



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Christofer Linder

## Objektivitet, självständighet och Quickhet

- **En uppsats om förtroendet för åklagarrollen och åklagarprofessionen**

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Sverker Jönsson

Termin för examen: HT 2016

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Syfte och frågeställning	6
1.2 Perspektiv	6
1.3 Metod och material	9
1.4 Avgränsningar	12
1.5 Disposition	13
1.6 Forskningsläge	14
<b>2 HISTORISK BAKGRUND</b>	<b>16</b>
<b>3 ÅKLAGAREN OCH DESS ROLL</b>	<b>19</b>
3.1 Åklagarens självständighet	20
3.2 Åklagaren som förundersökningsledare	22
3.3 Objektivitetsplikten	24
3.4 Absolut åtalsplikt	28
<b>4 ÅTALSUNDERLÅTELSE</b>	<b>30</b>
4.1 Förutsättningarna för åtalsunderlåtelse	30
4.1.1 Typfallen	32
4.2 Utvecklingen av åtalsunderlåtelse	34
4.2.1 Rättegångsbalkens införande	34
4.2.2 Strafflagsberedningen	36
4.2.3 Åtalsrättskommittén	38
4.2.4 Den fortsatta utvecklingen	43
4.3 Slutsatser om rättsutvecklingen	44
<b>5 FÖRUNDRSÖKNINGSBEGRÄNSNING</b>	<b>48</b>

<b>5.1</b>	<b>Förutsättningarna för förundersökningsbegränsning</b>	<b>48</b>
5.1.1	Disproportionsfallen	49
5.1.2	Åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning	50
<b>5.2</b>	<b>Utvecklingen av förundersökningsbegränsning</b>	<b>53</b>
5.2.1	Införandet av förundersökningsbegränsning	53
5.2.2	Förändring av åtalsunderlåtelse	57
5.2.3	Det fortsatta arbetet	58
<b>5.3</b>	<b>Slutsatser om rättsutvecklingen</b>	<b>60</b>
<b>6</b>	<b>STRAFFÖRELÄGGANDE</b>	<b>63</b>
<b>6.1</b>	<b>Vad är strafföreläggande?</b>	<b>63</b>
<b>6.2</b>	<b>Utveckling av strafföreläggande</b>	<b>65</b>
6.2.1	Införandet av rättegångsbalken	65
6.2.2	Efter rättegångsbalken	67
6.2.3	Brottmålsutredningen	68
6.2.4	Åklagarutredningen och framåt	69
<b>6.3</b>	<b>Slutsatser om rättsutvecklingen</b>	<b>71</b>
<b>7</b>	<b>FÖRÄNDRINGAR I NÄRTID</b>	<b>74</b>
<b>7.1</b>	<b>Förtydligandet av objektivitetsplikten mm.</b>	<b>74</b>
<b>7.2</b>	<b>Bergwallkommissionen</b>	<b>76</b>
<b>7.3</b>	<b>Internt inom Åklagarmyndigheten</b>	<b>79</b>
7.3.1	Etiska riktlinjer RåR 2014:1	79
7.3.2	Åklagarrollen	81
7.3.3	Ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall	82
<b>7.4</b>	<b>Analys av utvecklingen</b>	<b>88</b>
<b>8</b>	<b>AVSLUTANDE ANALYS</b>	<b>93</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>98</b>

# Summary

In my essay, I have studied how confidence in the prosecutor has influenced the prosecutor's role and the prosecutorial profession. In the essay, I've used a development perspective, where I looked at both the legislative development, where the Prosecutor has received increasing mandate and privileges, and at the development of the prosecutorial profession in terms of legitimacy, authority and autonomy

During my review, I've examined how the prosecutor has acquired increasing mandate and privileges to derogate from the obligation to prosecute, in the form of abstention from prosecution, preliminary enquiry limitation and summary imposition of a fine. This development has been possible because of the increasing confidence in the prosecutor and their competence. The increasing mandate and privileges has in turn led to a greater legitimacy and authority for the prosecutorial profession but also to a greater autonomy when the prosecutor becomes more independent.

In the latter part of my review have I however discovered a different kind of development that can point to a loss of confidence in the prosecutors. In the Public Prosecutor's Office there is a lot of work going on to clarify and ensure that the prosecutors observe their duty of objectivity. In the essay, I discuss that this continuous work to change is due to the criminal trial procedures against Sture Bergwall. The consequences of the loss in confidence can led to a reduced independence for the prosecutors and to a reduced legitimacy, authority and autonomy for the prosecutorial profession.

# Sammanfattning

I min uppsats har jag studerat hur förtroendet för åklagaren har påverkat åklagarrollen och åklagarprofessionen. Jag har i uppsatsen utgått ifrån ett utvecklingsperspektiv där jag dels har tittat på rättsutvecklingen i form av hur åklagaren har fått allt större befogenheter och behörighet och dels har tittat på hur åklagarprofessionen påverkats i form av legitimitet, auktoritet och autonomi.

Vid min granskning har jag undersökt hur åklagaren har fått allt större befogenheter och behörighet att göra undantag från den absoluta åtalsplikten i form av åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och strafföreläggande. Denna utveckling har varit möjlig på grund av ett allt större förtroende för åklagarna och deras kompetens. Ökade befogenheter och behörighet har i sin tur lett till en större legitimitet och auktoritet för åklagarprofessionen men även en ökad autonomi då åklagaren blivit mer självständig.

I kontrast med detta har jag samtidigt, i den senare delen av min granskning, identifierat en annan slags utveckling som kan peka på ett minskat förtroende för åklagarna. Just nu pågår det ett arbete inom Åklagarmyndigheten som på olika sätt vill tydliggöra och försäkra sig om att åklagaren iakttar sin ålagda objektivitetsplikt. I uppsatsen diskuterar jag att detta förändringsarbete kan ha sin bakgrund i processerna mot Sture Bergwall. Följderna av det minskade förtroendet kan bli en minskad självständighet för åklagarna och sett utifrån åklagarprofessionen en minskad legitimitet, auktoritet och autonomi.

# Förord

Det finns en rad personer som på olika sätt har bidragit till den här uppsatsen och som jag därför vill tacka.

Först och främst, tack till min handledare Sverker för alla goda råd och synpunkter som han har kommit med under arbetet. Jag vill också rikta ett tack till Martin och Niklas för att de ställt upp och korrekturläst uppsatsen.

Ett speciellt tack går ut till alla åklagare och administratörer på åklagarkammaren i Helsingborg för att de har gjort det senaste året det bästa på hela min studietid. Chefsåklagare Eva-Marie Persson bör nämnas särskilt då även hon givit inspiration och goda råd till uppsatsen.

Avslutningsvis ett stort tack till min flickvän Angelika för hennes stora tålamod, stöd och hjälp under tiden jag har skrivit min uppsats.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalk
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens föreskrifter
RåR	Riksåklagarens riktlinjer
RB	Rättegångsbalk
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk juristtidning
ÅFS	Åklagarmyndighetens författningssamling
ÅM	Åklagarmyndigheten

# 1 Inledning

I sin roll som såväl förundersökningsledare som part i målet har åklagaren en given roll i såväl utredningen av ett brott som i brottmålsprocessen.<sup>1</sup> Eftersom de beslut som ligger på åklagarens bord har ett stort inflytande på människors liv måste det ställas höga krav på åklagarnas förmåga att fatta välavvägda och korrekta beslut. Staten och dess medborgare har givit den som inträder i åklagaryrket väldigt omfattande befogenheter. Dessa befogenheter skulle inte vara möjliga om det inte fanns ett högt förtroende för att åklagarna i sin yrkesroll ska kunna fatta både kompetenta och objektiva beslut. Den här uppsatsen tar därför avstamp i just förtroendet för åklagarna och för åklagarrollen.

Inspirationen till den här uppsatsen har kommit under min praktik som beredningsjurist på åklagarkammaren i Helsingborg. Under praktiken har jag blivit bekant med det förändringsarbete med inriktning på åklagarrollen som pågår, framförallt internt inom Åklagarmyndigheten. I den här utvecklingen menar jag att det finns tendenser som pekar på ett slags bristande förtroende för åklagarna. En sådan utveckling, med ett minskande förtroende, kan i förlängningen påverka åklagarrollen samt den legitimitet, auktoritet och autonomi som åklagarprofessionen bygger på.

Samtidigt finns det stöd för att de allt större befogenheterna som tillkommit åklagarna sedan rättegångsbalkens införande har varit möjliga tack vare ett allt större förtroende för åklagarna och deras kompetens. Detta är slutsatser som Lena Landström presenterar i boken *Åklagaren som grindvakt* när hon menar på att åklagaren blivit en slags grindvakt för straffprocessen.<sup>2</sup> Som kommer framgå av min egen granskning finns det tydliga belägg för Landströms slutsatser, där förtroendet för åklagaren är en viktig komponent

---

<sup>1</sup> Ekelöf I 2002, s. 182.

<sup>2</sup> Landström 2011, s. 233–234, 275.



i utvecklingen av åklagarnas befogenheter och behörighet att fatta vissa typer av beslut.

Denna måhända något paradoxala utveckling, från rättegångsbalken och fram till idag, och dess effekter för åklagarna kommer att stå i fokus för uppsatsen.

## **1.1 Syfte och frågeställning**

Det övergripande syftet med denna uppsats är att utreda och analysera hur åklagarrollen har utvecklats sedan införandet av rättegångsbalken. Fokus kommer ligga på att studera hur förtroendet för åklagarens kompetens och beslutsfattande har påverkats och påverkar åklagarrollen och åklagarprofessionen.

För att uppfylla syftet med uppsatsen har följande frågeställning formulerats:

- Vilka uppgifter ingår i åklagarrollen?
- Hur har förtroendet för åklagarnas kompetens och beslutsfattande förändrats över tid? På vilket sätt har förtroendet för åklagarna påverkat vilka befogenheter och behörigheter som ska tillkomma den enskilde åklagaren?
- Vad har föranlett de förändringar som skett i närtid och hur förhåller sig dessa till övrig utveckling? Vilka effekter kan dessa förändringar få för åklagarna och för åklagarprofessionen?

## **1.2 Perspektiv**

För att belysa och kunna analysera det som kommer fram i uppsatsen har jag valt att anlägga ett utvecklingsperspektiv på min uppsats. Mitt valda perspektiv innefattar dock inte bara en sorts utveckling utan flera.

I min uppsats kommer jag att granska hur åklagarens roll, befogenheter och behörighet har utvecklats på en rad olika områden. Därför är det naturligt att mitt utvecklingsperspektiv inriktar sig på hur gällande rätt har utvecklats

genom åren. Genom att anlägga ett rättsutvecklingsperspektiv när jag granskat mitt material kommer de bakomliggande tankegångarna till rättsutvecklingen att lyftas fram. Jag kommer utifrån dessa kunna analysera och dra egna slutsatser kring varför rätten utvecklats i den riktning som den har gjort. Tanken med ett sådant perspektiv är inte bara att granska utvecklingslinjerna för det som varit utan även att uppmärksamma åt vilken riktning åklagarrollen utvecklas. Med ett rättsutvecklingsperspektiv är förhoppningen att jag i det granskade materialet ska kunna urskilja vilka förändringar som har skett och vilka tendenser som finns inför framtiden.

Dock är det inte bara rättens utveckling som ingår i det utvecklingsperspektiv jag har valt att anlägga. Syftet med uppsatsen är hur åklagarrollen har utvecklats, med fokus på förtroendet, därför kan mina slutsatser och analyser få ytterligare djup genom att också analysera hur utvecklingen har påverkat åklagarens yrkesroll, eller profession. För att analysera hur en yrkesroll utvecklas måste perspektivet vidgas och innefatta även andra discipliner än den juridiska. En sådan disciplin är professionsforskning. Inom professionsforskningen studeras hur olika professioner definieras, utvecklas och förändras. Det är inte alldeles enkelt att definiera professioner, eller professionella yrkesgrupper, några utmärkande drag för de yrken som brukar beskrivas som professioner är dock att de är bärare av en abstrakt och teoretisk expertkunskap som inte är allmän utan nästan onåbar för de flesta människor, exempelvis inom medicin eller juridik. Professionerna kräver ofta en lång och akademisk utbildning med tillhörande examen. Det arbete som utförs är ofta ett icke-manuellt arbete som är högt värderat och ofta bygger på förtroende från allmänheten. Exempel på professioner är läkare, domare och advokater.<sup>3</sup> Eller för den delen åklagare.

Brante menar att det finns ett antal egenskaper, eller begrepp, som påverkar och definierar vilken roll en speciell profession har i samhället. Dessa är

---

<sup>3</sup> Strömberg 1994, s. 9–11.

legitimitet, auktoritet, förtroende och autonomi. *Legitimitet* innebär att medlemmen av en profession genom sitt medlemskap får en legitimitet vid sin yrkesutövning, som inte är baserad på dennes egna kunskaper utan hämtas från den kollektiva kunskap och kompetens som finns eller anses finnas inom yrkeskåren. Denna legitimitet ger i sin tur medlemmen en *auktoritet* eller makt inom sitt yrkesområde att fatta olika typer av beslut, exempelvis har en läkare auktoritet att fatta medicinska beslut rörande en patient. Brante menar vidare att professionens legitimitet är nära kopplat till ett annat begrepp, *förtroende*. Begreppet innefattar att det omgivande samhället, i olika former, har ett förtroende för att den aktuella professionen utför sina yrkesuppgifter i enlighet med de förväntningar och krav som finns på professionen, vilket ger legitimitet.<sup>4</sup>

En ytterligare viktig egenskap är den *autonomi* eller självständighet som karakteriserar de olika professionerna. Brante framhåller att medlemmen av en profession ofta besitter en hög grad av autonomi vilket gör att denne har ett mandat att utan närmare detaljstyrning och övervakning fatta självständiga beslut i olika frågor, även om autonomin naturligtvis kan variera mellan olika professioner. Autonomi är möjlig tack vare det förtroendet som professionen innehar.<sup>5</sup> Dock finns det tendenser som pekar på en ökad kontroll, styrning och detaljreglering av de olika professionerna, även inom den offentliga sektorn, vilket får till följd att autonomi minskar. Det självständiga yrkesutövandet minskar när bestämmanderätten allt mer inordnas under olika organisationer.<sup>6</sup>

De begrepp eller egenskaper som Brante tar upp är utmärkta verktyg att använda vid min granskning av åklagarrollen. Med mitt perspektiv kommer jag kunna studera hur utvecklingen av förtroende påverkat sådant som legitimitet, auktoritet och autonomi för åklagarprofessionen. Genom att studera denna utveckling tillsammans med rättsutvecklingen kommer jag

---

<sup>4</sup> Brante 2014, s. 18–19, 341.

<sup>5</sup> Brante 2014, s. 19, 340–341.

<sup>6</sup> Abbott 1991, s. 24, 36–41; Agevall & Jonnergård 2013, s. 181; Brante 2014, s. 19, 76. Jonnergård, Funck & Wolmesjö 2008, s. 13–15.

kunna dra slutsatser om hur åklagarrollen påverkats av rättsutvecklingen, men kanske även omvänt, hur utvecklingen av åklagarrollen påverkat rätten.

### 1.3 Metod och material

Som anges i syftet kommer uppsatsen sträva efter att utreda hur åklagarrollen, med fokus på förtroende, har utvecklats. För att göra denna utredning och kunna analysera utvecklingen kommer jag att använda mig av en sedvanlig rättsdogmatisk metod. I en rättsdogmatisk metod står rättskällorna i fokus, och med en sådan metod kommer gällande rätt i form av dess rättsregler, strukturer och bakomliggande rättfärdigande att kunna studeras.<sup>7</sup>

Min avsikt med att använda mig av en rättsdogmatisk metod, där jag granskar rättskällorna i form av förarbeten, men även doktrin, är att jag ska kunna urskilja just dessa bakomliggande strukturer och rättfärdigande. Med hjälp av den rättsdogmatiska metoden kommer jag kunna se de bakomliggande tankegångarna och därigenom kunna analysera rättsutvecklingen utifrån det rättsutvecklingsperspektiv som jag har valt att anlägga. Min granskning av åklagarrollen kommer utgå ifrån rättegångsbalkens införande och framåt.

Då det inte är möjligt att granska alla aspekter av åklagarrollen har jag valt, precis som Landström gjorde i sin avhandling, att främst fokusera på åklagarens möjligheter att göra undantag från den absoluta åtalsplikten. Jag kommer granska utvecklingen av gällande rätt avseende åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och strafföreläggande. Genom att göra denna granskning av de olika instituten kommer jag kunna visa på hur ett ökat förtroende för åklagarna har möjliggjort både allt större befogenheter och behörighet för åklagarna. Min ambition är också att kunna analysera utvecklingen utifrån den andra sidan av mitt utvecklingsperspektiv, nämligen hur åklagarprofessionen påverkats. Genom att använda de begrepp

---

<sup>7</sup> Peczenik 2005, s. 249–250; Sandgren 2015, s. 43–44.

som Brante nämner när jag granskar utvecklingen kommer jag nämligen kunna analysera hur förtroendet för åklagarprofessionen påverkat saker som åklagarnas legitimitet, auktoritet och autonomi.

Eftersom jag har identifierat en annan utveckling som ligger mer i närtid, där jag anser att det har framträtt tendenser som pekar på en brist på förtroende för åklagarna kommer jag till viss del också gå utanför den sedvanliga rättsdogmatiska metoden. Detta gör jag genom att även granska sådant som inte tillhör de traditionella rättskällorna. I min uppsats kommer jag även att granska sådant som rapporter, utredningar, riktlinjer och beslut som kommer från Åklagarmyndigheten. Tanken med att lämna de traditionella rättskällorna är att jag vill kunna gå utanför de långa utvecklingslinjerna och mer kunna granska det förändringsarbete som pågår här och nu. Genom att titta på det här materialet kommer jag kunna analysera hur och varför förtroendet för åklagarna och åklagarprofessionen förändrats. På samma sätt som ovan kommer jag använda mig av de begrepp som Brante nämner när jag analyserar de tendenser som jag identifierat i utvecklingen. Därigenom kommer jag kunna uttala mig om vilka potentiella effekter dessa tendenser kan komma att få till exempel för åklagarprofessionens autonomi.

Som jag redan nämnt kommer de traditionella rättskällorna att vara en viktig del av det material jag använder mig av. Framförallt förarbeten i form av utredningar och propositioner kommer ta en väldigt central roll. Jag kommer inte använda mig av någon praxis, då de områdena jag tittar på oftast inte har någon praxis i dess sedvanliga betydelse. Dock har jag försökt väga upp detta med att i vissa fall hänvisa till relevanta avgöranden från JO för att belysa åklagarrollen på olika sätt. Jag kommer även att använda mig av Bergwallkommissionens betänkande, där kommissionen i vissa avsnitt drar intressanta slutsatser om åklagaren och åklagarrollen. Detta betänkande kommer vara viktigt för att förstå delar av utvecklingen. I min granskning av utvecklingen kommer jag använda mig av internt material från Åklagarmyndigheten, i form av olika beslut, utredningar, remissvar mm.

Som det kommer framgå av uppsatsen finns det några gemensamma nämnare med det utvalda materialet. Tanken med att granska den här typen av material är att jag vill kunna analysera vilka tendenser som råder just nu, något som skulle kunna bli svårare om endast de traditionella rättskällorna granskades.

Utöver detta material har jag också använt mig av doktrin som en viktig källa. En bok som inledningsvis varit viktig både som inspiration och som litteratur för uppsatsen, och som därför bör nämnas särskilt, är Lena Landströms avhandling *Åklagaren som grindvakt*. Landström gör en liknande granskning som jag av hur åklagarens roll har utvecklats. Landströms slutsatser om åklagarrollen väckte frågor hos mig, frågor som i ljuset av den utveckling som jag anser skett i närtid inspirerade mig att göra min egen granskning av hur åklagarrollen utvecklats, särskilt med fokus på förtroende. Vid urvalet av övrig doktrin har jag av naturliga skäl valt att använda mig av litteratur som berör straffprocess. I min granskning har jag valt att använda mig av litteratur som är skriven författare som är erkända på området, därför har såväl Bring och Diesens bok om förundersökning som Ekelöfs *Rättegång* använts i uppsatsen. Här har även lagkommentarer varit till stor hjälp.

Då åklagaren och dennes uppgifter står i fokus har överåklagare Gunnel Lindbergs artiklar om åklagarens självständighet och objektivitetsplikt varit till stor hjälp för att förstå och analysera åklagarrollen. Eftersom fokus för min uppsats har varit utvecklingen har en del äldre litteratur varit viktig. Texterna om åklagaren i Maths Heumans *Brottets Beivrande* från 1952 har gett värdefull information till uppsatsen.

## 1.4 Avgränsningar

När jag studerar åklagarna och åklagarrollen kommer jag endast att utgå ifrån allmänna åklagare vid Åklagarmyndigheten. Jag kommer inte beröra exempelvis de åklagarna som finns vid Ekobrottsmyndigheten.

Som jag redan nämnt kommer jag inte kunna granska och analysera alla aspekter av åklagarrollen. Anledningen till detta är framförallt utrymmesskäl då en sådan granskning skulle bli oerhört omfattande. Min uppsats kommer till stor del att rikta in sig på åklagarens absoluta åtalsplikt och dess undantag så som åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och strafföreläggande. Det finns andra aspekter av åklagarrollen som möjligt skulle kunna granskas i syfte att undersöka hur förtroendet för åklagaren utvecklats. Ett sådant exempel är hur utvecklingen av tvångsmedelsanvändningen har sett ut, där åklagarna fått allt fler verktyg att använda sig av, exempelvis hemliga avlyssningar eller diskussionen kring häktningstiderna. Dock har jag valt att avgränsa denna utveckling och låta åtalsplikten och närliggande områden stå i fokus för uppsatsen.

Ytterligare en avgränsning som jag har valt att göra är att jag inte kommer göra en egen granskning av särskild åtalsprövning, vilket Landström gör i sin avhandling. Särskild åtalsprövning är visserligen ett område som i viss mån kan kopplas till åklagarens absoluta åtalsplikt. Dock berör särskild åtalsprövning ofta frågor som ligger utanför ramen för den här uppsatsen. Då tänker jag framförallt på att utvecklingen av särskild åtalsprövning för olika brott ofta kan kopplas till olika kriminalpolitiska övervägande, såsom vad som ska vara kriminaliserat och vad som ska behandlas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande respektive civilrättsligt. För att hålla min uppsats inom ett avgränsat ämne har jag därför valt att inte närmare beröra frågan om särskild åtalsprövning.

Inom straffrätten finns det ofta särregleringar av olika slag för lagöverträdare som är under 21 år. Utvecklingen av de olika undantagen för den absoluta åtalsplikten har i vissa fall också sett annorlunda ut för unga lagöverträdare. Jag kommer i uppsatsen inte beröra sådana särregleringar utan uppsatsen kommer endast inrikta sig på vad man kan beskriva som huvudreglerna, det vill säga när den misstänkte är vuxen. Detta gör att särregleringar i RB och i lagar såsom LUL (1964:167) inte kommer behandlas.

Jag kommer i min uppsats inte heller att göra någon komparativ jämförelse av hur åklagarrollen ser ut i andra länder. En sådan jämförelse skulle visserligen vara intressant men av hänsyn till omfattningen av min uppsats måste jag överlämna en sådan granskning till någon annan.

## 1.5 Disposition

Tanken med dispositionen på min uppsats har varit att vara så kronologisk som möjligt. Avhandlingens inledande avsnitt är en slags kort historisk bakgrund kring hur åklagarväsendet har utvecklats i Sverige fram till idag. Denna bakgrund är avgörande för att ge läsaren en god ingång i hur åklagarna har varit organiserade på de olika rättsliga nivåerna samt hur de olika åklagartitlarna förhåller sig till varandra. Därefter kommer nästa avsnitt av avhandlingen vara en allmän genomgång av åklagarrollen och vilka uppgifter som ingår i denna. Fokus kommer ligga på vad jag kallar för hörnstenar i åklagarrollen såsom åklagarens självständighet, objektivitetsplikt och åtalsplikt. Genom att presentera de här hörnstenarna tidigt i uppsatsen är min förhoppning att läsaren ska få en djupare förståelse för åklagarrollen som är viktig att bära med sig in i resten av avhandlingen.

Avhandlingens tre följande avsnitt kommer i tur och ordning att behandla rättsutvecklingen för åtalsunderlåtelse, förundersökningsbegränsning och strafföreläggande. Varje avsnitt inleds med en kort introduktion av de olika instituten och de olika rättsreglerna i dess nuvarande form. Därefter kommer



rättsutvecklingen från rättegångsbalkens införande och framåt att presenteras och granskas. De tre avsnitten kommer alla att avslutas med en delanalys där jag presenterar de slutsatser jag har dragit av rättsutvecklingen för respektive institut.

Avhandlingens sista del kommer behandla den utveckling som skett i närtid, 2011 och framåt, i form av lagändringar som berör åklagarens objektivitetsplikt, Bergwallkommissionens slutsatser om åklagarna och det förändringsarbete som pågår inom Åklagarmyndigheten som är inriktat på åklagarrollen. Som jag nämnt i metoden är min tanke med det här avsnittet att fånga upp och analysera de tendenser som finns just nu och som inte kan skönjas i den ordinarie rättsutvecklingen. Även detta avsnitt kommer avsluta med en delanalys.

Sist i uppsatsen kommer jag göra en avslutande analys där jag kommer ta ett samlat grepp och analysera hur åklagarrollen och åklagarprofessionen har utvecklats ur ett större perspektiv, i denna analys kommer de tidigare avsnittens olika slutsatser att läggas ihop och mer generella slutsatser presenteras.

## 1.6 Forskningsläge

Vid författandet av uppsatsen har jag insett att det inte finns så mycket litteratur som behandlar åklagaren och åklagarrollen. Vissa av texterna i Maths Heumans *Brottets beivrande* behandlar åklagarrollen, så gör även Gunnel Lindbergs artiklar, men båda författarna behandlar mer isolerade aspekter av åklagarrollen. Precis som jag nämnt har Landström skrivit en avhandling där åklagaren står i fokus. I min uppsats har jag gjort en liknande granskning av rättsutvecklingen som Landström gör. Dock har vi haft olika utgångspunkter och syften med våra granskningar. Landström har i sin avhandling fokuserat på att undersöka hur åklagarens roll och inflytande över straffprocessen förändrats över tiden, där det ökade inflytandet har möjliggjorts tack vare ett ökat förtroende. Landströms

granskning sträcker sig dock bara fram till ingången av 2011, vilket gör att den inte alls täcker in den utveckling i närtid som jag identifierat. Min egen granskning har varit inriktad på att utreda just hur förtroendet för åklagarrollen har förändrats och vilka effekter detta har fått, bland annat för att kunna ställa denna utveckling mot den utveckling som jag anser pågår just nu. Genom att granska just dessa utvecklingar hoppas jag kunna analysera förändringar i åklagarrollen och vilka effekter dessa fått och kommer få på ett sätt som inte gjorts tidigare.

I min uppsats har jag även lyft in andra aspekter, som exempelvis Landström inte alls berör, nämligen hur åklagarprofessionen påverkas och har påverkats av utvecklingen. Inom professionsforskningen finns där forskning gjord på hur autonomi för exempelvis revisorer utvecklats, men till min vetskap har ingen forskning gjorts på åklagarprofessionen. Även om mitt huvudsakliga syfte inte har varit att granska åklagarprofessionen är min förhoppning ändå att de fynd jag har gjort ska tillföra något till forskningen.

## 2 Historisk bakgrund

Det svenska åklagarväsendet har vuxit fram under lång tid. Åklagarväsendet hade inledningsvis ingen enhetlig organisation utan växte fram ur den lokala förvaltningen. Dessutom skiljde det sig mellan städerna och landsbygden. På landsbygden fanns det sedan 1600-talet ett antal kronofogdar som var underställda landshövdingen i respektive län. Dessa hade till uppgift, förutom att driva in skatt, att se till att lagar följdes och att straff dömdes ut. Under fogdarna fanns länsmännen som agerade som åklagare på tingen. Utöver åklagaruppgifter skulle länsmannen också utföra både polisära uppgifter och utmätningar. Vid sidan av fogdarna och länsmännen fick även landsfiskalerna under 1600-talet till uppgift att bevaka statens intresse och bistå landshövdingen med att beivra brott. I städerna fanns inte samma organisation. Istället fick, under 1600-talet, stadsfiskalen agera åklagare i städerna. Under 1700-talet blev justitiekanslern högste åklagare i riket. Samtidigt började en något mer enhetlig organisation träda fram. De olika fiskalerna skulle vara underordnade JK medan fogdarna, och i förlängningen länsmannen skulle vara underställd landshövdingen.<sup>8</sup>

Runt början av 1900-talet genomfördes reformer för att göra åklagarväsendet mer enhetligt. 1917 omvandlades länsmännen till landsfiskaler, vilka skulle vara underställda den nya tjänstemannen landsfogden. Till landsfogdens uppgifter hörde förutom att vara länets polischef även att vara allmän åklagare avseende de grövsta brotten. De nya landsfiskalerna skulle vara allmänna åklagare i mål som inte skulle handläggas av landsfogden samt ansvara för polisen i det distrikt som de tillhörde. I samband med omorganisationen ställdes också högre krav på utbildning. Bland annat skulle landsfogden inneha domarbehörighet samt erfarenhet av domararbete. För landsfiskalerna krävdes en speciell landsfiskalexamen. I städerna låg ansvaret att vara allmän åklagare kvar på stadsfiskalen.<sup>9</sup> I utredningarna till den nya rättegångsbalken fördes det fram

---

<sup>8</sup> Landström 2011, s. 76–78.

<sup>9</sup> Landström 2011, s. 82; SOU 1926:32 s. 59–60.

kritik mot rikets åklagarorganisation, där en mer enhetlig organisation efterlystes. Åklagarna ansågs besitta för dålig kompetens och de hade för många andra uppgifter.<sup>10</sup>

I samband med den nya rättegångsbalken (1942:740) organiserades landets åklagare om. De allmänna åklagarna delades in i tre rättsliga nivåer. Den översta nivån bestod av riksåklagaren, som tog över justitiekanslerns uppgift som högste åklagare. Under riksåklagaren lades den regionala nivån. Den regionala nivån bestod av rikets alla län samt de tre storstäderna, Stockholm, Göteborg och Malmö. Åklagarna på den regionala nivån var landsfogdarna och förste stadsfiskalen i de tre storstäderna, vilka efter omorganisationen skulle betecknas som statsåklagare. På den lokala nivån arbetade distriktsåklagarna, vilka var stadsfiskalerna och landsfiskalerna. Emellertid hade både landsfogden och stads- och landsfiskalen kvar många av de polisiära uppgifterna. Den nya organisationen ställde fortsatta krav på juristexamen för landsfogdarna men nu också för landsfiskalerna. De grövre brott som tidigare legat på landsfogden skulle efter organisationen tillkomma statsåklagaren snarare än distriktsåklagarna.<sup>11</sup>

1965 förstatligades åklagarorganisationen. Indelningen i de tre rättsliga nivåerna behölls. Riksåklagaren skulle fungera som centralmyndighet. På den regionala nivån skulle länsindelningen i princip vara rådande med några få undantag, bland annat de tre storstäderna. De ansvariga åklagarna i åklagarlänen, länsåklagarna, och de ansvariga åklagarna i storstäderna, överåklagarna, skulle benämnas som statsåklagare. Varje län var därefter indelat i olika åklagardistrikt som utgjorde den lokala nivån. Ett åklagardistrikt skulle bestå av chefsåklagare och distriktsåklagare. I storstäderna kallades distriktsåklagarna för kammaråklagare.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> SOU 1926:31 s. 185–186.

<sup>11</sup> Herrlin i *Brottets beivrande* 1952, s. 30–34; SOU 1992:61 s. 395–396.

<sup>12</sup> Landström 2011, s. 88–91; SOU 1992:61 s. 396–397.

Under resterande delen av 1900-talet skedde ytterligare förändringar i organisationen. Bland annat gjordes organisationen om 1996 genom att den regionala nivån delades in sex stycken åklagarregioner. Chefen för åklagarregionen skulle numera benämnas överåklagare. På den lokala nivån minskades antalet distrikt och skulle istället benämnas åklagarkamrar. Vid en åklagarkammare skulle distriktsåklagarna bli kammaråklagare där chefsåklagaren hade det högsta ansvaret.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Landström 2011, s. 93–94; Prop. 1995/96:110 s. 10–19.

### 3 Åklagaren och dess roll

I den historiska bakgrunden beskrevs det hur åklagarorganisationen sedan rättegångsbalken är indelad i tre rättsliga nivåer. Denna indelning gäller fortfarande även om det numera bara finns en åklagarmyndighet.

Riksåklagaren utgör den översta nivån, överåklagarna styr över det regionala åklagarområdet, numera sju till antalet, och slutligen utgörs den lokala nivån av åklagarkamrar med chefsåklagare, vice chefsåklagare samt kammaråklagare. Det är också åklagarna på de här tre nivåerna som, enligt 7:1 1 st. RB, utgör de allmänna åklagarna. Åklagaraspiranter/extra åklagare och assistentåklagare är åklagare som är under utbildning och inte allmänna åklagare, även om de i vissa avseende har samma behörighet.<sup>14</sup>

Av 7:1 2 st. RB framgår att regeringen får meddela särskilda bestämmelser om åklagarväsendet. En sådan bestämmelse är den nuvarande åklagarförordningen (2004:1265). I förordningen tas bland annat olika organisationsfrågor upp. Dessutom behandlas även olika behörighetsregler kring vilka åklagare som har behörighet att fatta olika beslut. I förordningen framgår också att riksåklagaren enligt 2 § utöver ett tillsynsansvar även har till uppgift att utfärda föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer och anvisningar som behövs för att uppnå en enhetlig och följdriktig rättstillämpning för åklagarna. Exempelvis finns det riktlinjer för användandet av åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

I svensk rätt kan åklagarens uppgifter delas in i tre kärnuppgifter. För det första ska åklagaren enligt 23:3 1 st. RB, om det inte gäller enklare mål, vara förundersökningsledare vid en förundersökning.<sup>15</sup> Den andra kärnuppgiften är att åklagaren ska besluta om åtal ska väckas mot den misstänkte. I syfte att upprätthålla den ackusatoriska processen är det även

---

<sup>14</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 7:1 RB, hämtad 2016-10-04.

<sup>15</sup> Bring & Diesen 2009, s. 81.

åklagarens uppgift att agera som part i rättegången och där driva det vid domstolen väckta åtalet.<sup>16</sup>

### 3.1 Åklagarens självständighet

I sin yrkesroll har den enskilde åklagaren tämligen långtgående befogenheter. En hörnsten i åklagarrollen, och som gör åklagaren så speciell är att åklagaren, vid utövandet av sina befogenheter, intar en väldigt självständig ställning, exempelvis vid väckande av åtal. Åklagarens självständighet är en följd av utformningen av rättegångsbalkens regler, där behörigheten att utföra de olika åklagaruppgifterna ligger på den enskilde åklagaren. Till skillnad från många andra förvaltningsmyndigheter ligger inte beslutsbehörigheten på myndigheten. Rättegångsbalken är utformad efter åklagaren som individ. Det är *åklagaren* och inte *Åklagarmyndigheten* som ska väcka åtal eller agerar som part för det allmänna i rätten.<sup>17</sup> En enskild åklagare blir utifrån denna utformning både självständig i sitt beslutsfattande och i sin myndighetsutövning, med detta följer även ett personligt ansvar för de beslut som fattas.<sup>18</sup>

Av 12:2 RF följer att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i det enskilda fallet om det avser ett ärende som innebär myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpningen av lag. Eftersom myndighetsutövningen och beslutsbefogenheten är personligt knuten till den enskilde åklagaren, snarare än till Åklagarmyndigheten, får ingen myndighet bestämma hur åklagaren ska besluta i det enskilda fallet. Av detta följer att den handläggande åklagaren inte kan beordras av en högre åklagare att fatta ett visst beslut. Det som står till buds är de generella föreskrifter och allmänna råd som riksåklagaren enligt 2 § åklagarförordningen (2004:1265) får lov att utfärda.<sup>19</sup> Det blir snarast en fråga om rättssäkerhet och paralleller kan dras

---

<sup>16</sup> Ekelöf I 2002, s. 70, 182.

<sup>17</sup> Prop. 2000/01:92 s. 12–13; Lindberg 2000 FT, s. 42–43, 46.

<sup>18</sup> Lindberg 2000 FT, s. 43.

<sup>19</sup> Lindberg 2000 FT, s. 47–48.

till den självständiga ställning som en domare intar i sin yrkesroll, där ingen, inte ens lagmannen, får ge direktiv hur en domare ska döma i ett visst ärende.<sup>20</sup>

Naturligtvis förekommer det tillsyn av åklagarnas myndighetsutövning såväl internt inom myndigheten, av riksåklagaren och Åklagarmyndighetens olika regionala utvecklingscentrum, som externt, av JO och JK.<sup>21</sup> I vissa situationer kan det finnas ett behov av att överpröva en åklagares beslut i ett visst ärende. Det kan vara så att en part begär överprövning av exempelvis ett nedläggningsbeslut. Möjligheten till överprövning av en åklagares beslut finns inte reglerat i någon författning utan härleds ifrån 7:5 RB. Där stadgas att riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. När en högre åklagare övertar ett ärende träder den högre åklagaren in i den lägre åklagarens ställe och tar över såväl åklagaruppgiften som ansvaret för ärendet. Vid ett sådant övertagande lyfts ärendet upp en nivå i åklagarhierarkin, exempelvis kan en överåklagare på ett regionalt utvecklingscentrum ta över uppgifter som handläggs av en kammaråklagare.<sup>22</sup> Detta innebär att då den enskilde åklagaren är självständig och har ett personligt ansvar för sina egna beslut kan inte en överordnad åklagare kräva att ett beslut fattas i en viss riktning. Istället krävs det att den överordnade åklagaren tar över ärendet från den enskilde åklagaren och på sitt eget tjänsteansvar fattar beslutet eller omprövar ett redan taget beslut.<sup>23</sup>

Sett utifrån ett professionsperspektiv kan således den autonomi som tillkommer olika professioner sägas vara extra framträdande avseende åklagarprofessionen. Då en av hörnstenarna för åklagarrollen är att den enskilde åklagaren är självständig i sitt beslutsfattande, i sin myndighetsutövning men också personligt ansvarig för sina beslut.

---

<sup>20</sup> Lindberg 2000 FT, s. 43, 48.

<sup>21</sup> Landström 2011, s. 102–105

<sup>22</sup> Prop. 2000/01:92 s. 15–16; Lindberg 2000 FT, s. 49–51; Bring & Diesen 2009, s. 491.

<sup>23</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 7:5 RB, hämtad 2016-11-02.



## 3.2 Åklagaren som förundersökningsledare

Som nämndes ovan är en av åklagarens kärnuppgifter att vara förundersökningsledare vid en förundersökning. Av 1a§ 2 st. förundersökningskungörelsen (1947:948) följer att förundersökningsledaren har det övergripande ansvaret för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren har ett ansvar för att utredningen bedrivs på ett effektivt och objektivt sätt så att den enskildes rättssäkerhet inte äventyras. Dessutom ansvarar förundersökningsledaren också för att meddela direktiv till de som biträder förundersökningen, exempelvis polisiära utredare.<sup>24</sup>

Enligt 23:3 1 st. RB kan en förundersökning ledas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och av åklagare. Även om åklagaren har möjlighet att själv inleda förundersökning torde det i de allra flesta fall vara så att förundersökningen inleds av polis. 23:3 1 st. RB ställer upp två förutsättningar för när förundersökningen ska ledas av åklagare eller när en åklagare ska träda in som förundersökningsledare. För det första ska det inte röra sig om ett brott av enkel beskaffenhet, vilket innebär att åklagaren endast ska vara förundersökningsledare vid grövre brott. Det framgår inte av lagtexten när ett brott anses vara av enkel beskaffenhet. I syfte att förenkla arbetet har Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen gjort en uppdelning av vilka brottstyper som ska anses vara av enkel beskaffenhet. Denna uppdelning finns angiven i respektive myndighets föreskrifter och allmänna råd, RPSFS 2014:5 respektive ÅFS 2005:9. Exempel på brott som anses vara av enkel beskaffenhet är trafikmål, stöld, vissa fall av misshandel och enklare typer av bedrägerier.<sup>25</sup>

Den andra förutsättningen för att en åklagare ska träda in som förundersökningsledare är att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Denna utformning gör att åklagaren kan komma in som

---

<sup>24</sup> Ekelöf V 2011, s. 116.

<sup>25</sup> Bring & Diesen 2009, s. 222–223; Ekelöf I 2002, s. 116–117.

förundersökningsledare på olika stadier i förundersökningen. Enligt Ekelöf ska åklagaren överta förundersökningen när det kan anses vara antagligt att en misstänkt person är den som begått brottet.<sup>26</sup>

Om det finns särskilda skäl får åklagaren överta förundersökningsledarskapet även i andra fall. Sådana särskilda skäl framgår bland annat i ÅFS 2007:4. Vid våld som riktar sig mot närstående ska förundersökningen ledas av åklagare, oberoende om någon skäligen kan misstänkas för brottet. Även i mål där barn ska höras som vittne anses särskilda skäl föreligga för att förundersökningen ska ledas av åklagare. Så gör även fall där brottet är svårbedömt.<sup>27</sup>

Utifrån reglerna om förundersökning kan förundersökningsledarskapet endast tillkomma en person. Förundersökningsledarskapet brukar beskrivas som odelbart, och kan inte delas upp på exempelvis två åklagare. Detta gör att det inte är möjligt för exempelvis två åklagare att fatta ett kollegialt beslut vid ledningen av en förundersökning. Istället måste det alltid framgå klart vem som fattat ett visst beslut och därigenom vem som har ansvaret för respektive beslut.<sup>28</sup>

JO har i ett beslut diskuterat det odelbara förundersökningsledarskapet. Där framhåller JO att kollegialt beslutsfattande är uteslutet och att det odelbara förundersökningsledarskapet är viktigt, då det alltid måste stå klart vem som fattat ett beslut om exempelvis tvångsmedel.<sup>29</sup> I vissa situationer måste dock en annan åklagare kunna fatta beslut i ett ärende där en annan åklagare är förundersökningsledare. Exempelvis kan en jourhavande åklagare på natten vara tvungen att fatta beslut i en annan åklagares ärende. I sådana situationer anser bland annat JO att förundersökningsledarskapet tillfälligt övergår till jouråklagaren, vilket medför att jouråklagaren är ansvarig för de beslut denne fattar. I vissa större och mer komplicerade ärende kan ytterligare en

---

<sup>26</sup> Ekelöf V 2011, s. 117; Fitger m.fl., Zeteo, 23:3 RB, hämtad 2016-10-10.

<sup>27</sup> Bring & Diesen 2009, s. 223.

<sup>28</sup> Lindberg FT 2000, s. 44.

<sup>29</sup> JO 2006/07 s. 54.

åklagare biträda den åklagare som är förundersökningsledare, så kallat förstärkt åklagarfunktion. Dock kvarstår det odelbara förundersökningsledarskapet och det måste vid varje givet tillfälle alltid framgå klart vem som är förundersökningsledare, och därigenom ansvarig. Är den ordinarie förundersökningsledaren förhindrad att utöva sina befogenheter, exempelvis vid sjukdom eller tjänsteresa, kan den biträdande åklagaren tillfälligt överta ledningen av förundersökningen.<sup>30</sup>

Avslutningsvis kan sägas att åklagarens förundersökningsledarskap måste ses i ljuset av att det hela tiden ska vara möjligt att se vem som fattat ett visst beslut. En förundersökningsledare har som framgår av förundersökningskungörelsen det övergripande ansvaret för en förundersökning bedrivande. Därför måste det stå klart för exempelvis de poliser som biträder förundersökningen vem som har det yttersta ansvaret, för att de ska kunna vända sig till rätt person. Dessutom är det viktigt att det alltid klart framgår vem som är ansvarig för ett visst beslut, eftersom varje åklagare är självständig i sitt eget beslutsfattande och därigenom också personligt ansvarig för dessa beslut.

### **3.3 Objektivitetsplikten**

Som garant för rättssäkerheten är åklagaren i sin yrkesutövning ålagd en så kallad objektivitetsplikt. Denna objektivitetsplikt är ytterligare en av hörnstenarna i åklagarrollen. I korta drag innebär objektivitetsplikten att åklagaren, och andra personer som är inblandade i utredandet av brott, ska vara objektiva i sitt arbete. Såväl saker som talar till den misstänktes fördel som till dennes nackdel måste beaktas och värderas. I sitt arbete har åklagaren till uppgift att tillvarata det allmännas intresse, i vilket det ingår både att se till att den som är skyldig för brott döms för det men det ligger lika mycket i det allmännas intresse att den som är oskyldig inte felaktigt

---

<sup>30</sup> Ekelöf I 2002, s. 226–227; JO 2006/07: s. 54; RättsPM 2008:3 s. 5–6, 7–9.

döms för ett brott.<sup>31</sup> Åklagarens uppgift är att bidra till korrekta och välavvägda domar, inte att till varje pris försöka få den misstänkte dömd för brott.<sup>32</sup> Objektivitetsplikten anses framgå indirekt av kravet på en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen i art 6 EKMR.<sup>33</sup>

Åklagaren måste hela tiden iaktta objektivitetsplikten i sitt arbete.<sup>34</sup> Detta innebär att objektivitetsplikten ska gälla såväl före som under en förundersökning. I de fall där en förundersökning ännu inte har inletts men exempelvis polisen vidtar åtgärder i brottsbekämpande syfte är de skyldiga att iaktta objektivitetsplikten, och tillse att både det som är till förmån och det som är till nackdel för en misstänkt tillvaratas. Skulle en åklagare på något sätt vara inkopplad i ett ärende i ett så tidigt skede är denne givetvis också skyldig att iaktta objektivitetsplikten.<sup>35</sup> Sedan en lagreform som trädde i kraft juli 2016 framgår det uttryckligen av rättegångsbalken att objektivitetsplikten gäller även innan förundersökning har inletts. I 23:4 3 st. RB stadgas numera att objektivitet ska gälla vid brottsbekämpande verksamhet som bedrivs före en förundersökning.<sup>36</sup>

Åklagarens skyldighet att iaktta objektivitetsplikten under pågående förundersökning har framgått av 23 kap. RB sedan rättegångsbalkens införande. I 23:4 1 st. RB stadgas att åklagaren vid en förundersökning ska beakta såväl det som talar till den misstänktes nackdel som till dennes fördel. Med detta menas att åklagaren, i de fall denne är förundersökningsledare, har till skyldighet att bedriva förundersökning så att även möjligheten att den misstänkte är oskyldig utreds i tillräckligt hög utsträckning. Åklagaren får inte rikta in sig på att samla in bevisning som endast är tänkt att bidra till en fällande dom. Detta gäller även i de fall där

---

<sup>31</sup> Heuman i *Brottets beivrande* 1952, s. 121; SOU 2011:45 s. 95–96; SOU 2015:52 s. 42–43.

<sup>32</sup> Ekelöf I 2002, s. 73; Heuman i *Brottets beivrande* 1952, s. 126.

<sup>33</sup> SOU 2011:45 s. 110–113.

<sup>34</sup> Heuman i *Brottets beivrande* 1952, s. 121.

<sup>35</sup> SOU 2011:45 s. 98–100.

<sup>36</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 23:4 RB, hämtad 2016-10-06.

den misstänkte har erkänt gärningen.<sup>37</sup> Även vid bevisvärderingen måste åklagaren vara objektiv. Oklar bevisning får inte tolkas som ett stöd för åklagarens egen uppfattning om huruvida den misstänkte är skyldig eller ej, så kallad konfirmeringsbias.<sup>38</sup>

Till objektivitetsplikten under förundersökningen kan också kopplas en redovisningsplikt. Redovisningsplikten innebär att åklagaren måste redovisa för den misstänkte och dennes försvarare vad som har framkommit under förundersökningen. Den misstänkte har rätt att ta del av allt som kan vara av betydelse för dennes försvar, det vill säga även sådant som, utifrån åklagarens perspektiv, kan förefalla vara av ringa betydelse.<sup>39</sup> JO har i ett antal fall kritiserat åklagare och polis för att de brutit i sin objektivitetsplikt, genom att inte redovisa för den misstänkte att det funnits sidomaterial, som kunde vara av betydelse för den misstänktes försvar, men som inte tagits med i förundersökningsprotokollet.<sup>40</sup>

Huruvida den misstänkte har en försvarare eller ej kan i vissa avseende påverka åklagarens objektivitetsplikt. Av naturliga skäl är det i situationer när den misstänkte saknar försvarare än mer angeläget att åklagaren hela tiden iakttar sin ålagda objektivitetsplikt. Åklagaren måste se till att den misstänktes rätt tillvaratas och exempelvis bedöma om vissa utredningsåtgärder bör vidtas för att inhämta bevisning som kan tala till den misstänktes förmån. Även om det finns en förordnad försvarare kan åklagaren naturligtvis inte släppa sin objektivitetsplikt, men då försvararen har till uppgift att tillgodose den misstänktes behov kan åklagaren lägga större fokus på att styrka sitt kommande åtal.<sup>41</sup> Gunnel Lindberg framhåller att det är av vikt att åklagaren under förundersökningen inte engagerar sig för djupt utan bör hålla en viss distans till utredningsarbetet. På så sätt blir

---

<sup>37</sup> Ekelöf I 2002, s. 73; Heuman i *Brottets beivrande* 1952, s. 121–123; SOU 2011:45 s. 98–104.

<sup>38</sup> SOU 2015:52 s. 42. Lundh, Montgomery & Waern 1992, s. 51.

<sup>39</sup> SOU 2011:45 s. 100–103; SOU 2015:52 s. 42–43.

<sup>40</sup> JO 2007/08 s. 87; JO 2009/10 s. 111.

<sup>41</sup> Bring & Diesen 2009, s. 74–75.

det lättare att kritiskt granska och värdera det material som framkommer under förundersökningen.<sup>42</sup>

Åklagarens ålagda objektivitetsplikt ska även iaktas vid såväl väckandet av åtal som under rättegången. När åtal ska väckas kan åklagaren inte låta sin subjektiva övertygelse om den misstänktes skuld vara avgörande, istället måste åklagaren värdera det som framkommit under förundersökningen på ett objektivt sätt för att avgöra om åklagaren kan motse en fällande dom.<sup>43</sup> Vid huvudförhandlingen ska åklagaren se till att målet blir belyst på ett objektivt sätt. Det innebär att åklagaren har ett ansvar för att såväl det som talar till den misstänktes fördel som till den misstänktes nackdel läggs fram under rättegången. Åklagaren kan bland annat uppfylla sin objektivitetsplikt under huvudförhandlingen genom att ingripa om den misstänktes försvarare försummar sin uppgift.<sup>44</sup> I en ny paragraf, 45:3a RB, stadgas att åklagaren, och den som biträder honom eller henne, måste iaktta objektivitetsplikten även efter åtal har väckts, exempelvis under huvudförhandlingen.<sup>45</sup> Precis som i 23:4 3 st. RB har lagändringen endast varit ett förtydligande av vad som redan ansetts gälla.

Sammanfattningsvis kan sägas att objektivitetsplikten ska, och som numera framgår klart av lagtexten, iaktas av åklagaren under hela handläggningen av ett mål. Objektivitetsplikten är en hörnsten i åklagarrollen, som förtydligar och illustrerar åklagarens uppgift i rättsväsendet på ett bra sätt. Eftersom varje åklagare har en långtgående självständighet fungerar objektivitetsplikten som en garanti för att åklagaren fattar välavvägda beslut. Objektivitetsplikten kan sägas möjliggöra den autonomi som är extra framträdande för just åklagarprofessionen. Att åklagaren alltid är ålagd en objektivitetsplikt bidrar till att ge legitimitet till åklagarprofessionen och de beslut som fattas och därigenom bidra till en hög auktoritet i form av de befogenheter som en åklagare erhåller.

---

<sup>42</sup> Lindberg SvJT 1997 s. 202–203.

<sup>43</sup> Heuman i *Brottets beivrande* 1952, s. 123–126.

<sup>44</sup> Ekelöf I 2002, s. 73–74.

<sup>45</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 45:3a RB, hämtad 2016-10-07.

### 3.4 Absolut åtalsplikt

Ytterligare en av åklagarens kärnuppgifter är att besluta om åtal ska väckas eller ej. Svensk rätt bygger på en absolut åtalsplikt för åklagaren. En absolut åtalsplikt innebär att åklagaren inte bara har befogenhet att väcka åtal, utan även att åklagaren har skyldighet att göra så. Tanken med den absoluta åtalsplikten är att åklagaren ska väcka åtal om gärningen är straffbar och bevisningen är tillräckligt stark för att kunna ligga till grund för en fällande dom. I svensk rätt har den absoluta åtalsplikten funnits redan innan rättegångsbalkens infördes. Åklagarens absoluta åtalsplikt återfinns i 20:6 RB, vilken stadgar att åklagare ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om inget annat är stadgat.<sup>46</sup> Åtalsplikten kan kopplas ihop med förundersökningsplikten som återfinns i 23:1 RB, som stadgar att förundersökning ska inledas när det finns anledning att anta att brott som ligger under allmänt åtal har förövats.<sup>47</sup>

Av 20:3 1 st. RB följer alla brott hör under allmänt åtal om inget annat är stadgat. Exempel på undantag är så kallade målsägandebrott, där det endast är målsägande som får ange brottet till åtal. Ärekränkningensbrotten i 5 kap. BrB är som huvudregel målsägandebrott, även om vissa undantag finns.<sup>48</sup> Av 20:3 2 st. RB följer att även om vissa brott ligger under allmänt åtal kan det finnas en presumtion mot åtal genom att det i straffbudet för brottet ställas upp särskilda villkor för väckande av åtal, detta brukar beskrivas som att åklagaren måste göra en särskild åtalsprövning. Exempel på sådana villkor kan vara att det krävs angivelse av målsägande, för att åtal ska kunna väckas, så kallade angivelsebrott, eller att åtal endast får väckas om det är påkallat ur allmän synpunkt. Den särskilda åtalsprövningen är ett undantag från den absoluta åtalsplikten där åtal endast ska väckas för gärningar som är särskilt straffvärda.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Bring & Diesen 2009, s. 203–204; SOU 1992:61 s. 147–148.

<sup>47</sup> SOU 1992:61 s. 148.

<sup>48</sup> Bergman m.fl., Zeteo, 5:5 BrB, hämtad 2016-10-19.

<sup>49</sup> Bring & Diesen 2009, s. 218, 473; Ekelöf I 2002, s. 166; RåR 2008:2 s. 5–6; Fitger m.fl., Zeteo, 20:3 RB, hämtad 2016-10-19.

Motsatsen till absolut åtalsplikt är den så kallade relativa åtalsplikten. Här ges åklagaren en rätt att underlåta att åtala även om förutsättningarna för åtal är uppfyllda. Istället kan åklagaren göra en lämplighetsbedömning och bedöma om det är påkallat att åtala i just det enskilda fallet.<sup>50</sup> Efter införandet av rättegångsbalken har det flera gånger diskuterats huruvida svensk rätt borde överge den absoluta åtalsplikten och istället införa en relativ åtalsplikt. Sådana förslag har emellertid inte fått fäste i den svenska lagstiftningen. Till stöd för att behålla den absoluta åtalsplikten har det bland annat förts fram att den har en lång tradition inom svensk rätt, där den anses främja både förutsägbarhet i straffsystemet och likhet inför lagen. En absolut åtalsplikt tillser nämligen att lika fall behandlas lika och att åtal ska väckas om förutsättningarna är uppfyllda.<sup>51</sup> I åklagarutredningen fördes det fram att en absolut åtalsplikt bidrar till ett tryggare och framförallt mer förutsebart arbete för åklagarna. Detta eftersom åklagarna har stora befogenheter och dessutom en långtgående självständighet i sitt arbete.<sup>52</sup>

Emellertid är det numera så i svensk rätt att den absoluta åtalsplikten inte längre är absolut i ordets rätta bemärkelse. Den absoluta åtalsplikten har efterhand fått åtskilliga undantag som kommit att förändra åklagarens roll och arbete. Bland dessa undantag kan, förutom särskild åtalsprövning, nämnas både förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Som kommer framgå i avhandlingen har åklagarna, från rättegångsbalkens införande och framåt, tilldelats allt större befogenheter att självständigt bedöma om och när åtal ska väckas.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Ekelöf V 2011, s. 154–155; SOU 1992:61 s. 148.

<sup>51</sup> SOU 1992:61 s. 149, 158.

<sup>52</sup> SOU 1992:61 s. 157, 159–160.

<sup>53</sup> Bring & Diesen 2009, s. 472; RÅR 2008:2 s. 5; SOU 1992:61 s. 157.



## 4 Åtalsunderlåtelse

Förfarandet med åtalsunderlåtelse ger den enskilde åklagaren en möjlighet att under vissa förutsättningar göra avsteg från den absoluta åtalsplikten. Emellertid kvarstår dock, till skillnad från särskild åtalsprövning, en presumtion för att åtal ska väckas.<sup>54</sup> I förutsättningarna för åtalsunderlåtelse framgår att reglerna är fakultativa, vilket ger den enskilde åklagaren ett tämligen stort utrymme att självständigt bedöma om åtalsunderlåtelse ska användas i det enskilda fallet.<sup>55</sup>

När en åtalsunderlåtelse meddelas för ett brott gör åklagaren en så kallade sakerförklaring. Den beslutande åklagaren konstaterar då i sitt beslut att den misstänkte har gjort sig skyldig till det aktuella brottet. För att åklagaren ska kunna göra denna sakerförklaring måste den misstänktes skuld vara klarlagd. I princip krävs det att gärningen är erkänd eller så måste den misstänkte lämnat en berättelse som inte lämnar några tvivel.<sup>56</sup> Dessutom måste den aktuella förundersökningen vara avslutad och slutdelgiven.<sup>57</sup>

Eftersom en åtalsunderlåtelse innebär ett konstaterande av att den misstänkte har begått det aktuella brottet markeras detta i belastningsregistret. Ett brott för vilket åtalsunderlåtelse har meddelats kan sedan beaktas i händelse av att den misstänkte begår nya brott.<sup>58</sup>

### 4.1 Förutsättningarna för åtalsunderlåtelse

Förutsättningarna för att meddela åtalsunderlåtelse finns reglerade i 20:7 RB. Ett grundläggande krav, eller grundrekvisit, för att åtalsunderlåtelse ska

---

<sup>54</sup> Bring & Diesen 2009, s. 473; RÅR 2008:2 s. 6.

<sup>55</sup> SOU 1992:61 s. 175.

<sup>56</sup> Ekelöf V 2011, s. 164; RÅR 2008:2 s. 39.

<sup>57</sup> RÅR 2008:2 s. 39.

<sup>58</sup> Ekelöf V 2011, s. 164.

kunna meddelas är att åtalsunderlåtelsen inte får åsidosätta något väsentligt allmänt eller enskilt intresse.<sup>59</sup> Exempel på ett väsentligt allmänt intresse kan vara att det finns ett behov av att upprätthålla tilltron för rättsväsendet. Även allmänpreventiva skäl kan utgöra ett väsentligt allmänt intresse, att vissa brottstyper blivit allt vanligare och därför måste beivras mer. Såväl om fallet väckt stor uppmärksamhet som om den misstänkte tidigare har gjort sig skyldig till likartad brottslighet kan utgöra väsentliga allmänna intressen som talar emot åtalsunderlåtelse.<sup>60</sup>

Väsentligt enskilt intresse i sin tur tar hänsyn till framförallt målsägande. Har målsäganden ett skadeståndsanspråk mot den misstänkte kan detta utgöra ett väsentligt enskilt intresse som pekar på att åtal bör väckas. Brotts som innefattar en grov kränkning, exempelvis sexualbrott, kan utgöra ett väsentligt enskilt intresse som talar emot åtalsunderlåtelse. Även den misstänkte kan ha ett väsentligt enskilt intresse i att åtal väcks, för att slutligen bli frikänd från misstankarna.<sup>61</sup>

Huvudregeln är att åtalsunderlåtelse bara får meddelas när förundersökningen är avslutad och innan åtal är väckt. Emellertid stadgar 20:7a RB att i vissa situationer får åtalsunderlåtelse meddelas även efter åtal är väckt. Dock inte om den tilltalade motsätter sig det eller om dom har fallit. Åtalsunderlåtelse efter åtal är väckt ska bara användas i undantagsfall och bara grunda sig på saker som inte var kända för åklagaren när åtal väcktes. Om den misstänkte exempelvis plötsligt erkänner en tidigare förnekad gärning kan åtalet underlåtas även efter att åtal är väckt.<sup>62</sup> Under vissa särskilda omständigheter kan en åklagare, enligt 20:7b RB, återkalla en tidigare meddelad åtalsunderlåtelse. Även denna bestämmelse ska tillämpas restriktivt och kan aktualiseras om den misstänkte gör sig skyldig till likartad brottslighet som denne tidigare fått åtalsunderlåtelse för.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Ekelöf V 2011, s. 163.

<sup>60</sup> Bring & Diesen 2009, s. 482; Ekelöf V 2011, s. 163.

<sup>61</sup> Bring & Diesen 2009 s. 483; Ekelöf V 2011, s. 163.

<sup>62</sup> RåR 2008:2 s. 41–42.

<sup>63</sup> RåR 2008:2 s. 42–43

### 4.1.1 Typfallen

20:7 RB ställer i sitt första stycke upp fyra stycken typfall när den enskilde åklagaren får underlåta att åtala för brott.

I första punkten behandlas de så kallade *bötesfallen*. Åtalsunderlåtelse kan enligt denna punkt ske om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Bedömningen ska ske utifrån vilken påföljd som kan följa på just det aktuella brottet, inte utifrån brottets straffskala. Dock ska åtalsunderlåtelse inte ske per automatik för brott där påföljden ska bli böter. Istället behövs det göras en bedömning om det är lämpligt att besluta om åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse för snatteri bör exempelvis bara komma i fråga om varans värde är så ringa att det skulle framstå som löjligt att åtal väcktes. Ringa misshandel, som föregåtts av provokation, anges i doktrinen som ett exempel på brott där åtalsunderlåtelse kan aktualiseras. Emellertid är det viktigt att även de lindrigaste brotten beivras, annars riskerar tilltron till rättsväsendet att ifrågasättas.<sup>64</sup>

De så kallade *villkorlig dom-fallen* behandlas i paragrafens andra punkt. För att en åklagare ska kunna besluta om åtalsunderlåtelse enligt andra punkten krävs det, att det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom. Det ska inte råda några tveksamheter kring huruvida påföljden, om åtal väcktes, skulle bli villkorlig dom. Dessutom ställer punkten upp krav på att det ska finnas särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. De särskilda skälen riktar in sig på de undantagssituationer när det med hänsyn till brottet eller den misstänkte framstår som opåkallat att åtal väcks. I doktrinen nämns att det måste röra sig om ett brott som inte är allvarligt och att det ofta är ett brott som begåtts av obetänksamhet eller i förhastande. Även en misstänkts mycket höga ålder kan utgöra särskilda skäl för åtalsunderlåtelse.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Bring & Diesen 2009, s. 476–477; Ekelöf V 2011, s. 169–170.

<sup>65</sup> Bring & Diesen 2009, s. 477–478; RåR 2008:2 s. 27.

Tredje punkten i 20:7 1 st. RB är de så kallade *konkurrensfallen*. I konkurrensfallen kan åklagaren besluta om åtalsunderlåtelse om den misstänkte begått ett annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Punkten kan aktualiseras i en rad olika situationer. Dels kan det handla om att gärningspersonen är misstänkt för flera brott som begåtts samtidigt. Om den misstänkte samtidigt begår ett grovt brott och en trafikförseelse kommer trafikförseelsen inte påverka påföljden nämnvärt. Då skulle åtalsunderlåtelse kunna lämnas för trafikförseelsen. En annan typ av konkurrensfall är om den misstänkte begår nya brott innan dom har fallit. Då kan åtalsunderlåtelse komma att aktualiseras om det nyupptäckta brottet är så ringa i jämförelse med det föregående att det inte spelar någon roll för påföljden. Slutligen kan det röra sig om ny brottslighet som begåtts efter att den misstänkte dömts för det ursprungliga brottet men där påföljden inte är till fullo verkställd. I den här situationen är utrymmet för åtalsunderlåtelse mer begränsat och åtalsunderlåtelse för det nya brottet kan bli aktuellt när det är uppenbart att påföljden för det nya brottet skulle bli utan nämnvärd betydelse.<sup>66</sup>

Slutligen reglerar fjärde punkten i första stycket de så kallade *abnormfallen*. Åtalsunderlåtelse kan bli aktuellt om psykiatrisk vård eller insatser enligt LSS (1993:387) kommer till stånd. Misstänkta som kan bli aktuella för åtalsunderlåtelse enligt den här punkten är både personer med psykisk störning och personer med funktionshinder. Det behöver inte finnas ett samband mellan en psykisk störning och brottet, det avgörande är om det finns ett vårdbehov. Gäller det brott mot person måste åklagaren vid bedömningen särskilt beakta om vården är tillräckligt för att tillgodose målsägandes skyddsbehov.<sup>67</sup>

Åtalsunderlåtelse kan även meddelas i *extraordinära fall* enligt 20:7 2 st. RB. En åklagare kan lämna åtalsunderlåtelse för brott när det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den

---

<sup>66</sup> Ekelöf V 2011, s. 168–169; Fitger m.fl., Zeteo, 20:7 RB, 2016-09-22.

<sup>67</sup> Bring & Diesen 2009, s. 479–480.

misstänkte från vidare brottslighet. Dessutom får det med hänsyn till omständigheterna inte krävas att åtal väcks av andra skäl. I de extraordinära fallen kan det vara frågan om en frihetsberövande påföljd men där särskilt ömmande skäl talar emot. Sådant som svår obotlig sjukdom eller när gärningspersonen av vårdslöshet vållat någon närståendes död kan aktualiseras åtalsunderlåtelse enligt andra stycket.<sup>68</sup> Enligt 10 § i åklagarförordningen (2004:1265) får åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen endast beslutas av allmänna åklagare.

## 4.2 Utvecklingen av åtalsunderlåtelse

### 4.2.1 Rättegångsbalkens införande

När nuvarande rättegångsbalken infördes valde lagstiftaren att åklagarna skulle åläggas en absolut åtalsplikt. I förarbetena till rättegångsbalken hade frågan diskuterats fram och tillbaka. Ett av de tyngsta argumenten emot att införa en relativ åtalsplikt var en sorts misstro och brist på förtroende för rikets åklagare. Åklagarna ansågs inte besitta den kompetens som behövdes för att klara av de juridiska bedömningar som krävdes med en relativ åtalsplikt.<sup>69</sup>

I utredningarna som föregick den nya rättegångsbalken framfördes dock att i vissa situationer måste det vara möjligt att göra undantag från den absoluta åtalsplikten. Processlagsberedningen föreslog att det skulle infogas en paragraf i rättegångsbalken som gav åklagarna möjlighet att under vissa förutsättningar efterge åtal. Åtalseftergift skulle enligt förslaget vara möjligt i två situationer. Enligt förslagets första punkt fick en åklagare besluta om åtalseftergift om det för brottet inte kunde följa svårare straff än böter och lagföring av den misstänkte inte var påkallat ur allmän synpunkt (jfr bötesfallen i 4.1.1). Processlagsberedningens tanke var att åtalseftergift i de

---

<sup>68</sup> Ekelöf V 2011, s. 172.

<sup>69</sup> Landström 2011, s. 143, 145; SOU 1926:32 s. 35–36; SOU 1938:44 s. 256–257.

här fallen skulle tillämpas när den begångna gärningen mer rörde sig om ordningsförseelser eller annat ringa brott. Omständigheterna i samband med gärningen skulle också framstå som ursäktande.<sup>70</sup>

Den andra möjligheten att efterge åtal var i situationer med brottskonkurrens, då den misstänkte begått flera brott samtidigt eller begått ett nytt brott innan han avtjänat straffet för ett tidigare brott (jfr konkurrensfallen i 4.1.1). Åtalseftergift kunde då meddelas för brottet om det med hänsyn till det andra brottet skulle vara utan betydelse för påföljden. Processlagsberedningen nämnde exempel såsom flera stölder/bedrägerier som begåtts samtidigt eller att ett lindrigt brott begåtts tillsammans med ett grovt brott.<sup>71</sup>

En förutsättning för åtalseftergift var att den misstänktes skuld måste vara klarlagd. I princip menade Processlagsberedningen att den misstänkte måste erkänt gärningen.<sup>72</sup> Behörigheten att lämna åtalseftergift skulle ligga på den åklagare som skulle åtala för det aktuella brottet. Avseende bötesfallen i första punkten skulle åtalseftergiften kunna beslutas av distriktsåklagare. Medan behörigheten att meddela åtalseftergift enligt andra punkten främst borde tillkomma landsfogden, då det oftast var den som handlade de grövre brottet. Landsfogden skulle också granska de åtalseftergifter som meddelats av distriktsåklagarna och i tveksamma fall göra bedömningen själv.<sup>73</sup>

Vid rättegångsbalkens införande formulerades regler om åtalseftergift i enlighet med det förslag som Processlagsberedningen lagt fram.<sup>74</sup>

Därigenom skapades två undantag från den absoluta åtalsplikten där åklagarna fick befogenhet att avgöra om åtal skulle efterges eller ej. Ett av undantagen syftade till att åtal kunde efterges för mer bagatellartade brott där det fanns ursäktande omständigheter. Och det andra undantaget skulle

---

<sup>70</sup> SOU 1938:44 s. 257.

<sup>71</sup> SOU 1938:44 s. 257–258.

<sup>72</sup> SOU 1938:44 s. 259.

<sup>73</sup> SOU 1938:44 s. 259.

<sup>74</sup> Prop. 1942:5 s. 44–45.

bidra till ökad processekonomi då åtal inte behövdes väckas för ett brott som ändå inte skulle få någon inverkan för den totala påföljden. Enligt Landström pekade utformningen av reglerna om åtalseftergift på en bristande tilltro på åklagarnas kompetens och självständighet. Både eftersom åklagarnas befogenheter att besluta om åtalseftergift begränsades till några få undantagsfall samt att behörigheten att fatta beslut främst tillkom högre åklagare.<sup>75</sup>

## 4.2.2 Strafflagsberedningen

Samtidigt som rättegångsbalken infördes pågick också arbetet med vad som skulle komma att bli brottsbalken. Under detta arbete lämnade Strafflagsberedningen en rad olika betänkande som innehöll förslag på hur möjligheterna till åtalseftergift skulle utvidgas. Bland annat lade Strafflagsberedningen i ett av sina betänkande, SOU 1953:17 fram ett förslag på ytterligare en möjlighet till åtalseftergift. Förutom de två möjligheterna till åtalseftergift som redan gällde skulle riksåklagaren kunna meddela åtalseftergift om det för det aktuella brottet kunde följa svårare straff än böter. Det avgörande var om det var uppenbart att påföljden inte behövdes för att vare sig avhålla den misstänkte från vidare brottslighet eller att det inte var påkallat att åtal väcktes med hänsyn till allmän laglydnad eller ur allmän synpunkt.<sup>76</sup>

I sitt slutbetänkande lade strafflagsberedningen i SOU 1956:55 fram ett förslag som överensstämde med det tidigare betänkandet SOU 1953:17. Dock föreslogs ytterligare en grund för åtalsunderlåtelse. Enligt förslaget skulle åtal kunna efterges om den misstänkte uppenbarligen hade begått brottet under inflytande av sinnessjukdom eller sinnesslöhet och vård enligt sinnessjuklagen hade kommit till stånd utan lagföring (jfr abnormfallen i

---

<sup>75</sup> Landström 2011, s. 148, 154.

<sup>76</sup> Prop. 1964:10 s. 128; SOU 1953:17 s. 28.

avsnitt 4.1.1) Var det aktuella brottet belag med fängelse i lägst två år skulle åtalseftergift meddelas av riksåklagaren.<sup>77</sup>

Stafflagsberedningens betänkande låg sedermera till grund för en utvidgning som gav åklagarna ökade befogenheter att fatta beslut om åtalseftergift.

Avseende bötesfallen, antogs ett annat av Stafflagsberedningens förslag, att vissa åklagare skulle vara behöriga att fatta beslut om åtalseftergift om det var uppenbart att den misstänkte skulle dömts till böter om åtal väckts. Detta innebar att även brott där fängelse ingick i straffskalan skulle kunna bli aktuella för åtalseftergift. Det skulle nu vara möjligt att efterge åtal för relativt lindriga brott utan att brottets straffskala ställde upp hinder. Dock var det endast högre åklagare, såsom statsåklagare, som skulle vara behöriga att meddela åtalseftergift för brott där fängelse ingick i straffskalan.

Distriktsåklagarna skulle fortsatt endast vara behöriga att lämna åtalseftergift vid rena bötesbrott.<sup>78</sup>

Riksåklagaren skulle även få befogenhet att efterge åtal oberoende av brottets svårighetsgrad, vilket föreslagits i några av betänkandena. Kraven var att någon påföljd inte behövdes för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte var påkallat att åtal väcktes. Punkten skulle vara reserverad för rena undantagsfall när domstolsprövning borde undvikas (jfr de extraordinära fallen i avsnitt 4.1.1).<sup>79</sup> Dessutom skulle det, i enlighet med SOU 1956:55, vara möjligt att efterge åtal i abnormfallen.<sup>80</sup> Utvecklingen gick enligt Landström mot att åklagarna fick allt vidare befogenheter i takt med att förtroendet för åklagarnas kompetens hade ökat.<sup>81</sup>

1971 lades det fram ytterligare förslag på hur åklagarnas befogenheter att efterge åtal borde utökas. Bakgrunden var att antalet åtalseftergifter inte

---

<sup>77</sup> Prop. 1964:10 s. 128; SOU 1956:55 s. 423.

<sup>78</sup> Prop. 1964:10 s. 15, 130–133; Landström 2011, s. 170.

<sup>79</sup> Prop. 1964:10 s. 15, 133–134.

<sup>80</sup> Prop. 1964:10 s. 135.

<sup>81</sup> Landström 2011, s. 172–173.



ökat i den mån som lagstiftaren hade hoppats, samtidigt hade belastningen på rättsväsendet och framförallt domstolarna fortsatt att öka. Lagreformen riktade in sig på bötesfallen. Det skulle inte längre krävas att det var uppenbart att påföljden för den misstänkte skulle bli böter. Det skulle istället räcka med att det ”kunde antagas” att den misstänkte skulle dömas till böter om åtal väcktes. Departementschefen framhöll dock att om det rådde tvekan kring vilken påföljd som skulle utdömts fanns det inget utrymme för åtalsunderlåtelse. Tanken med den föreslagna utvidgningen var framförallt processekonomiska. Genom att åklagarnas tilläts större befogenheter och en vidare och friare åtalsprövning skulle domstolarna kunna avlastas. Behörigheten att besluta om åtalsunderlåtelse utöver de rena bötesbrotten låg inledningsvis kvar på statsåklagarna.<sup>82</sup> Dock ändrades åklagarinstruktionen (1964:739) kort därefter. Enligt ändringen skulle distriktsåklagare vara behöriga att besluta om åtalsunderlåtelse för vissa utpekade brott med fängelse i straffskalan, de utpekade brotten var snatteri, bedrägligt beteende och undandräkt. Ändringen gällde både bötesfallen och abnormfallen.<sup>83</sup>

### 4.2.3 Åtalsrättskommittén

Under de efterföljande åren skedde ett antal redaktionella ändringar av åtalsunderlåtelsereglerne. Bland annat bytte åtalseftergift namn till åtalsunderlåtelse i samband med att förundersökningsbegränsning infördes i svensk rätt. Dessutom började nuvarande utformning av 20:7 RB ta form i och med Åtalsrättskommitténs betänkande.<sup>84</sup>

I sitt betänkande återkom Åtalsrättskommittén till diskussionen kring huruvida Sverige borde behålla en absolut åtalsplikt eller övergå till en relativ åtalsplikt. Åtalsrättskommittén menade att vissa av de utgångspunkter som tidigare hade talat emot en relativ åtalsplikt numera var

---

<sup>82</sup> Prop. 1971:100 s. 2, 33–35.

<sup>83</sup> SFS 1972:23; Landström 2011, s. 180.

<sup>84</sup> Prop. 1981/82:41 s. 2; Fitger m.fl., Zeteo, 20:7 RB, hämtad 2016-09-26.

förlegade. Framförallt menade kommittén att de tidigare farhågorna att rikets åklagare inte besatt tillräcklig kompetens och självständighet för att förvalta en relativ åtalsplikt på ett rättssäkert sätt inte längre gällde.

Förtroendet för åklagarnas kompetens hade ökat.<sup>85</sup> Dock fanns det enligt Åtalsrättskommittén inte tillräckligt med skäl för att göra avsteg från den absoluta åtalsplikten, presumtionen för åtal skulle fortsätta att gälla. Istället borde den absoluta åtalsplikten förses med mer vidgade undantagsregler.<sup>86</sup>

Åtalsrättskommittén menade att ett sätt att göra detta på var genom att öka möjligheterna för åklagarna att meddela åtalsunderlåtelse.

Åtalsrättskommittén föreslog att ett grundrekvisit skulle införas i reglerna om åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse skulle bara vara möjligt om det inte hindrades av något viktigt allmänt eller enskilt intresse. Ett viktigt allmänt intresse skulle kunna vara att allmän laglydnad krävde att en påföljd dömdes ut eller att brottet innehöll en svårbedömd rättsfråga.<sup>87</sup> Ett viktigt enskilt intresse skulle i sin tur framförallt avse om målsägande hade ett ekonomiskt intresse av att det i åtalet fördes en skadeståndstalan mot den misstänkte och det innebar avsevärda fördelar för målsägande.<sup>88</sup> Åtalsrättskommittén menade att denna utformning av 20:7 RB skulle innebära en väsentlig utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen, framförallt när det gällde brott som endast föranledde böter.<sup>89</sup>

Avseende konkurrensfallen föreslog Åtalsrättskommittén en omskrivning av andra punkten. Enligt förslaget behövde rekvisiten mjukas upp för att åtalsunderlåtelse skulle kunna användas i högre utsträckning i situationer med brottskonkurrens. Det skulle inte längre krävas att det var uppenbart att påföljd för det föreliggande brottet skulle vara utan nämnvärd betydelse, istället skulle det förutom grundrekvisitet bedömas om påföljd var påkallad för det föreliggande brottet. Enligt Åtalsrättskommittén skulle utvidgningen

---

<sup>85</sup> SOU 1976:47 s. 96.

<sup>86</sup> Landström 2011, s. 186; SOU 1976:47 s. 133–134.

<sup>87</sup> SOU 1976:47 s. 22, 133–137.

<sup>88</sup> SOU 1976:47 s. 137–138.

<sup>89</sup> SOU 1976:47 s. 153.

leda till att åtalsunderlåtelse kunde ges i högre utsträckning vid bland annat seriebrottslighet.<sup>90</sup>

Även abnormfallen skulle utvidgas enligt Åtalsrättskommitténs förslag. Åtalsunderlåtelse skulle kunna användas inte bara om den misstänkte undergick slutna psykisk vård utan också om den misstänkte undergick vård för exempelvis alkohol- eller narkotikamissbruk. Det avgörande var enligt Åtalsrättskommittén huruvida vården främjade den misstänktes anpassning till samhället. Samt om något viktigt allmänt eller enskilt intresse talade emot åtalsunderlåtelse.<sup>91</sup>

Den stora utvidgningen låg i ett förslag på en ny typ av åtalsunderlåtelse. Enligt betänkandet skulle åklagarna kunna besluta om åtalsunderlåtelse om det kunde antagas att den misstänkte vid lagföring skulle få villkorlig dom (jfr villkorlig dom-fallen i avsnitt 4.1.1). Åtalsunderlåtelse skulle bli aktuellt i de fall där allt pekade på att det förevarande brottet var en engångsföreteelse. Precis som vid de övriga typfallen fick inte något viktigt allmänt eller enskilt intresse utgöra ett hinder för åtalsunderlåtelser.<sup>92</sup>

I betänkandet föreslog Åtalsrättskommittén också att riksåklagarens befogenheter att besluta om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen borde utvidgas. Riksåklagaren skulle ha behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse utan hinder av de förutsättningar som i övrigt ställs upp. Kravet var dock att synnerliga skäl talade emot att åtal borde väckas och att någon påföljd inte var erforderlig av särskilda skäl, det skulle med andra ord fortfarande handla om rena undantagsfall när domstolsprövning borde undvikas exempelvis med hänsyn till den misstänktes hälsa.<sup>93</sup>

Åtalsrättskommittén föreslog också en översyn över vilka åklagare som hade behörighet att fatta beslut om åtalsunderlåtelse i de olika fallen.

---

<sup>90</sup> Landström 2011, s. 186; SOU 1976:47 s. 161–167.

<sup>91</sup> SOU 1976:47 s. 24–25.

<sup>92</sup> Landström 2011, s. 186; SOU 1976:47 s. 25, 211.

<sup>93</sup> SOU 1976:47 s. 227–228.

Åtalsrättskommittén menade i sitt betänkande att det var anmärkningsvärt att behörigheten att fatta vissa beslut om åtalsunderlåtelse låg väldigt högt upp i hierarkin. En jämförelse gjordes med strafföreläggande där den åklagaren som handlade ärendet själv kunde fatta beslut om strafföreläggande.<sup>94</sup> Exempelvis kunde inte distriktsåklagare och kammaråklagare fatta beslut om åtalsunderlåtelse för brott där fängelse ingick i straffskalan, med undantag för vissa specifikt utpekade brott.<sup>95</sup> Genom att tilldela fler åklagare utökade befogenheter skulle åklagarna kunna arbeta mer effektivt. Därför föreslog Åtalsrättskommittén att den åklagare som hade behörighet att handlägga målet i princip också skulle vara behörig att fatta beslut om åtalsunderlåtelse i samma mål. I fråga om assistentåklagare krävdes minst tre års tjänstgöring för att ha behörighet att fatta beslut om åtalsunderlåtelse, förutom för rena bötesbrott och i konkurrensfallen.<sup>96</sup>

Inledningsvis avvisades Åtalsrättskommitténs förslag. Anledningen till detta var till stor del en oro för den allt större rollförskjutning som skedde, allt mer av uppgifter som normalt tillkom domstolarna lades på åklagarna. Bland remissinstanserna ansågs detta vara oroväckande ur rättssäkerhetssynpunkt.<sup>97</sup>

Dock återkom Åtalsrättskommitténs förslag i efterföljande lagstiftningsarbete. Orsaken till förändringsbehovet var främst processekonomiska övervägande. Det fanns enligt departementschefen ett behov av att omprioritera rättsväsendets resurser för att dessa skulle kunna fokuseras på allvarliga typer av brottslighet. Departementschefen menade att den kritik som lett till att Åtalsrättskommitténs förslag inte genomfördes tidigare, bland annat att rollförskjutningen mellan domstol och åklagare skulle leda till försämrad rättssäkerhet, till viss del varit överdriven. Dessutom menade departementschefen att de processekonomiska fördelarna

---

<sup>94</sup> SOU 1976:47 s. 302–303.

<sup>95</sup> SOU 1976:47 s. 299–300.

<sup>96</sup> SOU 1976:47 s. 302–305.

<sup>97</sup> Prop. 1981/82:41 s. 11–13.

som ett utvidgande skulle innebära hade underskattats i alldeles för stor utsträckning. Särskilt då utvidgningen av möjligheterna till åtalsunderlåtelse även skulle få effekt på förundersökningsbegränsningarna.<sup>98</sup>

I enlighet med Åtalsrättskommitténs förslag instiftades ett grundrekvisit för att säkerställa att inget *väsentligt* allmänt eller enskilt intresse åsidosattes. Grundrekvisitet skulle utöka användandet av åtalsunderlåtelse, eftersom rekvisitet inbjöd till ett större användningsområde.<sup>99</sup> Förändringen ledde bland annat till att utrymmet att besluta om åtalsunderlåtelse vid bötesfallen vidgades, åklagaren behövde nu endast ta hänsyn till om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosattes istället för om åtal krävdes ur allmän synpunkt.<sup>100</sup> I konkurrensfallen mjukades de olika rekvisiten upp i enlighet med Åtalsrättskommitténs förslag. Förhoppningen var att detta skulle underlätta användandet av åtalsunderlåtelse i konkurrensfallen.<sup>101</sup>

Dock gick lagändringen inte lika långt som Åtalsrättskommittén i fall där den misstänkte undergick vård, abnormfallen. Åtalsrättskommitténs förslag om att utvidgningen skulle träffa även alkohol- och narkotikamissbrukare togs inte med. Istället innebar lagändringen att möjligheterna att meddela åtalsunderlåtelse skulle utvidgas på så sätt att när ett brott begåtts under själslig abnormitet skulle även annan psykiatrisk vård än slutenvård kunna föranleda beslut om åtalsunderlåtelse.<sup>102</sup>

Slutligen ökades även åklagarnas befogenhet då det, i enlighet med Åtalsrättskommitténs förslag, skulle införas en ny grund för åtalsunderlåtelse. Åklagaren skulle få befogenhet att underlåta åtal om det kunde antas att påföljden skulle bli villkorlig dom. Dock krävdes det att det förelåg särskilda skäl som talade för åtalsunderlåtelse, exempelvis att brottet inte var särskilt allvarligt och hade begåtts av obetänksamhet.<sup>103</sup>

---

<sup>98</sup> Landström, 2011, s. 194; Prop. 1984/85:3 s. 14, 19–20.

<sup>99</sup> Prop. 1984/85:3 s. 21–22.

<sup>100</sup> Prop. 1984/85:3 s. 27–28.

<sup>101</sup> Prop. 1984/85:3 s. 29–34.

<sup>102</sup> Prop. 1984/85:3 s. 35–37.

<sup>103</sup> Landström 2011, s. 197; Prop. 1984/85:3 s. 39–43.

Även åklagarnas behörighet ändrades i det efterföljande reformarbetet. I de extraordinära fallen skulle behörigheten att fatta beslut tillkomma, förutom riksåklagaren, även statsåklagarna. Behörighetsregeln för de extraordinära fallen skulle flyttas från 20:7 2 st. RB till åklagarinstruktionen (1974:910).<sup>104</sup> Avseende behörigheten i övriga fall instämde departementschefen med Åtalrättskommittén. Behörigheten att besluta om åtalsunderlåtelse borde ligga på den åklagare som hade att handlägga ärendet, dock skulle viss erfarenhet krävas för viss behörighet. Enligt lagförslaget ändrades åklagarinstruktionen (1974:910) så att assistentåklagare skulle vara behörig i fråga om konkurrensfall eller rena bötesbrott. I övriga fall, förutom de extraordinära fallen, krävdes att beslutet fattades av minst en assistentåklagare med två års erfarenhet.<sup>105</sup>

#### 4.2.4 Den fortsatta utvecklingen

Formuleringen av reglerna för åtalsunderlåtelse som tillkom i samband med prop. 1984/85:3 har i princip stått kvar oförändrade. Dock skedde vissa förändringar avseende abnormfallen. Bland annat togs kravet på ett kausalsamband mellan psykisk störning och brottet bort i en lagändring. Istället var det avgörande om psykiatrisk vård eller vård genom omsorgslagen kommit till stånd.<sup>106</sup>

I åklagarutredningen diskuterades att åtalsunderlåtelseinstitutet hade stora processekonomiska fördelar, särskilt i ljuset av reglerna om förundersökningsbegränsning, och att utformningen av lagstiftningen gav den enskilde åklagare stort utrymme att fatta självständiga beslut om åtalsunderlåtelse. Dock hade detta stora utrymme inte använts i den omfattning som lagstiftaren förväntat sig, emellertid ansåg inte

---

<sup>104</sup> Landström 2011, s. 198; Prop. 1984/85:3 s. 43–45.

<sup>105</sup> Prop. 1984/85:3 s. 45–46.

<sup>106</sup> Prop. 1990/91:58 s. 481, 483.

Åklagarutredningen att någon ytterligare utvidgning av befogenheterna kring åtalsunderlåtelse var nödvändig.<sup>107</sup>

Även om Åklagarutredningen inte föreslog några ytterligare befogenheter för åklagarna fortsatte ändå diskussionen kring hur behörigheten i de extraordinära fallen skulle se ut. Enligt 13 § i åklagarförordningen (1996:205) och i 10 § i den efterföljande åklagarförordningen (2004:1265) var det endast högre åklagare som hade behörighet att fatta beslut om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen. I SOU 2010:43 diskuterades om behörigheten för både förundersökningsbegränsning i de så kallade disproportionsfallen och åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen borde sänkas. Utredningen framhöll att vid övriga typer av åtalsunderlåtelse låg behörigheten på den åklagare som handlade målet. I ljuset av att åklagarna ansågs besitta en väldigt hög kompetens, samt att riksåklagaren hade utfärdat riktlinjer för användandet av åtalsunderlåtelse i RÅR 2008:2, menade utredningen att behörigheten att besluta om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen skulle tillkomma även kammaråklagare. Det var ett slöseri med resurser att kammaråklagare annars skulle behöva vända sig till en högre åklagare bara för att ett formellt beslut om åtalsunderlåtelse skulle fattas.<sup>108</sup> Åklagarförordningen (2004:1265) ändrades sedan i enlighet med utredningens förslag. I 10 § stadgades att allmän åklagare, det vill säga kammaråklagare och uppåt, fick fatta beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20:7 2 st. RB.<sup>109</sup>

### 4.3 Slutsatser om rättsutvecklingen

I sin avhandling menar Landström att utvecklingen av åklagarnas möjligheter att besluta om bland annat åtalsunderlåtelse ofta bygger på rättsväsendet har behövt göra processekonomiska övervägande i allt större utsträckning. Landström menar att åklagaren, i straffprocessen har fått rollen

---

<sup>107</sup> SOU 1992:61 s. 174–180.

<sup>108</sup> SOU 2010:43 s. 147–151.

<sup>109</sup> 10 § SFS 2012:168.

som en sorts grindvakt, med allt mer och vidare befogenheter att besluta om åtalsunderlåtelse. Utvidgningen av åklagarnas befogenheter, och att behörigheten att besluta om åtalsunderlåtelse successivt flyttats allt längre ner i åklagarhierarkin, har enligt Landström varit möjlig eftersom förtroendet för åklagarna och deras kompetens ökat sedan rättegångsbalkens införande.

Vid min egen granskning av hur befogenheterna och behörigheten att beslut om åtalsunderlåtelse har utökats är jag beredd att dela Landströms uppfattning. Vid införandet av rättegångsbalken förkastades idén om en relativ åtalsplikt för åklagarna. Det fanns helt enkelt ett bristande förtroende gentemot rikets åklagare och deras förmåga att fatta kompetenta och självständiga beslut. Följden av detta bristande förtroende blev en absolut åtalsplikt, med få undantag. Åtalsunderlåtelse kunde endast meddelas i några få situationer. Dessutom skulle behörigheten främst vara förbehållen de högre åklagarna.

Den fortsatta rättsutvecklingen visar att åklagarnas befogenheter och behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse utökades efterhand. Ofta berodde detta på processekonomiska övervägande, då det fanns ett stort behov av att använda rättsväsendets resurser på ett effektivt sätt. Förslagen på ökade befogenheter för åklagarna att besluta om åtalsunderlåtelse kritiserades ibland, exempelvis förkastades inledningsvis den utvidgning som Åtalsrättskommittén föreslog, på grund av den rollförskjutning som kunde uppstå mellan åklagare och domstol kunde påverka rättssäkerheten. Emellertid genomfördes utvidgningen bara några år senare, med hänvisning till att rädslan för rättssäkerheten varit överdriven och att de processekonomiska fördelarna skulle vara stora. Precis som Landström landar jag i slutsatserna att utökningen av åklagarnas befogenheter och utökningen av vilka åklagare som är behöriga att fatta beslut kan kopplas till ett ökat förtroende för åklagarnas beslutsfattande, kompetens och självständighet. Denna slutsats menar jag stöds av en rad olika omständigheter som både framgår direkt och indirekt av rättsutvecklingen.



Exempelvis fick statsåklagarna i samband med Strafflagsberedningens förslag befogenhet att besluta om åtalsunderlåtelse för brott där fängelse ingick i straffskalan. Ett ökat förtroende för åklagarnas kompetens kan vidare ses i Åtalsrättskommitténs betänkande. Där framhåller kommittén att åklagarna besatt den höga kompetens som skulle krävts för att hantera en relativ åtalsplikt på ett rättssäkert sätt. Istället för att inrätta en relativ åtalsplikt föreslår kommittén att undantagen från den absoluta åtalsplikten bör utökas. Exempelvis fick åklagarna enligt Åtalsrättskommitténs förslag befogenheter att besluta om åtalsunderlåtelse om det kunde antas att påföljden för brottet skulle bli villkorlig dom, vilket innebar ett straffvärde på fängelsenivå. Att ge åklagarna befogenheter att besluta om åtalsunderlåtelse i sådana fall skulle varit otänkbart vid införandet av rättegångsbalken

Behörigheten för de lägre åklagarna har också utökats successivt genom åren. Från att i princip bara varit högre åklagare som fått besluta om åtalsunderlåtelse, förutom vid rena bötesbrott, skulle istället den enskilde åklagare som var tillräckligt kompetent att handlägga ett ärende också anses vara tillräckligt kompetent att besluta om åtalsunderlåtelse i det aktuella ärendet. Ett av de tydligaste exemplen på att förtroendet för åklagarnas kompetens har ökat är de extraordinära fallen. Inledningsvis var det endast riksåklagaren var behörig att besluta om åtalsunderlåtelse. Emellertid utökades behörigheten till att omfatta först statsåklagare men numera är även allmänna åklagare på den lokala rättsliga nivån, exempelvis kammaråklagare, behöriga att fatta beslut om åtalsunderlåtelse. Att denna utökning var möjlig till följd av ett högt förtroende framgår uttryckligen av SOU 2010:43.

Sammanfattningsvis anser jag att åklagarnas befogenheter, avseende åtalsunderlåtelse, har utökats genom åren till att omfatta allt fler fall, på samma sätt har behörigheten kommit att tillfalla inte bara de högre åklagarna utan i allt större mån alla åklagare. Denna utveckling har varit möjlig tack vare ett ökat förtroende för den enskilde åklagarens kompetens

och självständighet. Förutom den rent juridiska utvecklingen kan utvecklingen också ses på ett annat sätt, det ökade förtroendet som tillskrivits åklagarprofessionen har inneburit att åklagaren inom sitt område har fått både en ökad legitimitet och auktoritet att göra undantag från den absoluta åtalsplikten, i det här fallet i form av åtalsunderlåtelse. Även åklagarnas självständighet kan sägas ha ökat, där varje åklagare har fått större möjligheter att fatta beslut i sina egna ärenden, sett utifrån åklagarprofessionen kan det istället uttryckas som att åklagarprofessionen fått en allt större autonomi.

## 5 Förundersökningsbegränsning

Som nämnts ovan finns det till den absoluta åtalsplikten kopplat en absolut förundersökningsplikt. Den absoluta förundersökningsplikten finns reglerad i 23:1 1 st. RB. Där stadgas att förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, således ska förundersökning alltid inledas vid misstanke om brott som hör under allmänt åtal. Från huvudregeln om absolut förundersökningsplikt, finns det emellertid undantag. Andra stycket i 23:1 RB stadgar att förundersökning inte behöver inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Typexemplet är cykelstölder eller andra brottstyper där spaningsuppslag normalt saknas.<sup>110</sup>

Om en förundersökning redan är inledd kan denna läggas ner under vissa förutsättningar. I 23:4 2 st. RB framgår att en förundersökning ska läggas ner om det inte längre finns anledning att fullfölja den. Vid bedömningen ska det beaktas om vidare utredning kan förväntas ge något resultat som kan föra förundersökningen framåt. Saknas det exempelvis spaningsuppslag ska utredningen läggas ner. Den bakomliggande tanken är framförallt processekonomisk, det är ett slöseri med resurser att hålla liv i en förundersökning som ändå inte kan föras framåt. Behörigheten att fatta ett nedlägningsbeslut tillkommer förundersökningsledaren enligt 23:3 RB.<sup>111</sup>

### 5.1 Förutsättningarna för förundersökningsbegränsning

Även i fall när det finns anledning att fortsätta en förundersökning kan åklagare, eller polisär förundersökningsledare, i vissa fall besluta att lägga

---

<sup>110</sup> Ekelöf V 2011, s. 111–112; Fitger m.fl., Zeteo, 23:1 RB, 2016-10-13.

<sup>111</sup> Bring & Diesen 2009, s. 492–493.

ner förundersökningen. Detta sker med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning i 23:4a RB.

Även om förundersökningsbegränsning i vissa fall har ett nära samband med reglerna om åtalsunderlåtelse skiljer sig de olika instituten väsentligt åt på en rad punkter. Åtalsunderlåtelse innebär en sakerförklaring där åklagaren konstaterar att den misstänkte begått ett visst brott. Därigenom behöver skuldfrågan vara utredd, oftast genom att den misstänkte erkänt gärningen. Eftersom en förundersökningsbegränsning inte är ett konstaterande av den misstänktes skuld, utan ett beslut att inte fortsätta förundersökningen mot den misstänkte är det inte en förutsättning att skuldfrågan är utredd. På grund av detta antecknas inte beslut om förundersökningsbegränsning i den misstänktes belastningsregister. Dock kan en förundersökning återupptas utan att särskilda omständigheter föranleder det.<sup>112</sup> Gränsdragningen mellan förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse brukar dras vid slutdelgivningen. Även om det kan förekomma att förundersökningen läggs ner även efter den är slutdelgiven.<sup>113</sup>

Av 23:4a 2 st. RB framgår att i de fall där det står klart redan från början att förundersökningen kommer läggas ner med stöd av reglerna i 23:4a 1 st. RB kan det beslutas att förundersökning inte behöver inledas. Som kommer framgå nedan kan förundersökningsbegränsning enligt 23:4a 1 st. RB beslutas i två olika situationer.

### 5.1.1 Disproportionsfallen

I paragrafens första punkt berörs de situationer som i benämns *disproportionsfallen*. Här stadgas att en förundersökning får läggas ner om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse. Utöver detta måste det antas att vid en lagföring skulle straffvärdet för det aktuella brottet inte överstigit fängelse i tre månader.

---

<sup>112</sup> Bring & Diesen 2009, s. 474; Ekelöf V 2011, s. 164; RåR 2008:2 s. 41.

<sup>113</sup> Ekelöf V 2011, s. 164; RåR 2008:2 s. 9–10.

Syftet med disproportionsfallen är att regeln ska tillämpas vid brott som normalt inte är särskilt komplicerade men som i det aktuella fallet kräver en omfattande utredning av exempelvis bakomliggande civilrättsliga förhållande. Brott som ofta nämns i samband med disproportionsfallen är olika typer av markintrång, olovlig jakt eller fiske. Även anmälningar som har sin grund i tvister mellan grannar nämns i doktrinen och förarbetena. I många av de nämnda fallen skulle det krävas stora utredningsåtgärder och kostnader att utreda de bakomliggande förhållandena. När dessa kostnader står i obalans till sakens betydelse och till vilken påföljd som kan bli aktuell har lagstiftaren ansett att det ska finnas en möjlighet att kunna lägga ner förundersökningen.<sup>114</sup>

Även om det inte framgår direkt av lagtexten, måste hänsyn tas till om det finns skäl som talar emot en nedläggning av förundersökningen. Exempelvis skulle ett avgörande i domstol kunna undanröja ett osäkert rättsläge. Hänsyn måste även tas till målsägande, bland annat vilka möjligheter denne har att på egen hand utreda saken.<sup>115</sup>

Behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen tillkommer, enligt 23:4a 3 st. RB, endast åklagare. Emellertid är det inte alla åklagare som är behöriga. Av 10 § åklagarförordningen (2004:1265) framgår, precis som vid åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen, att det endast är allmänna åklagare som får besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen.<sup>116</sup>

### **5.1.2 Åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning**

Andra punkten i 23:4a 1 st. RB ger utrymme för att besluta om förundersökningsbegränsning om det kan antas att åtal för brott inte skulle

---

<sup>114</sup> Bring & Diesen 2009, s. 470; Ekelöf V 2011, s. 167; SOU 2010:43 s. 140.

<sup>115</sup> Bring & Diesen 2009, s. 471; Fitger m.fl., Zeteo, 23:4a RB, hämtad 2016-10-13.

<sup>116</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 23:4a RB, hämtad 2016-10-13.

komma att ske till följd av antingen åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning. För att andra punkten ska kunna användas krävs det sålunda att det görs en prognos huruvida särskilda åtalsprövning eller åtalsunderlåtelse, om förundersökningen genomförs, kommer innebära att åtal inte väcks för det aktuella brottet. Som redogjorts för innebär en särskild åtalsprövning ett avsteg från den absoluta åtalsplikten. Reglerna om förundersökningsbegränsning gör att den särskilda åtalsprövningen aktualiseras på ett tidigare stadié än när åklagaren ska ta beslut om huruvida åtal ska väckas för brottet eller ej. Om åklagaren kan anta att åtal inte kommer väckas med hänvisning till den särskilda åtalsprövningen kan förundersökningen antingen läggas ner eller inte inledas från första början.<sup>117</sup>

Även vid förundersökningsbegränsning i de så kallade åtalsunderlåtelsefallen ska åklagaren göra en prognos för om åtal kommer underlåtas när utredningen är slutförd. Om åklagaren antar att när förundersökningen är slutförd kommer inte åtal väckas, med hänvisning till att åtalsunderlåtelse ändå kommer meddelas för brottet, kan åklagaren besluta att lägga ner förundersökningen. Genom att 23:4a 1st. 2 RB hänvisar direkt till reglerna om åtalsunderlåtelse i 20:7 RB kan förundersökningsbegränsning bli aktuellt i alla de fall där åtalsunderlåtelse skulle meddelats, även i de extraordinära fallen (jfr avsnitt 4.1.1).<sup>118</sup> Enligt Ekelöf torde förundersökningsbegränsning få sitt största praktiska användningsområde avseende konkurrensfallen. Exempelvis skulle det vara möjligt för en åklagare att besluta om förundersökningsbegränsning avseende en trafikförseelse som begåtts i samband med ett grövre brott exempelvis grov olovlig körning. Trafikförseelsen skulle i det här fallet inte få någon inverkan på påföljden.<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Ekelöf V 2011, s. 166; RÅR 2008:2 s. 6.

<sup>118</sup> Bring & Diesen 2009, s. 474; Ekelöf V 2011, s. 167; RÅR 2008:2 s. 7.

<sup>119</sup> Ekelöf V 2011, s.167–168.

Enligt andra punkten får förundersökningsbegränsning inte beslutas om det skulle innebära att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Vid förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen innebär detta att bedömningen måste göras i två steg. Först måste en bedömning göras om en åtalsunderlåtelse skulle åsidosätta något väsentligt allmänt eller enskilt intresse<sup>120</sup>. Den här bedömningen handlar om åsidosättandet skulle ske till följd av åtal inte blir väckt. I det andra steget görs bedömningen om en förundersökningsbegränsning skulle åsidosätta något väsentligt allmänt eller enskilt intresse. En förundersökningsbegränsning innebär att en förundersökning läggs ner och därmed inte kommer slutföras. Därför måste bedömningen i det andra steget ske utifrån att det aktuella brottet inte kommer bli utrett. Oftast sammanfaller de väsentliga intressena vid både åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Dock är så inte alltid fallet. Ett väsentligt enskilt intresse som kräver att saken blir utredd skulle kunna vara att målsäganden genom förundersökningen skulle få underlag för en egen skadeståndstalan.<sup>121</sup>

Behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning enligt 23:4a 1 st. 2 RB framgår av 23:4a 3 st. RB. Numera är både åklagare och polisiära förundersökningsledare behöriga att besluta om förundersökningsbegränsning enligt andra punkten med ett undantag. Det är endast allmänna åklagare som är behöriga att besluta om förundersökningsbegränsningar i åtalsunderlåtelsefall som grundar sig på 20:7 2 st. RB, de extraordinära fallen.<sup>122</sup>

---

<sup>120</sup> Se avsnitt 4.1.

<sup>121</sup> RÅR 2008:2 s. 18–20; Fitger m.fl., Zeteo, 23:4a RB, hämtad 2016-10-13.

<sup>122</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 23:4a RB, hämtad 2016-10-13.

## 5.2 Utvecklingen av förundersökningsbegränsning

### 5.2.1 Införandet av förundersökningsbegränsning

Möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning infördes i rättegångsbalken 1982.<sup>123</sup> De nya reglerna om förundersökningsbegränsning hade sin grund i Åtalsrättskommitténs betänkande. Åtalsrättskommittén menade att det fanns ett processekonomiskt behov av att kunna lägga ner vissa förundersökningar. Befogenheten att besluta om åtalsunderlåtelse innebar en viss arbetslättning för åklagarna. Dock krävde ett beslut om åtalsunderlåtelse ändå att en förundersökning hade genomförts, bland annat skulle skuldfrågan vara klarlagd. Om det skapades befogenheter att avstå att utreda brott i vissa situationer och lägga ner förundersökningar på ett tidigare stadiet skulle resurser kunna frigöras, resurser som kunde användas för att utreda allvarigare brottslighet.<sup>124</sup>

Enligt Åtalsrättskommitténs förslag skulle särskilda nedläggningsgrunder, eller förundersökningsbegränsningar införas.

Förundersökningsbegränsningarna skulle vara tre till antalet. Behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning skulle endast tillkomma åklagare.<sup>125</sup> I det första fallet skulle en åklagare få befogenhet att lägga en förundersökning för ett brott om fortsatt utredning inte var påkallad av något viktigt allmänt eller enskilt intresse, samt att det kunde antas att brottet vid lagföring skulle leda till ett lägre bötesstraff än 200 kronor i penningböter eller 20 dagsböter. En sådan nedläggningsgrund var tänkt att kunna användas på det allra lägsta skiktet av bötesbrottslighet. I

Åtalsrättskommitténs förslag framhölls att riksåklagaren skulle meddela föreskrifter kring vid vilka brottstyper som nedläggningsgrunden skulle vara tillämplig.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 23:4a RB, hämtad 2016-10-13.

<sup>124</sup> SOU 1976:47 s. 290.

<sup>125</sup> SOU 1976:47 s. 295, 355–356.

<sup>126</sup> Landström 2011, s. 187; SOU 1976:47 s. 40, 356–357.



Vid den andra nedläggningsgrunden skulle åklagarna få befogenhet att lägga ner en förundersökning om brottet vid lagföring skulle leda till bötesstraff och fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte stod i rimligt förhållande till sakens betydelse (jfr disproportionsfallen i avsnitt 5.1.1). Enligt Åtalsrättskommittén skulle nedläggningsgrunden kunna användas när utredningen skulle bli synnerligen tidskrävande och brottet endast skulle föranleda ringa eller måttligt bötesstraff. Som exempel på brott nämndes bland annat markintrång, olovligt fiske och olovlig jakt.<sup>127</sup>

En åklagare skulle även, enligt den tredje och sista nedläggningsgrunden, få befogenhet att lägga ner en förundersökning om det fanns någon som kunde misstänkas för brottet men att det kunde antagas att åtal ändå, vid en slutförd förundersökning, skulle underlåtas enligt särskilda bestämmelser om åtalsunderlåtelse<sup>128</sup> eller om särskild åtalsprövning (jfr andra punkten i 23:4a 1 st. RB i avsnitt 5.1.2). I betänkandet framfördes att åklagaren skulle vara tvungen att göra en hypotetisk bedömning om förutsättningarna för exempelvis åtalsunderlåtelse skulle föreligga vid en slutförd förundersökning.<sup>129</sup>

Vid införandet av förundersökningsbegränsning byggde lagreformen i stort på det förslag som lagts fram av Åtalsrättskommittén. Av förarbetena till lagreformen framgår att möjligheten att besluta om förundersökningsbegränsning främst motiverades ur processekonomiska hänseende. Departementschefen menade att utökade möjligheter att lägga ner vissa förundersökningar skulle innebära att mer resurser skulle kunna frigöras för att istället kunna användas för att bekämpa den mer allvarliga brottsligheten.<sup>130</sup>

---

<sup>127</sup> SOU 1976:47 s. 40, 292–293.

<sup>128</sup> Bland annat 20:7 RB och de särskilda reglerna i LUL (1964:167).

<sup>129</sup> SOU 1976:47 s. 40, 357.

<sup>130</sup> Landström 2011, s. 189; Prop. 1981/82:41 s. 18.

Vid införandet skulle förundersökningsbegränsning kunna beslutas i två situationer. Den möjlighet till förundersökningsbegränsning som fallit bort var möjligheten att lägga ner förundersökningar när det kunde antas att brottet skulle leda till ett lägre bötesstraff än tjugo dagsböter eller tvåhundra kronor i penningböter. Departementschefen framhöll att det skulle kunna inverka negativt på den allmänna laglydnaden att införa så långtgående möjligheter att lägga ner förundersökningar av mindre lagöverträdelser. Även mindre lagöverträdelser behövde beivras annat skulle, precis som remissinstanserna påpekat, innebära en slags avkriminalisering av bötesförseelser.<sup>131</sup>

Istället skulle den första punkten i 23:4a 1 st. RB innehålla disproportionsfallen. Lagförslaget överensstämde med det som föreslagits av Åtalsrättskommittén, där möjligheten främst skulle rikta sig mot förundersökningar som skulle bli stora och dyra, till följd av att olika civilrättsliga förhållande behövde utredas. Befogenheten att lägga ner en förundersökning omfattade brott som inte skulle föranleda någon svårare påföljd än böter. En del remissinstanser hade föreslagit att befogenheten borde kunna användas även vid mer allvarlig brottslighet, där påföljden skulle antas bli villkorlig dom. Departementschefen ansåg dock att det inte var lämpligt att lämna allvarligare brott obeivrade bara för att utredningsarbetet skulle vara svårt och omfattande.<sup>132</sup>

I enlighet med Åtalsrättskommitténs förslag infördes, i andra punkten, också en möjlighet att besluta om förundersökningsbegränsning om det kunde antas att åtal för brottet inte skulle ske till följd av åtalsunderlåtelse i 20:7 RB eller särskild åtalsprövning. Detta oberoende av om det fanns någon misstänkt gärningsman eller ej. Genom hänvisningen till 20:7 RB förtydligas att förundersökningsbegränsning inte skulle vara möjligt med stöd av reglerna om åtalsunderlåtelse i LUL (1964:167).<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Landström 2011, s. 190; Prop. 1981/82:41 s. 19.

<sup>132</sup> Prop. 1981/82:41 s. 3, 20.

<sup>133</sup> Landström 2011, s. 189; Prop. 1981/82:41 s. 3, 34.

Emellertid menade departementschefen att befogenheten att besluta om förundersökningsbegränsning enligt andra punkten inte skulle vara oinskränkt. Därför fick förundersökningen endast läggas ner om den inte krävdes ur allmän synpunkt. I begreppet *ur allmän synpunkt* skulle bland annat sådant som allmän laglydnad rymmas men också olika typer av målsägandeintresse.<sup>134</sup>

Behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning med stöd av de nya reglerna skulle endast tillkomma åklagare. Detta skulle gälla även i de fall av mindre allvarliga brottslighet där polisen vara förundersökningsledare. I disproportionsfallen skulle det endast vara en högre åklagare, statsåklagare, eller i storstadsdistrikten chefsåklagaren, var behöriga att besluta om förundersökningsbegränsning.<sup>135</sup>

Avseende förundersökningsbegränsning enligt andra punkten var möjligheten sammankopplad med huruvida åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning skulle aktualiseras vid en slutförd undersökning. För att skapa ett enhetligt system skulle därför den åklagare som var behörig att besluta om åtalsunderlåtelse vara behörig att besluta om förundersökningsbegränsning i motsvarande fall. Exempelvis var det vid denna tidpunkt endast riksåklagaren som var behörig att besluta om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen, därför skulle behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning i motsvarande fall tillkomma riksåklagaren.<sup>136</sup>

I sin avhandling menade Landström att införandet förundersökningsbegränsning gav åklagarna ytterligare befogenheter. Den enskilde åklagaren fick i och med införandet av förundersökningsbegränsning ett större inflytande över vilka ärende som skulle utredas vidare och vilka förundersökningar som skulle läggas ner.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Landström 2011, s. 190–191; Prop. 1981/82:41 s. 22–24.

<sup>135</sup> Prop. 1981/82:41 s. 25.

<sup>136</sup> Prop. 1981/82:41 s. 25, 35.

<sup>137</sup> Landström 2011, s. 192, 207.

## 5.2.2 Förändring av åtalsunderlåtelse

Bara några år senare utvidgades användningsområdet och därigenom åklagarnas befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning. Förändringen kunde sägas ske indirekt eftersom den var kopplad till den utökning som skedde av åklagarnas befogenhet att besluta om åtalsunderlåtelse i 20:7 RB<sup>138</sup>. I förarbetena framhöll departementschefen att reglerna om förundersökningsbegränsning är kopplade till reglerna om åtalsunderlåtelse. Därför skulle utökade befogenheter för åklagarna att besluta om åtalsunderlåtelse automatiskt leda till ökade befogenheter för åklagarna att besluta om förundersökningsbegränsning.<sup>139</sup> Lagreformen ledde till att åklagarnas befogenheter att besluta om åtalsunderlåtelse utökades på en rad olika sätt. Efter lagreformen skulle det exempelvis vara möjligt för en åklagare att besluta om åtalsunderlåtelse i villkorlig dom-fallen. På grund av den direkta hänvisningen i 23:4a 1 st. 2 RB innebar varje förändring av 20:7 RB också en förändring av möjligheterna till förundersökningsbegränsning.

I samband med ändringen av reglerna om åtalsunderlåtelse infördes också ett grundrekvisit. Åtalsunderlåtelse fick endast ske om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosattes.<sup>140</sup> Detta grundrekvisit infördes också i förutsättningarna för förundersökningsbegränsning i 23:4a 1 st. 2 RB. Grundrekvisitet skulle innebära att en förundersökning inte fick läggas ner om det ledde till att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosattes av att förundersökningen inte slutfördes. I de fall där förundersökningen skulle läggas ner med hänvisning till att åtalsunderlåtelse skulle aktualiseras skulle grundrekvisitet göra att bedömningen av väsentligt allmänt eller enskilt intresse skedde i två steg<sup>141</sup>. Införandet av

---

<sup>138</sup> Se avsnitt 4.2.3.

<sup>139</sup> Prop. 1984/85:3 s. 16.

<sup>140</sup> Prop. 1984/85:3 s. 3, 21.

<sup>141</sup> Se avsnitt 5.1.2.

grundrekvisitet i 23:4a 1 st. 2 RB innebar att målsägandens intresse av att förundersökningen slutfördes förtydligades.<sup>142</sup>

Lagreformen innebar också betydande förändringar i vilka åklagare som var behöriga att fatta beslut om åtalsunderlåtelse. Dessa förändringar kom även att påverka behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning i motsvarande fall. Precis som vid åtalsunderlåtelse skulle huvudregeln vara att behörigheten att fatta beslut om förundersökningsbegränsning borde ligga på den åklagare som hade att handlägga ärendet. Vid lagreformen gavs bland annat statsåklagarna behörighet att besluta om åtalsunderlåtelse i de extraordinära fallen. Motsvarande förändring gjordes även i reglerna om förundersökningsbegränsning där riksåklagarens exklusiva behörighet i de extraordinära fallen plockades bort. Behörighetsreglerna avseende förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen skulle endast regleras i åklagarinstruktionen (1974:910). I 40b § åklagarinstruktionen (1974:910) stadgades att den åklagare som var behörig att besluta om åtalsunderlåtelse även skulle vara behörig att besluta om förundersökningsbegränsning i motsvarande fall.<sup>143</sup>

### **5.2.3 Det fortsatta arbetet**

Åklagarutredningen föreslog i sitt betänkande att åklagarna skulle få ökade befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen. Förslaget gick ut på att disproportionsfallen även skulle omfatta fall där det svåraste straffet skulle antas bli villkorlig dom eller skyddstillsyn. Även behörigheten skulle förändras, från att endast tillkomma riksåklagare och statsåklagare skulle nu assistentåklagare med två års erfarenhet och uppåt vara behöriga.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Landström 2011, s. 193; Prop. 1984/85:3 s. 22–24, 54–55.

<sup>143</sup> Landström 2011, s. 198; Prop. 1984/85:3 s. 44–46, 55; Fitger m.fl., Zeteo, 23:4a RB, hämtad 2016-10-13.

<sup>144</sup> SOU 1992:61 s. 32, 187–189.

I det efterföljande lagstiftningsarbetet genomfördes dock inte de förändringar av förundersökningsbegränsning som Åklagarutredningen hade föreslagit. Utökningen av åklagarnas befogenheter i disproportionsfallen ansågs bli allt för långtgående. Framförallt berodde detta på att det inte ansågs lämpligt att åklagarna skulle göra en bedömning av det aktuella brottets straffvärde i ett läge där utredningen av brottet inte kommit särskilt långt.<sup>145</sup>

I SOU 2010:43 återkom dock diskussionen kring omfattningen av åklagarnas befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen. Utredningen menade i sitt betänkande att disproportionsfallen borde kunna tillämpas för fler brott än idag. Inte sällan hade de brott som skulle kunna aktualisera förundersökningsbegränsningar ofta ett straffvärde som var högre än dagsböter. Utredningen föreslog att 23:4a 1 st. 1 RB skulle kunna tillämpas när det kunde antas att brottets straffvärde inte skulle överstiga fängelse i tre månader. Genom den föreslagna förändringen skulle förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen kunna besluta även vid sådana påföljder som villkorlig dom och skyddstillsyn.<sup>146</sup>

I den efterföljande lagreformen utökades åklagarnas befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen, i enlighet med SOU 2010:43, till att omfatta även straffvärde upp till tre månaders fängelse. Till skillnad från tidigare ståndpunkt ansåg regeringen att det redan ingick i åklagarnas arbetsuppgifter att göra straffvärdebedömningar, vilket gjorde att åklagarna utan problem hade tillräckligt med kompetens för att hantera ökade befogenheter i disproportionsfallen.<sup>147</sup>

Även behörighetsreglerna för förundersökningsbegränsning kom att förändras i samband med SOU 2010:43. Som redogjorts för i avsnitt 4.2.4

---

<sup>145</sup> Prop. 1994/95:23 s. 96–97.

<sup>146</sup> SOU 2010:43 s. 143–146.

<sup>147</sup> Prop. 2011/12:10 s. 5–6, 28–32.

föreslog utredningen att behörighetsreglerna för åtalsunderlåtelse enligt 20:7 2 st. RB (de extraordinära fallen) och 23:4a 1 st. 1 RB (disproportionsfallen) skulle sänkas. Utredningen menade att den befintliga kompetensen bland åklagarkåren var fullt tillräcklig för att behörigheten borde tillkomma alla allmänna åklagare.<sup>148</sup> Åklagarförordningen (2004:1265) ändrades på så vis att behörigheten, att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen, tillkom alla allmänna åklagare, det vill säga kammaråklagare och uppåt.<sup>149</sup>

### 5.3 Slutsatser om rättsutvecklingen

Även när det gäller förundersökningsbegränsningar menar Landström, precis som i avsnitt 4, att rättsutvecklingen har varit möjlig på grund av att åklagarna har fått ett allt högre förtroende och en högre tilltro till deras kompetens att göra korrekta bedömningar. Det ökade förtroendet syns på samma sätt i att behörigheten har sipprat allt längre ner i åklagarhierarkin. Landström framhåller även här att utvecklingen pekar på att åklagaren har fått rollen som grindvakt, genom att prioritera vilka ärenden som ska utredas och åtals.

Precis som vid min granskning av åtalsunderlåtelse hamnar jag i samma slutsatser som Landström. Förundersökningsbegränsning kom till av processekonomiska skäl, då resurser skulle kunna sparas om förundersökningar inte behövde slutföras i alla lägen, och möjliggjordes av det ökade förtroendet för åklagarna. Åklagarnas möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning var vid införandet något mer begränsade än de är idag. Bland annat var det inledningsvis inte tänkbart att disproportionsfallen skulle omfatta även villkorlig dom.

Åklagarens befogenheter har därefter utökats allt mer sedan förundersökningsbegränsning infördes. Till stor del har detta berott på den

---

<sup>148</sup> SOU 2010:43 s. 147–151.

<sup>149</sup> 10 § SFS 2012:168.

direkta koppling som finns mellan förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. När åklagarna fick allt större befogenheter att besluta om åtalsunderlåtelse påverkade det också åklagarnas befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning. Precis som redogjordes för i avsnitt 4 har åklagarnas utökade befogenheter varit möjliga med hänvisning till det ökade förtroende som finns för deras kompetens och beslutsfattande. Detsamma får även sägas om behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning i åtalsunderlåtelsefallen. Förtroendet för den enskilde åklagaren ökade vilket ledde till att den handläggande åklagaren även skulle vara den som hade behörighet att fatta beslut om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

Även utvecklingen av åklagarens befogenheter att besluta om förundersökningsbegränsning i disproportionsfallen har varit möjlig med hänvisning till åklagarnas allt större kompetens, precis som vid de extraordinära fallen. Dock har det tidvis funnits ett visst motstånd. Åklagarutredningens förslag på att disproportionsfallen skulle omfatta även villkorlig dom och skyddstillsyn genomfördes inte. Anledningen var att det ansågs olämpligt att åklagarna skulle göra så pass avancerade straffvärdesbedömningar, särskilt i ett tidigt utredningsskede. Här kan paralleller dras till den rädsla för rollförskjutning mellan åklagare och domstol som ibland nämndes i samband med åtalsunderlåtelse. Emellertid utökades åklagarnas befogenheter för bara några år sedan, då disproportionsfallen utökades att omfatta brott med ett straffvärde upp till tre månaders fängelse. Detta motiverades med att åklagarna utan tvekan besatt en sådan kompetens att de skulle klara av att göra den straffvärdesbedömning som krävdes för att utöva sådana befogenheter. Samma motivering användes när det föreslogs att behörigheten i disproportionsfallen skulle tillkomma alla allmänna åklagare, kompetensen ansågs numera vara så hög att de självständigt skulle klara av att hantera denna befogenhet.



Sammanfattningsvis kan jag med andra ord dra samma slutsatser jag gjorde vid min granskning av åtalsunderlåtelse. Utvecklingen pekar på att i takt med att det finns ett behov av att spara resurser har åklagarnas befogenheter utökats allt mer. Denna utveckling har, som jag försökt visa varit möjlig tack vare att samhället och lagstiftaren fått ett allt större förtroende för rikets åklagare och deras kompetens. På samma sätt som för åtalsunderlåtelse har detta i sin tur lett till att åklagarprofessionen fått en allt tydligare legitimitet och en allt större auktoritet över förundersökningen. De ökade befogenheterna och behörigheten innebär också en större autonomi, i form av självständighet där den enskilde åklagaren i större utsträckning kan besluta om hur förundersökningen ska bedrivas.

## 6 Strafföreläggande

Ytterligare ett undantag från den absoluta åtalsplikten är utfärdandet av strafföreläggande. Genom att ett strafföreläggande utfärdas behövs ingen förhandling framför en domstol. Istället är det frågan om en skriftlig och mer summarisk process.<sup>150</sup>

### 6.1 Vad är strafföreläggande?

Förutsättningarna för att en åklagare ska kunna utfärda strafföreläggande återfinns i de inledande bestämmelserna i 48 kap. RB. En grundläggande förutsättning enligt 48:1 RB är att måste vara frågan om ansvar för ett brott som ligger under allmänt åtal. Det kan således inte röra sig om målsägandebrott. Då det måste vara frågan om ansvar för brott kan en åklagare inte använda strafföreläggande för att exempelvis endast förverka egendom från den misstänkte.<sup>151</sup> Ett strafföreläggande kan, enligt 48:2 RB, förenas med både enskilt anspråk och särskild rättsverkan, såsom förverkande eller avgift till brottsofferfonden.<sup>152</sup> I strafföreläggandet ska åklagaren beskriva den gärning som den misstänkte gjort sig skyldig till. Till skillnad från en stämningsansökan ska ett strafföreläggande, enligt 48:6 1 st. 5 RB även innehålla uppgifter om det straff som föreläggs den misstänkte.<sup>153</sup>

Tanken är att strafföreläggande ska kunna utfärdas till misstänkta som inte begått allt för grova brott. I strafföreläggandet kan den misstänkte, enligt 48:2 RB, föreläggas både dagsböter och villkorlig dom, både som självständig påföljd och i förening med dagsböter.<sup>154</sup> I de fall där dagsböter ska föreläggas i ett strafföreläggande krävs det enligt 48:4 1 st. RB att böter ingår i straffskalan för brottet. Avseende villkorlig dom krävs det enligt 48:4

---

<sup>150</sup> Ekelöf I 2002, s. 283.

<sup>151</sup> Ekelöf V 2011, s. 283; Fitger m.fl., Zeteo, 48:1 RB, hämtad 2016-09-09.

<sup>152</sup> RättsPM 2015:4 s. 21–22.

<sup>153</sup> Ekelöf V 2011, s. 283–284.

<sup>154</sup> Ekelöf V 2011, s. 283.

2 st. RB att det är uppenbart för utfärdande åklagare att rätten, om åtal väckts, skulle dömt den förelagda till villkorlig dom. Exempelvis kan det bli aktuellt med ett strafföreläggande med villkorlig dom för förmögenhetsbrott av engångskaraktär med begränsad omfattning, exempelvis vissa bidragsbrott.<sup>155</sup> Behörigheten att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom tillkommer endast allmänna åklagare, det vill säga inte assistentåklagare.<sup>156</sup> För att främja ett rättssäkrare och mer enhetligt användande av strafföreläggandeinstitutet har Åklagarmyndigheten upprättat en sammanställning av påföljder i bötesmål som kan användas när åklagarna ska utfärda strafföreläggande.<sup>157</sup>

Av 48:5 RB följer vissa begränsningar för när en åklagare kan utfärda strafföreläggande. Först och främst måste förutsättningarna för allmänt åtal föreligga. Dessutom måste åklagaren i strafföreläggande ta upp alla de brott av den misstänkte vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning.<sup>158</sup> Slutligen är det inte heller möjligt att utfärda ett strafföreläggande ifall målsäganden förklarat att denne kommer föra talan om ett enskilt anspråk med anledning av det aktuella brottet/brotten, om det avser annat än betalningsskyldighet.

Ett utfärdat strafföreläggande måste godkännas av de misstänkte. Detta sker antingen genom att den misstänkte, enligt 48:9 RB, undertecknar en förklaring om att han erkänner gärningen och godtar det straff som stadgas i strafföreläggandet. Av 48:11 RB följer att den misstänkte också kan godkänna strafföreläggandet genom att betalar de böter och eventuella andra kostnader som strafföreläggandet innehåller.<sup>159</sup> Ett godkänt strafföreläggande gäller, enligt 48:3 RB, som en lagakraftvunnen dom och kan angripas genom det särskilda rättsmedlet *klagan över strafföreläggande* och i sista hand genom resning.<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 48:4 RB, hämtad 2016-09-09.

<sup>156</sup> ÅFS 2005:26 3 §.

<sup>157</sup> RättsPM 2012:7 s. 3–4.

<sup>158</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 48:5 RB, hämtad 2016-09-09; RättsPM 2015:4.

<sup>159</sup> Ekelöf V 2011, s. 284–285; RättsPM 2015:4 s. 28–29.

<sup>160</sup> Ekelöf V 2011, s. 285.

## 6.2 Utveckling av strafföreläggande

### 6.2.1 Införandet av rättegångsbalken

Befogenheten för åklagarna att utfärda strafföreläggande till den misstänkte tillkom i samband med införandet av nuvarande rättegångsbalk och hade inledningsvis ett betydligt mer begränsat tillämpningsområde än idag.<sup>161</sup>

I Processkommissionens betänkande återfanns de första diskussionerna om att ge åklagarna befogenhet att handlägga ett mer summariskt rättegångsförfarande. Processkommissionen förde fram att det fanns ett behov av att kunna handlägga enklare typer av brottmål på ett snabbare och framförallt billigare sätt. Därigenom skulle resurser kunna frigöras från triviala och enklare mål och istället kunna användas i mer svårbedömda mål. Dessutom skulle ett strafföreläggande, förutom de ekonomiska vinsterna, bidra till att den misstänkte fick sitt straff närmre inpå den begångna gärningen.<sup>162</sup>

Processkommissionen uttryckte i sitt betänkande att tillämpningsområdet för strafföreläggande måste vara begränsat. Varken frihetsstraff eller höga böter skulle kunna bli aktuella vid utfärdande av strafföreläggande, utan maxgränsen skulle vara 500 kronor i penningböter. Dessutom skulle det inte vara möjligt att utfärda strafföreläggande i mål där målsägande förde talan. Uppgiften att utfärda strafföreläggande skulle läggas på rikets åklagare. Processkommissionen var förvissade om att den förbättrade och mer enhetliga åklagarorganisation som höll på att växa fram i samband med de pågående processreformerna skulle klara av att förvalta denna uppgift.<sup>163</sup> Av rättssäkerhetsskäl lade emellertid inte Processkommissionen hela beslutsfattandet på åklagarna. Åklagarna fick endast utfärda strafföreläggande för de lindrigaste förseelserna på egen hand. Vid

---

<sup>161</sup> Fitger m.fl., Zeteo, 48 kap. RB, under rubriken Inledning, hämtad 2016-09-12.

<sup>162</sup> SOU 1926:32 s. 170, 172.

<sup>163</sup> Landström 2011, s. 236–237; SOU 1926:32 s. 173–174.

allvarligare förseelser, där bötesbeloppet översteg 100 kronor, skulle det av åklagaren utfärdade strafföreläggandet underställas domstolens prövning.<sup>164</sup>

I det fortsatta arbetet med den stora processreform som skulle utmynna i den nya rättegångsbalken framkom en del kritik mot Processkommissionens förslag på strafföreläggande. Framförallt framfördes att det stämde dåligt överens med gällande rättsuppfattning att en åklagare och inte en domstol skulle bedöma vad som var straffbart, likadant ansågs det av vissa remissinstanser vara olämpligt ge åklagaren så långtgående befogenheter som att bestämma vilket straff som skulle följa på en specifik gärning.<sup>165</sup>

Processlagsberedningen byggde i sitt förslag till rättegångsbalk vidare på Processkommissionens betänkande, men tog intryck av den kritik som framkommit. Trots att Processlagsberedningen framhöll att de nya åklagarna skulle klara av att hantera strafföreläggandeinstitutet, innehöll deras förslag ändå en tydlig begränsning av åklagarnas befogenheter. Enligt förslaget skulle alla strafföreläggande som översteg 50 kronor i böter underställas rätten för bedömning. Därigenom skulle domstolarna slippa de allra enklaste brotten men samtidigt behålla kontrollen över straffmätningen.<sup>166</sup>

Processlagsberedningen framhöll också vikten av att överordnade åklagare övervakade hur strafföreläggandeinstitutet användes för att tillgodose en enhetlig rättstillämpning.<sup>167</sup>

När den nya rättegångsbalken infördes fanns reglerna om strafföreläggande med i balkens 48:e kapitel. Strafföreläggande skulle enligt rättegångsbalken endast få utfärdas för rena bötesbrott, och den slutliga maxgränsen lades vid 20 dagsböter.<sup>168</sup> Gränsen för när ett strafföreläggande skulle underställas domstolen för granskning lades vid 100 kronor i penningböter, vilket var en tillbakagång till Processkommissionens förslag. Bakgrunden till återgången

---

<sup>164</sup> SOU 1926:32 s. 174–175.

<sup>165</sup> Landström 2011, s. 238; SOU 1938:44 s. 496–497.

<sup>166</sup> SOU 1938:44 s. 497–498, 500.

<sup>167</sup> SOU 1938:44 s. 498.

<sup>168</sup> Landström 2011, s. 241.

var att strafföreläggande för vanliga brott så som fylleri annars skulle varit tvungna att underställas domstolen.<sup>169</sup>

Landström menade att diskussionen som föregick införandet av strafföreläggande kantades av något av en misstro mot åklagarnas kompetens, samt att rättssäkerheten och en tydlig rollfördelning, där domstolen avgjorde brottmål, inledningsvis talade emot användandet av strafföreläggande. På grund av detta blev åklagarnas befogenheter inledningsvis tämligen begränsade och åklagarna ställdes delvis under domstolens kontroll, då vissa strafföreläggande skulle underställas domstolarna.<sup>170</sup>

## 6.2.2 Efter rättegångsbalken

Tillämpningsområdet för strafföreläggande fortsatte att successivt utökas även efter rättegångsbalken trätt i kraft. Bland annat utökades den övre gränsen före strafföreläggande till 40 dagsböter. Detta skedde i strid mot den föregående Rättegångskommitténs förslag, kommittén ansåg att åklagarna inte borde få ytterligare befogenheter att bedöma vad som var straffbart eller ej, eftersom det var bedömningar som skulle göras av domstolarna.<sup>171</sup> I samband med lagändringen plockades även kravet på att vissa strafföreläggande skulle underställas domstol bort. Trots Rättegångskommitténs invändningar framhöll departementschefen att han inte hade några betänkligheter mot att anförtro åklagarna sådana utökade befogenheter.<sup>172</sup> Landström konstaterade att det var ett ökat förtroende för åklagarväsendet och åklagarnas kompetens som möjliggjorde utökningen av åklagarnas befogenheter, och att åklagarna i allt större utsträckning fick sköta uppgifter som tidigare legat på domstol.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> Prop. 1942:5 s. 233, 523.

<sup>170</sup> Landström 2011, s. 242, 274.

<sup>171</sup> Prop. 1954:200 s. 8–9; SOU 1953:26 s. 30–35.

<sup>172</sup> Prop. 1954:200 s. 8–9, 31–32.

<sup>173</sup> Landström 2011, s. 246.

Strafföreläggandeinstitutet och åklagarnas befogenheter fortsatte att utökas det efterföljande årtiondet. Precis som tidigare behövde resurser sparas. Vid reformerna framhölls att anledningen till att åklagarna kunde anförtros de föreslagna utvidgade befogenheterna var den ökade kompetens och det ökade förtroende som åklagarna fått.<sup>174</sup> Bland annat blev det möjligt att utfärda strafföreläggande för brott där det fanns en målsägande, det avgörande var istället om målsäganden ämnade föra talan om enskilt anspråk.<sup>175</sup>

Strafföreläggandeinstitutet och åklagarnas befogenheter kom också att utökas på ett annat sätt de efterföljande åren. Enligt ett lagförslag skulle strafföreläggande kunna utfärdas för brott med upp till sex månaders fängelse i straffskalan. Inledningsvis ville lagstiftaren gå försiktigt ut, därför skulle utökningen och åklagarens befogenheter bara gälla för särskilt angivna brott. Bland de angivna brotten fanns snatteri, bedrägligt beteende och våldsamt motstånd. Eftersom de nya befogenheterna ställde högre krav på åklagarnas kompetens och bedömningsförmåga skulle behörigheten att utfärda strafföreläggande för brott med fängelse i straffskalan endast tillkomma mer kvalificerade åklagare, såsom chefsåklagare eller åklagare som särskilt förordnats av riksåklagaren. I samband med lagändringen höjdes också maxgränsen för strafföreläggande till 50 dagsböter.<sup>176</sup>

### 6.2.3 Brottmålsutredningen

I Brottmålsutredningens betänkande kom återigen åklagarnas befogenheter avseende strafföreläggande att diskuteras. Brottmålsutredningen menade att strafföreläggande skulle kunna utfärdas för alla brott med upp till sex månaders fängelse i straffskalan, istället för endast vissa uppräknade brott. Bedömningen, om det med hänsyn till omständigheterna i det aktuella fallet

---

<sup>174</sup> Prop. 1966:100 s. 38; Landström 2011, s. 250.

<sup>175</sup> Prop. 1966:100 s. 7, 102–104.

<sup>176</sup> Landström 2011, s. 253; Prop. 1968:82 s.57–62.

var lämpligt att utfärda strafföreläggande, skulle istället flyttas över till den handläggande åklagaren.<sup>177</sup>

Även behörighetskraven att utfärda strafföreläggande med fängelse i straffskalan borde lättas upp något. Behörigheten skulle inte längre tillkomma endast chefsåklagare, och särskilt förordnad åklagare, utan även distriktsåklagare och assistentåklagare med minst tre års erfarenhet. Brottmålsutredningen framhöll att den för åklagarna utökade befogenheten och behörigheten ställde krav på åklagarnas kompetens och deras omdömesförmåga.<sup>178</sup> Den utvidgning som Brottmålsutredningen föreslog infördes sedan i rättegångsbalken 1977.<sup>179</sup>

Under åren efter Brottmålsutredningen ökades åklagarnas befogenheter också eftersom maxgränsen för antalet dagsböter höjdes. Bakgrunden var dels att utöka användningsområdet för strafföreläggande i takt med att rättsväsendets kostnader ökade och dels att gränsen för hur många dagsböter som kunde dömas ut höjdes. 1992 höjdes maxgränsen för antalet dagsböter som kunde utfärdas i ett strafföreläggande till 120 dagsböter.<sup>180</sup>

## 6.2.4 Åklagarutredningen och framåt

När Åklagarutredningen presenterade sitt förslag på utökning av strafföreläggandeinstitutet förde utredningen fram att de utökningar av strafföreläggandets tillämpningsområde som skett hade haft stor inverkan på antalet brottmål som behövde handläggas i domstol. Därigenom kunde domstolarna i större utsträckning fokusera på mål där parterna var oense eller på mål som avsåg allvarigare eller mer komplicerade brott.

Åklagarutredningen menade att de risker som fanns med att den ackusatoriska processen sattes ur spel i och med det mer summariska förfarandet med strafföreläggande vägdes upp av annat. Bland annat

---

<sup>177</sup> SOU 1974:27 s. 101–103.

<sup>178</sup> SOU 1974:27 s. 133–134.

<sup>179</sup> Landström 2011, s. 258; Prop. 1975/76:148 s. 6, 172–173.

<sup>180</sup> Prop. 1982/83:41 s. 20; Prop. 1990/91:68 s. 128; Landström 2011, s. 258.



framhöll Åklagarutredningen att den enskilde åklagaren i sin tjänsteutövning hela tiden måste iaktta den ålagda objektivitetsplikten, vilket tryggade den misstänktes rättssäkerhet.<sup>181</sup>

Åklagarutredningen föreslog att åklagarnas befogenhet att meddela strafföreläggande skulle utökas på en rad sätt. Dels skulle åklagarna enligt förslaget kunna utfärda strafföreläggande för alla brott där dagsböter ingick i straffskalan. Det skulle inte vara brottets maximistraff som var avgörande utan huruvida det aktuella brottet i just den aktuella situationen skulle föranleda böter. Enligt förslaget skulle strafföreläggande då kunna användas vid vissa lindriga typer av olaga hot och sexuellt ofredande.<sup>182</sup>

Vidare föreslog Åklagarutredningen att åklagarna även, under vissa omständigheter, skulle få befogenhet att utfärda strafföreläggande där påföljden för den misstänkte var villkorlig dom. Bakgrunden till förslaget var att åklagarna sedan tidigare fått befogenhet att meddela åtalsunderlåtelse i vissa situationer när den aktuella påföljden skulle blivit villkorlig dom. Åklagarutredningen framhöll att det inte var något stort steg att tillåta en åklagare att meddela strafföreläggande med villkorlig dom när samme åklagare redan kunde meddela åtalsunderlåtelse i likartade fall. Dessutom menade Åklagarutredningen att även om det vid villkorlig dom rörde sig om tämligen allvarlig brottslighet var den oftast relativt okomplicerad. Den enskilde åklagaren klarade redan av betydligt svårare bedömningar i många av de ärenden där dagsböter skulle föreläggas.<sup>183</sup>

I det efterföljande lagstiftningsarbetet föreslogs det, i enlighet med Åklagarutredningens förslag, att strafföreläggande skulle kunna utfärdas vid alla brott där dagsböter ingick i straffskalan. Det skulle vara upp till den enskilde åklagaren att bedöma om det var lämpligt att utfärda strafföreläggande för det aktuella brottet.<sup>184</sup> Däremot hade

---

<sup>181</sup> SOU 1992:61 s. 196–197.

<sup>182</sup> SOU 1992:61 s. 198–200.

<sup>183</sup> SOU 1992:61 s. 204–207.

<sup>184</sup> Prop. 1994/95:23 s 99–100.

Åklagarutredningens förslag på att strafföreläggande skulle kunna omfatta även villkorlig dom fått omfattande kritik från remissinstanserna.

Departementschefen framförde att det inte var lämpligt att åklagaren, i en mer summarisk process, skulle ha befogenheter att utfärda en påföljd som låg på fängelsenivå. Sådana befogenheter skulle ligga hos domstolen och inte på en enskild åklagare.<sup>185</sup>

Åklagarutredningens förslag med villkorlig dom togs dock upp i ett lagförslag bara något år senare. I lagförslaget framhölls att det fanns ett behov av att kunna handlägga vissa mål mer rationellt, bland annat nämndes förmögenhetsbrott av begränsad omfattning. Det framhölls, precis som Åklagarutredningen hade gjort, att åklagarna redan hade befogenhet att besluta om åtalsunderlåtelse när påföljden för det aktuella brottet skulle blivit villkorlig dom. Med detta i beaktande skulle det inte utgöra någon fara för rättssäkerheten att även anförtro åklagarna befogenhet att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom.<sup>186</sup> Dock skulle åklagarnas befogenhet inte vara oinskränkt. Det skulle krävas att det var uppenbart att den misstänkte skulle dömts till villkorlig dom om åtal väcktes. För att inskräpa allvaret med den villkorliga domen och kompensera för att det inte blev någon rättegång ansåg lagstiftaren att åklagaren borde meddela strafförelägandet vid en muntlig delgivning.<sup>187</sup> Enligt riksåklagarens föreskrifter, 1 § RÅFS 1997:8, skulle det endast vara allmänna åklagare som var behöriga att utfärda strafföreläggande med villkorlig dom.

### 6.3 Slutsatser om rättsutvecklingen

Det går att se ett förhållandevis tydligt utvecklingsmönster avseende strafföreläggande. Vid införandet av rättegångsbalken skulle tillämpningsområdet vara så begränsat som möjligt. Exempelvis skulle alla strafföreläggande som inte rörde låga bötesbelopp underställas och granskas

---

<sup>185</sup> Prop. 1994/95:23 s. 100–101.

<sup>186</sup> Prop. 1996/97:8 s. 11–14.

<sup>187</sup> Prop. 1996/97:8 s. 13–14.

av domstol. Successivt har det emellertid skett en utvidgning av åklagarnas befogenhet att utfärda strafföreläggande i takt med att belastningen på de rättsvårdande myndigheterna ökat. Landström menar att denna utveckling blev möjlig tack vare att förtroendet för åklagarna och deras kompetens ökade.

I materialet jag granskat har en återkommande oro varit den rollförskjutning som användandet av strafföreläggande innebär, att åklagarna övertar uppgifter som tidigare legat på domstolen. Denna oro fanns bland annat vid rättegångsbalkens införande men också långt senare som vid Åklagarutredningens betänkande. Trots detta har åklagarnas befogenheter ständigt utökats, på ett sätt som skulle varit otänkbart vid införandet av strafföreläggande. Som exempel kan strafföreläggande numera utfärdas för brott där fängelse ingår i straffskalan, men också att den misstänkte genom ett strafföreläggande kan föreläggas en villkorlig dom. Slutsatsen jag kan dra är att detta har varit möjligt på grund av ett ökat förtroende för den enskilde åklagarens kompetens. Exempelvis så talades det i förarbetena till rättegångsbalken om att ett bättre organiserat åklagarväsende och mer kompetenta åklagare skulle vara väl rustade att förvalta de befogenheter som lades på åklagarnas bord. Samma resonemang går också att skönja vid de efterföljande utvidgningarna. Åklagarutredningen betonade i sitt betänkande att åklagarnas objektivitetsplikt bidrog till att garantera den enskildes rättssäkerhet vid användandet av strafföreläggande.

Åklagarnas kompetens har därmed inneburit ökade befogenheter. Dessa utökade befogenheter har i sin tur lett till att den enskilde åklagaren har fått större utrymme att använda strafföreläggande. Det är upp till den enskilde åklagaren att besluta om strafföreläggande är lämpligt att använda. Exempelvis har den beslutande åklagaren fått en ytterst självständig roll när det gäller villkorlig dom, det är upp till den beslutande åklagaren att bedöma och besluta om villkorlig dom är den enda tänkbara påföljden för det aktuella brottet.

Även när det gäller vilka åklagare som har behörighet att utfärda strafföreläggande har det skett en tydlig utveckling. Beslut som tidigare var tvungna att tas av högre åklagare har allt eftersom flyttats neråt i hierarkin. Numera får exempelvis assistentåklagare utfärda strafföreläggande avseende dagsböter för brott där fängelse ingår i straffskalan, något som endast högre åklagare hade befogenhet att göra tidigare.

Sammanfattningsvis kan sägas att när det gäller strafföreläggande har den enskilde åklagaren, i takt med att tillämpningsområdet har utvidgats, fått allt större befogenheter att självständigt besluta om strafföreläggande.

Utvidgningen verkar till stor del bygga på både ett behov av att spara resurser, men har varit möjlig på grund av en ökad tillit till åklagarnas kompetens och en tilltro till att den beslutande åklagaren iakttar den ålagda objektivitetsplikten. Även avseende strafföreläggande tycker jag att utvecklingen gått åt samma håll för åklagarprofessionen. Det ökade förtroendet har inneburit en större autonomi för åklagarna, genom att de numera har större befogenheter att avstå från den absoluta åtalsplikten. De ökade befogenheterna, vilka möjliggjorts genom det ökade förtroendet, har i sin tur inneburit såväl en ökad auktoritet som en tydligare legitimitet för åklagarprofessionen, eftersom åklagarna numera kan fatta beslut om föreläggande av påföljd för en misstänkt, något som endast kunde göras av domstolen tidigare.

## 7 Förändringar i närtid

I uppsatsens tre förgående avsnitt har jag granskat och analyserat hur åklagarnas befogenheter och behörighet har ökat från rättegångsbalken och framåt. Denna utveckling har varit möjlig tack vare ett allt större förtroende för åklagarna och deras kompetens. Utvecklingen har sedan i sin tur haft påverkan på den legitimitet, auktoritet och autonomi som tillkommer åklagarprofessionen. Emellertid har jag identifierat en annan slags utveckling som skett mer i närtid, från 2011 och framåt. I detta avsnitt kommer jag att illustrera denna utveckling, som jag menar pekar på en slags tillbakagång, där förtroendet för åklagarna ifrågasätts.

### 7.1 Förtydligandet av objektivitetsplikten mm.

Under avsnitt 3.3 redogjorde jag för hur åklagarens objektivitetsplikt är formulerad. Vid denna redogörelse berördes att det numera framgår uttryckligen av lagtexten i 23:4 RB att all brottsbekämpande verksamhet före en förundersökning ska bedrivas objektivt. På samma sätt framgår det numera av 45:3a RB att åklagaren även efter åtal är väckt ska bedriva sitt arbete objektivt, exempelvis under huvudförhandlingen. Att åklagarens objektivitetsplikt gäller vid arbete så väl före som efter förundersökningen är i egentligen inga nyheter. Det har ansetts vara en grundläggande utgångspunkt att åklagaren, oavsett i vilket stadie rättsprocessen befinner sig, hela tiden är underkastad en objektivitetsplikt.<sup>188</sup> Följden av de lagändringar som har skett har med andra ord blivit att objektivitetspliktens omfattning förtydligats snarare än att dess omfattning utvidgats.

Förtydligandet av objektivitetsplikten lades fram i Förundersökningsutredningens slutbetänkande. Av kommittédirektivet framgår att bakgrunden till Förundersökningsutredningens uppdrag är det tillsynsprojekt om rättssäkerheten i brottmål som JK inledde 2004. Projektet

---

<sup>188</sup> Heuman i *Brottets beivrande* 1952, s. 121; SOU 2011:45 s. 104–105.

ledde bland annat fram till rapporten ”Felaktigt dömda”. JK förde i samband med rapporten fram att det fanns olika brister ur rättssäkerhetshänseende i bland annat objektiviteten i de brottsutredningarna som granskats. För att kunna säkerställa rättssäkra och effektiva brottsutredningar föreslog därför regeringen att det borde göras en översyn av de regler som tillämpades av bland annat åklagarna.<sup>189</sup> Ett av de uppdrag som lämnades i kommittédirektivet blev att undersöka om det fanns ett behov av att tydliggöra hur och när objektivitetsplikten skulle gälla.<sup>190</sup>

I slutbetänkandet förde Förundersökningsutredningen fram, precis som framgår av doktrinen, att brottsbekämpande myndigheter i sitt arbete ska iaktta objektivitetsplikten redan innan en förundersökning har inletts. Detsamma gäller för åklagaren efter förundersökningen är avslutad. Förundersökningsutredningen framhöll att objektivitetsplikten är av yttersta vikt ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom den förhindrar att oskyldiga personer döms för brott de inte begått. Med detta som utgångspunkt ansåg Förundersökningsutredningen, för att trygga den enskildes rättssäkerhet, att det fanns ett behov av att tydligt reglera hur och när objektivitetsplikten skulle gälla. Förundersökningsutredningens förslag bestod i att det skulle stadgas uttryckligen i 23:4 RB att objektivitetsplikten ska gälla vid all brottsbekämpande verksamhet som vidtas innan en förundersökning inletts. Samt att åklagaren, enligt en ny paragraf 45:3a RB, även efter åtal har väckts var skyldig att förhålla sig objektiv.<sup>191</sup>

Vid remissarbetet fick både förslaget att reglera objektivitetsplikten före förundersökning och att reglera densamma efter väckande av åtal bifall av remissinstanserna.<sup>192</sup> I sitt remissvar tillstyrkte Åklagarmyndigheten Förundersökningsutredningens förslag på att lagstifta om objektivitetsplikten. Åklagarmyndigheten framhöll att de frågor som behandlas i SOU 2011:45 är centrala för åklagarväsendets verksamhet. En kodifiering av den praxis

---

<sup>189</sup> Dir. 2009:35 s. 2–4.

<sup>190</sup> Dir. 2009:35 s. 6–7

<sup>191</sup> SOU 2011:45 s. 138–143.

<sup>192</sup> Prop. 2015/15:68 s. 30, 33.

som redan gällde skulle enligt Åklagarmyndigheten leda till att rättssäkerheten i brottsutredande verksamhet höjdes.<sup>193</sup>

Förundersökningsutredningens förslag ledde sedan fram till att det numera är kodifierat att åklagaren i sitt arbete hela tiden är underkastad objektivitetsplikten, oavsett om det är innan en förundersökning, under en förundersökning eller efter en förundersökning. Regeringen ansåg, precis som Förundersökningsutredningen, att objektivitetsplikten är av så central betydelse för den enskildes rättssäkerhet att den tydligt bör lagregleras.<sup>194</sup>

## 7.2 Bergwallkommissionen

Ett svenskt rättsfall som verkligen satt åklagarens roll i fokus torde vara rättsprocesserna kring Sture Bergwall.

Sture Bergwall, tidigare känd som Thomas Quick, erkände och dömdes under tiden 1994–2001 för åtta mord. I samband med att Bergwall återtog sina erkännande 2008 fick han även resning och frikändes de efterföljande åren för alla de mord han varit dömd för.<sup>195</sup> För att utreda brottmålsprocesserna avseende Sture Bergwall tillsattes Bergwallkommissionen vars betänkande mynnade ut i SOU 2015:52. Bergwallkommissionens uppdrag skulle bland annat bestå i att undersöka om det fanns generella brister i regleringen eller ordningen för brottmålsprocessen. Brister som skulle innebära att rättssäkerheten för den enskilde kunde ifrågasättas. I kommittédirektivet till Bergwallkommissionen nämndes bland annat att det framförts kritik mot hur bland annat åklagare bedrev förundersökningarna.<sup>196</sup> Bergwallkommissionen framhöll i sitt betänkande att deras uppdrag inte var att utreda enskilda personers ansvar utan ta ställning till om det fanns några brister i Bergwallprocesserna, om

---

<sup>193</sup> Remissvar Åklagarmyndigheten s. 1.

<sup>194</sup> Prop. 2015/16:68 s. 27–35.

<sup>195</sup> SOU 2015:52 s. 29–31.

<sup>196</sup> Dir. 2013:107.

dessa brister i så fall var strukturella och slutligen om det fanns behov av förändringar.<sup>197</sup>

I sin granskning kom Bergwallkommissionen fram till en rad brister som hade förekommit i Bergwallprocesserna. Bergwallkommissionen poängterade dock att det kan vara förenat med risker att utvärdera de olika regelverken genom det smala prisma som erbjöds i Bergwallprocesserna. En stor försiktighet måste iakttas när generella slutsatser skulle dras utifrån det enskilda fallet, särskilt när det gäller tämligen unika fall med väldigt speciella förutsättningar, som Bergwallprocesserna. De brister som uppmärksammades av Bergwallkommissionen, som gällde åklagarens roll, handlade om att åklagaren i ärendena hade intagit ett allt för okritiskt förhållningssätt till de berättelser och erkännande som Bergwall lämnade. Bergwallkommissionen förde också fram att åklagaren och utredarna inte bedrivit de olika förundersökningarna tillräckligt förutsättningslöst och inte heller beaktat alternativa händelseförlopp. Detta innebar ett tydligt avsteg från den objektivitetsplikt som är ålagd åklagaren i dennes roll som förundersökningsledare. Bergwallkommissionen gjorde också bedömningen att åklagaren hade brustit i sin objektivitetsplikt vid huvudförhandlingen genom att inte presentera utredningen på ett objektivt och rättvisande sätt.<sup>198</sup>

Bergwallkommissionens betänkande avslutades med att kommissionen utifrån sina slutsatser om Bergwallprocesserna angav om det fanns något förändringsbehov. När det gällde åklagarens roll riktade Bergwallkommissionen först in sig på åklagarens objektivitetsplikt. Kommissionen förde fram att även om det är vedertaget att åklagaren är underkastad en objektivitetsplikt även under huvudförhandlingen är det en brist att den inte är uttryckligt lagfäst, eftersom det kan leda till att den inte beaktas i tillräckligt hög grad av åklagaren. Åklagarens presentation av utredningen vid huvudförhandlingen kan få stor inverkan på utgången i ett mål. Bergwallkommissionen anslöt sig därför till det förslag som lagts fram

---

<sup>197</sup> SOU 2015:52 s. 33.

<sup>198</sup> SOU 2015:52 s. 17–19.



av Förundersökningsutredningen, se avsnitt 7.1, att åklagarens objektivitetsplikt såväl före, under och efter förundersökningen ska framgå uttryckligen.<sup>199</sup>

Bergwallkommissionen menade vidare att det var en strukturell brist att det varit en och samma åklagare som varit ansvarig i samtliga processer mot Sture Bergwall, detta gjorde att objektiviteten i utredningsarbetet kunde ifrågasättas. Av Bergwallkommissionens betänkande framgår att riksåklagaren som en följd av brottmålsprocesserna mot Sture Bergwall redan inlett en granskning av åklagarverksamheten. Bland annat hade riksåklagaren lagt fram nya etiska riktlinjer (RåR 2014:1) som förtydligade åklagarens roll, där i bland att åklagaren har ett särskilt ansvar, i situationer när den misstänkte inte själv verkar för sitt försvar, för att omständigheter som talar till den misstänktes fördel blir belysta på ett objektivt sätt under förundersökningen och rättegången.<sup>200</sup>

Vidare berörde Bergwallkommissionen även annat förändringsarbete som hade inletts inom Åklagarmyndigheten. Kommissionen lyfte fram att det påbörjats ett arbete inom Åklagarmyndigheten med inriktning på åklagarrollen, där åklagarens självständighet, objektivitetsplikt och förundersökningsledarskap skulle diskuteras. Slutligen förde Bergwallkommissionen också fram att riksåklagaren hade tillsatt en arbetsgrupp för att analysera ifall väckandet av åtal i större och komplicerade rättegångar skulle behandlas särskilt. Bland annat om en annan åklagare än den som har varit förundersökningsledare skulle väcka åtal för att undvika att objektivitetsplikten inte beaktades tillräckligt. Även andra tänkbara lösningar hade diskuterats inom ramen för arbetsgruppens arbete. Exempelvis att åtalsfrågan i mer omfattande och komplicerade ärenden skulle föredras för erfarna eller högre åklagare innan åtal väcktes.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> SOU 2015:52 s. 637–639.

<sup>200</sup> SOU 2015:52 s. 639–640; RåR 2014:1 s. 2.

<sup>201</sup> SOU 2015:52 s. 639–641.

Bergwallkommissionen valde att inte lägga fram några egna förslag på vad som behövde förändras avseende exempelvis åklagarnas arbetssätt. Utifrån den kritik och de brister som Bergwallkommissionen hade identifierat menade kommissionen att det förändringsarbete som redan påbörjats inom Åklagarmyndigheten skulle vara tillräckligt för att fylla det behov av förändring som hade identifierats under arbetet.<sup>202</sup>

## 7.3 Internt inom Åklagarmyndigheten

### 7.3.1 Etiska riktlinjer RÅR 2014:1

Sedan 2015 gäller särskilda etiska riktlinjer för åklagare och annan personal inom Åklagarmyndigheten. Riktlinjerna är utformade för att beröra frågor som särskilt träffar åklagarväsendets verksamhet. De antagna riktlinjerna ska bidra till att upprätthålla såväl kvalitén som allmänhetens förtroende för åklagarväsendet. Dessutom är tanken att riktlinjerna ska vara ett stöd för den enskilde åklagaren i sitt beslutsfattande.<sup>203</sup>

Bakgrunden till de etiska riktlinjerna är den arbetsgrupp som riksåklagaren tillsatte 2012. Arbetsgruppen fick till uppdrag att utarbeta förslag på etiska riktlinjer, som skulle verka för en hög kvalitet, ett högt förtroende för åklagarväsendet samt vara ett stöd för den enskilde åklagaren.

Arbetsgruppen skulle utgå ifrån de grundläggande bestämmelser för offentlig verksamhet och rättsskipning som fanns i bland annat grundlagarna, EKMR och rättegångsbalken. De etiska riktlinjerna skulle, enligt riksåklagaren, inte innehålla sådant som redan var reglerat i lag eller annan författning utan istället vara ett stöd för att skapa enhetlighet så att lagstiftningens värderingar och principer kunde upprätthållas. Bland de punkter som riktlinjerna skulle beröra ingick bland annat främjandet av

---

<sup>202</sup> SOU 2015:52 s. 639–641.

<sup>203</sup> RÅR 2014:1 s. 1.

likhet inför lagen, opartiskhet och objektivitet, men även sådant som att hushålla med statens resurser och att motverka diskriminering.<sup>204</sup>

Arbetsgruppens arbete mynnade ut i ett förslag på åtta stycken etiska riktlinjer. Dessa riktlinjer skulle främja förtroende och kvalitet samt fungera som stöd på de särskilda område som riksåklagaren hade pekat ut. I arbetsgruppens rapport listades de olika riktlinjerna upp med tillhörande kommentarer. Dessa kommentarer byggde i sin tur på praxis som inhämtats från bland annat JO och JK.<sup>205</sup>

Av särskilt intresse för den här uppsatsen är framförallt den första och andra riktlinjen. Den första riktlinjen stadgar att åklagaren ska, inom ramen för sin självständighet och sitt tjänsteansvar, verka för att alla beslut är korrekta och att rättsprocessen genomförs på ett rättssäkert sätt. Av kommentarerna följer att varje allmän åklagare är självständig i sina beslut. I åklagarrollen ingår att verka för att felaktiga beslut rättas till, exempelvis att verka för att en oskyldigt dömd person får upprättelse. I sin roll som förundersökningsledare ska åklagaren också utöva sin roll på ett självständigt och objektivt sätt.<sup>206</sup>

Den andra riktlinjen anger att åklagarväsendets verksamhet ska i alla delar präglas av objektivitet och saklighet. Åklagarväsendets anställda får inte ta hänsyn till ovidkommande förhållanden eller syften. Riktlinjen riktar framförallt in sig på att åklagaren hela tiden ska förhålla sig objektiv i sitt arbete. Avseende den andra riktlinjen skiljer sig RåR 2014:1 något från arbetsgruppens rapport. I kommentarerna till RåR 2014:1 läggs större tonvikt vid de krav som måste ställas på åklagaren i dennes roll som förundersökningsledare, bland annat att åklagaren måste visa prov på integritet och kritiskt granska den förundersökning som bedrivs för att tillse att alternativa hypoteser utreds. I RåR 2014:1 stadgas det också uttryckligen att den andra riktlinjen innebär att åklagaren har ett särskilt ansvar, när den

---

<sup>204</sup> ÅM Beslut riksåklagaren 2015-10-26.

<sup>205</sup> ÅM Rapport från etikarbetsgruppen 2013.

<sup>206</sup> RåR 2014:1 s. 2.

misstänkte själv inte verkar för sitt försvar, att alla omständigheter i målet blir särskilt belysta under såväl förundersökningen som rättegången. Detta förtydligande fanns inte med i Etikarbetsgruppens förslag.<sup>207</sup>

### 7.3.2 Åklagarrollen

I genomgången av Bergwallkommissionens slutsatser nämndes att det inom Åklagarmyndigheten pågår ett arbete där åklagarrollen står i fokus. Arbetet riktar in sig på åklagarens självständighet, objektivitetsplikt och förundersökningsledarskapet.<sup>208</sup> Sedan 2015 har det på uppdrag av riksåklagaren pågått ett projekt inom Åklagarmyndigheten som benämns ”Åklagarrollen”. I projektplanen framgår att syftet med projekt är att tydliggöra och utveckla åklagarrollen, samt stärka åklagarna i deras yrkesroll. Projektet ska också värna om rättssäkerheten och åklagarnas förtroende genom att stärka åklagarna i deras yrkesroll och i den professionalism som följer med åklagarrollen.<sup>209</sup>

Bakgrunden till projektet var att åklagarrollen varit föremål för diskussion både internt inom Åklagarmyndigheten och externt. Bland annat till följd av kraven på åklagaren i många fall blivit större, exempelvis har förundersökningarna i många ärenden blivit allt mer omfattande. Bergwallprocesserna nämndes specifikt, då dessa resulterat i att det drivits fram en debatt gällande åklagarens objektivitet.<sup>210</sup>

Ett utkast till vad som kallades för en ”Åklagarhandbok” presenterades under våren 2016. Detta arbetsmaterial ligger för närvarande ute på remiss hos de olika åklagarkamrarna i landet.

---

<sup>207</sup> RåR 2014:1 s. 3–4; ÅM Rapport från etikarbetsgruppen 2013, s. 7–8.

<sup>208</sup> SOU 2015:52 s. 640.

<sup>209</sup> Projektplan: Åklagarrollen s. 3.

<sup>210</sup> Projektplan: Åklagarrollen s. 2.

### 7.3.3 Ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall

I Bergwallkommissionen nämndes att det inom Åklagarmyndigheten pågick ett arbete med inriktning på väckande av åtal. Ansvaret för detta arbete låg på *arbetsgruppen om ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall*.

Bakgrunden till riksåklagarens beslut att tillsätta arbetsgruppen förefaller främst varit resningarna i Bergwallprocesserna. I samband med resningarna hade riksåklagaren dragit två slutsatser. Först att det i stora och komplicerade brottsutredningar kunde finnas ett behov av flera åklagare för att allsidigt belysa utredningsmaterialet. Den andra slutsatsen var att när den misstänkte inte själv verkar för sitt försvar har åklagaren ett särskilt ansvar för att alla omständigheter av vikt blir belysta under såväl förundersökning som rättegång. Bakgrunden till arbetsgruppens uppdrag utgjordes även av Bergwallkommissionens arbete samt det arbete som pågick inom Åklagarmyndigheten, med inriktning handläggningen av stora och komplicerade ärenden. Formuleringen av arbetsgruppens uppdrag blev att arbetsgruppen skulle arbeta för att främja en hög kvalitet och ett högt förtroende avseende objektivitet och integritet i åklagarens beslutsfattande, särskilt när det gäller åtalsfrågan. I sin delrapport framhöll arbetsgruppen vikten av sitt arbete genom att påpeka att Bergwallkommissionen hade avstått ifrån att lägga fram förändringsförslag med hänvisning till det arbete som redan pågick inom Åklagarmyndigheten.<sup>211</sup>

Arbetsgruppen lade fram sitt arbete i en delrapport som presenterades i oktober 2015. I rapporten analyserade arbetsgruppen ett antal situationer där det finns ett behov av förändring för att upprätthålla hög kvalitet och ett högt förtroende för åklagarnas arbete. Denna analys tog avstamp i att åklagarens objektivitet och integritet vid beslutsfattande och handläggning hade kommit att ifrågasättas i vissa större och komplicerade förundersökningar. I många fall hade förundersökningarna eller målen varit stora och komplicerade av olika anledningar. Dels kunde det röra sig om

---

<sup>211</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 8–11.

teknisk bevisning som varit mycket omfattande och dels kunde det röra sig om ärende som berörde svåra bevis- och rättsfrågor.<sup>212</sup> I rapporten framhölls också att åklagaren många gånger hade en komplex roll, där det är åklagarens uppgift att samtidigt vara en objektiv förundersökningsledare samt i ett senare skede vara part i rättegången mot den tilltalade. Arbetsgruppen uppmärksammade tre typsituationer där åklagaren emellanåt ställs inför problem. Dessa problem kunde av olika anledningar leda till att åklagaren hade svårt att exempelvis iaktta sin objektivitetsplikt, vilket kunde leda till att den misstänktes rättssäkerhet hotades.<sup>213</sup>

Den första typsituationen som identifierades var förundersökningar och mål av stor omfattning. Med stora förundersökningar eller mål skulle enligt arbetsgruppen förstås som ärende där åklagaruppgiften endast med stor svårighet, under en längre tid, kunde utföras av endast en åklagare. Oftast kunde det röra sig om större bedrägeriärende, eller annan allvarlig brottslighet såsom stora narkotikaärende. Problemet med större ärenden var det odelbara förundersökningsledarskapet, det vill säga endast en åklagare kunde vara förundersökningsledare åt gången. Dessutom var varje åklagare självständig och vid väckande av åtal kan inte något kollegialt beslutsfattande ske. Detta gjorde att den ensamma åklagaren måste sätta sig in i ett väldigt stort utredningsmaterial. Enligt arbetsgruppen kunde detta påverka åklagarens beslutsfattande, exempelvis genom att åklagaren fick svårt att överblicka utredningsmaterialet och därigenom inte kunde bedöma om alternativa hypoteser prövats i tillräcklig omfattning. På så sätt kunde kvaliteten på åklagarens beslut ifrågasättas vilket leder till ett minskat förtroende för åklagarna.<sup>214</sup> Arbetsgruppen ansåg att det fanns ett behov av nya åtgärder för att säkerställa kvaliteten, förtroendet och rättssäkerheten, i den här typen av situationer. Informella diskussioner på kammaren ansågs inte kunna säkerställa kvaliteten. Inte heller möjligheten med förstärkande åklagare, det vill säga en biträdande åklagare som också var inläst på

---

<sup>212</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 47–48.

<sup>213</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 6–7, 49–51.

<sup>214</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 51–52.

ärendet, ansågs tillräckligt effektivt. Förstärkningen innebar inte en garant för att ärendet diskuterades i den omfattningen som behövdes. Dessutom fanns det en risk att det under förundersökningen växt fram en samsyn mellan förundersökningsledaren och den förstärkande åklagaren. Därigenom skulle inte ärendet och handläggningen belysas så objektivt som behövdes.<sup>215</sup>

Den andra typsituationen som identifierades var när åklagaren får tillgång till särskild information. Den information som avsågs kunde bestå av exempelvis underrättelseinformation från svenska och utländska brottsbekämpande myndigheter. Problemet med informationen var enligt arbetsgruppen att den enskilde åklagaren ibland inte visste hur informationen skulle hanteras, exempelvis om den kan eller ska tas med i förundersökningsprotokollet. Om inte information behandlades på ett korrekt och transparent sätt riskerade den enskildes rättssäkerhet att äventyras.<sup>216</sup>

Ärenden med särskilt svårbedömda bevisfrågor, inklusive situationer när den misstänkte inte verkar för sitt eget försvar, pekades ut som den tredje och sista typsituationen. Enligt arbetsgruppen kunde det framförallt röra sig om ärenden där bevisläget var svårbedömt eftersom det rörde sig om en lång beviskedja eller flera samverkande indicier. Eller så kunde det vara förundersökningar eller mål som helt byggde på den tilltalades egna uppgifter, som exempelvis framkommit under terapi. Särskilda svårigheter uppstod om den tilltalade dessutom inte medverkade till sitt eget försvar. Här hänvisade arbetsgruppen uttryckligen till Bergwallprocesserna, men även till när den misstänkte ville skydda en familjemedlem eller när det rörde sig om organiserad brottslighet.

Arbetsgruppen menade att det i den här typen av situationer kan vara svårt för åklagaren att vid bevisvärderingen göra en tillräckligt noggrann analys.

---

<sup>215</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 53–54.

<sup>216</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 57–58.

Vilket kunde få till följd att kvaliteten på de olika beslut som åklagaren fattade blev lidande. Om inte heller den tilltalade verkar för sitt eget försvar riskerar detta att påverka utredningen genom att den tilltalades uppgifter inte ifrågasätts i tillräckligt hög grad och att dennes uppgifter inte utredas närmare. Det blir en risk att åklagaren inte bedriver utredningen objektivt. Därigenom försämras möjligheten att fatta korrekta och väl underbyggda beslut. Även i de här situationerna ansåg arbetsgruppen att det inte var tillräckligt med exempelvis informella diskussioner på åklagarkammaren, utan för att säkerställa ett högt förtroende för åklagarna och en hög rättssäkerhet för den misstänkte borde andra typer av åtgärder prövas.<sup>217</sup>

För att främja en hög kvalitet och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande eller handläggning, i de olika typsituationerna, diskuterade arbetsgruppen en rad olika förslag på åtgärder eller förfarande. Flera av dessa förslag förkastades av arbetsgruppen. Bland annat var det inte lämpligt att införa en reglering som innebar att i vissa speciella förundersökningar skulle det vara en annan åklagare än förundersökningsledaren som fattade beslut om väckandet av åtal. Ett sådant förfarande skulle innebära ett tydligt intrång i självständigheten hos den åklagare som var förundersökningsledare. Det skulle dock vara rättsligt möjligt att åtalsfrågan fördes upp till nästa rättsliga nivå, till en överåklagare. Denna lösning var inte lämplig eftersom det skulle innebära betydande effektivitetsförluster.<sup>218</sup>

Det förslag som arbetsgruppen dock valde att ställa sig bakom var ett förfarande med rådgivande paneler. Förslaget med rådgivande paneler byggde på att den enskilde åklagaren i de speciella typsituationerna kunde inhämta synpunkter från en rådgivande panel. Den rådgivande panelen skulle enligt arbetsgruppen kunna aktualiseras vid två tillfällen i rättsprocessen. För det första skulle panelen kunna användas när förundersökningsledaren skulle fatta beslut i huruvida åtal ska väckas eller

---

<sup>217</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 59–64.

<sup>218</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 73–75.



inte. För det andra skulle den rådgivande panelen kunna användas när åklagaren ska avgöra om en dom från tingsrätten skulle överklagas eller ej.<sup>219</sup>

Arbetsgruppen menade att nya arbetsmetoder så som en rådgivande panel skulle kunna säkerställa och kvaliteten i åklagarens beslutsfattande och handläggning. Ett sådant förfarande skulle också kunna säkerställa att den enskilde åklagaren, även i komplicerade situationer, klarade av att uppfylla de olika krav på rättssäkerhet som åvilade varje åklagare i dennes arbete, exempelvis att hela tiden förhålla sig objektiv.<sup>220</sup>

I arbetsgruppen rapport framhölls att en rådgivande panel vid åtalsbeslut och vid diskussion om en dom ska överklagas vore möjligt att införa. Eftersom det redan var fullt möjligt för en åklagare, inför åtalsbeslut, att diskutera sitt ärende med andra åklagare menade arbetsgruppen att en rådgivande panel vore förenlig med åklagarens självständighet.<sup>221</sup> Vid ett förfarande med en rådgivande panel skulle den åklagare som hade att besluta om åtal eller överklagande vara fortsatt ensam ansvarig för de beslut som fattades, i enlighet med åklagarens självständighet. Tanken med rådgivande paneler var att dessa skulle utgöra ett stöd för den enskilde åklagaren, för att denne ska kunna hålla en hög kvalitet i sitt arbete, och därigenom bidra till att åklagaren utförde sitt arbete på ett professionellt sätt. Arbetsgruppens förslag byggde på att åklagarens självständighet skulle värnas så långt som möjligt, även om föreslaget kunde innebära vissa inskränkningar.<sup>222</sup> Den rådgivande panelen skulle bygga på frivillighet, arbetsgruppen avstod inledningsvis ifrån att lägga fram ett förslag på hur situationer skulle hanteras om en åklagare vägrade delta i ett panelförvarande. Dock framhöll arbetsgruppen att om det framkom, när panelförfarandet använts en tid, att det var vanligt att exempelvis förundersökningsledare vägrade föredra sitt ärende för en rådgivande panel kunde frivilligheten komma i ett annat ljus.

---

<sup>219</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 67.

<sup>220</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 67–70.

<sup>221</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 76–77, 85.

<sup>222</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 77–81, 85.

Exempelvis kunde det regleras att en högre åklagare fick ta över förundersökningen.<sup>223</sup>

Rent praktiskt skulle förfarandet gå till så att den ansvarige åklagaren föredrog sitt ärende för en panel. Panelen skulle bestå av åklagare, eller andra lämpliga personer, som inte hade någon närmare kännedom om ärendet. Deltagarna skulle vara lämpliga i just det enskilda fallet, exempelvis besitta särskilda kunskaper om den typ av ärende som föredrogs.<sup>224</sup>

Riksåklagaren fattade i maj 2016 beslut om att inleda en försöksverksamhet avseende rådgivande paneler. Beslutet om försöksverksamhet byggde på det förslag som lagts fram av *arbetsgruppen om ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall* med en utökning. En rådgivande panel skulle också kunna användas under pågående förundersökning. Precis som arbetsgruppen föreslog skulle en rådgivande panel säkerställa kvalitén i åklagarnas beslutsfattande, värna om den enskildes rättssäkerhet, upprätthålla förtroendet för åklagarna och motverka att åklagarens beslut ifrågasätts. I riksåklagarens beslut framhölls att panelen skulle bygga på frivillighet och endast vara rådgivande. Den handläggande åklagaren var fortfarande självständig och därigenom också ansvarig för sina beslut. Syftet med panelen var endast att ge den ansvarige åklagaren ett breddat perspektiv inför sitt ställningstagande.<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 80–81.

<sup>224</sup> ÅM Delrapport rådgivande panel s. 81–82, 86–87

<sup>225</sup> ÅM Beslut riksåklagaren 2016-05-10.

## 7.4 Analys av utvecklingen

Utifrån den utveckling jag har granskat både externt och internt inom Åklagarmyndigheten anser jag mig kunna dra ett antal intressanta slutsatser. Inledningsvis tycker jag att det förändringsarbete som pågår pekar på en allt tydligare kodifiering på olika sätt. Med detta menar jag att det finns en strävan att ramarna för åklagarna och deras arbete ska definieras allt tydligare och ibland göras mer strikta. I uppsatsen har jag tagit upp en rad exempel på detta. Det första som kan nämnas är det numera framgår uttryckligen av rättegångsbalken att objektivitetsplikten gäller såväl före, under och efter förundersökning. Objektivitetspliktens omfattning har inte utvidgats utan lagstiftaren har endast förtydligat den i rättegångsbalken, för att höja rättssäkerheten. Naturligtvis är detta något som är väldigt positivt. Högre rättssäkerhet, utredningar som bedrivs förutsättningslöst och huvudförhandlingar där det som talar för och emot en fällande dom kommer fram är något som varje åklagare ska eftersträva. Dock är detta, återigen, något som alltid har varit allmänt vedertaget och som tillsammans med annat förändringsarbete kan leda till, eller i alla fall peka på andra effekter.

Även internt, inom Åklagarmyndigheten, pågår det ett förändringsarbete som närmast kan jämföras med en slags kodifiering. Jag har i uppsatsen pekat på att det tagits fram etiska riktlinjer och att det tillsatts en arbetsgrupp för att tydliggöra åklagarens roll, vars arbete mynnat ut i en föreslagen åklagarhandbok. Syftet med de nya dokumenten är att upprätthålla förtroendet och kvalitén i åklagarnas arbete och beslutsfattande. Dokumenten och riktlinjerna ska utgöra stöd och vägledning för åklagarna i hur de ska arbeta. Även det är något som kan vara positivt ur bland annat rättssäkerhetssynpunkt.

De positiva fördelarna till trots tycker jag ändå mig kunna se andra tendenser, som pekar på en sorts förtroendebrist gentemot åklagarna. Både den senaste lagändringen och de dokument som har eller håller på att arbetas fram inom Åklagarmyndigheten har ett par gemensamma nämnare.

Förtroendet för åklagarna och åklagarnas objektivitetsplikt står i fokus. Flera av de etiska riktlinjerna siktar på olika sätt på att förtydliga att åklagaren har en skyldighet att hela tiden vara objektiv, exempelvis att utreda alternativa hypoteser och att vara särskilt vaksam när den tilltalade inte själv verkar för sitt försvar. På samma sätt är Åklagarrollsprojektet bland annat inriktat på åklagarens objektivitetsplikt. Sammantaget verkar det nästan finnas en sorts oro för att den enskilde åklagaren i sitt arbete och beslutsfattande inte klarar av att iaktta sin ålagda objektivitetsplikt.

Dessa tendenser syns även i ett annat slags projekt som pågår inom Åklagarmyndigheten. Förslaget och försöksverksamheten med rådgivande paneler har till syfte att främja förtroendet och objektiviteten i åklagarnas beslutsfattande. De rådgivande paneler ska säkerställa både kvalitén och att åklagarna hela tiden är objektiva i sitt arbete. Även i det här projektet står alltså objektivitetsplikten i fokus. Förslaget innebär att åklagare i komplicerade ärende ska föredra ärendet för en rådgivande panel, som därefter ska ge råd och synpunkter. Även detta förslag har självklara fördelar, genom väldigt svåra ärende blir belysta och granskade på ett noggrant sätt av flera åklagare.

En av hörnstenarna i åklagarrollen och åklagarens arbete är att åklagaren hela tiden ska vara objektiv i sitt arbete. Tendenserna de senaste åren verkar vara att denna hörnsten måste tydliggöras på en rad olika sätt. Sammantaget menar jag att arbetet både med lagstiftning och internt inom Åklagarmyndigheten visar på tendenser som närmast kan beskrivas som oro för att åklagarna i sitt arbete och beslutsfattande ska glömma bort denna hörnsten. Varken den nya lagstiftningen eller det övriga förändringsarbetet tillför i realiteten någon ny uppgift för åklagarna utan förändringarna får istället effekten att på olika sätt förtydliga åklagarens uppgift och försäkra att åklagarna sköter sitt arbete på rätt sätt. Vilket kan ses som ett slags bristande, eller i vart fall minskande, förtroende gentemot den enskilde åklagaren.

En annan av de hörnstenar som jag redogjort för i uppsatsen är att varje åklagare har en väldigt långtgående självständighet, som kan jämföras med domarens självständighet. Varje åklagare är närmast sin egen myndighet när det kommer till beslutsfattande, i den meningen att ingen överordnad åklagare i det enskilda fallet kan bestämma vilket beslut en åklagare ska fatta. Med denna självständighet kommer i sin tur även ett långtgående personligt ansvar.

Utifrån att åklagaren i sin yrkesroll ska ha en långtgående självständighet kan det diskuteras vilka effekter det förändringsarbete som pågår framförallt internt inom Åklagarmyndigheten, med handböcker, rådgivande paneler och riktlinjer, kommer få. Det ska framhållas att det kanske inte kommer påverka åklagarens roll eller självständighet alls, men tendenserna kan ändå peka åt ett annat håll. Åklagaren ska i sin yrkesroll vara självständig i sina beslut därför måste det inför varje förändring bedömas vilka effekter förändringen kan komma att få. Exempelvis kan det diskuteras om de olika förändringarna sammantaget inte kan leda till att åklagarens självständighet i vart fall naggas i kanten. De etiska riktlinjerna och Åklagarrollsprojektet, som mynnat ut i en föreslagen åklagarhandbok, är alla tänkta att reglera hur åklagaren ska arbeta, i vissa fall tänka och i förlängningen kanske rent av besluta. Som anförts tidigare är sakerna som tas upp i de olika dokumenten varken kontroversiella eller några egentliga nyheter. Det som dock blir tendensen är att riktlinjer och förhållningsregler kodifieras och regleras på ett sätt som inte verkar behövs tidigare.

Även den rådgivande panelen har förts fram som ett verktyg som ska stödja den enskilde åklagaren. I förlängningen är detta ett verktyg som kan förändra hur den enskilde åklagaren kommer eller väljer att arbeta och besluta i sitt ärende. Därigenom är det något som kan påverka åklagarens självständighet. I materialet om den rådgivande panelen förs fram att panelen ska vara frivillig. Arbetsgruppen vill i nuläget inte föreslå några särskilda regler i den situationen där en åklagare inte vill föredra sitt ärende, men poängterar samtidigt att detta är något som kan förändras i framtiden.

Det nämns att högre åklagare då kan komma att gå in och ta över ärendet. Även om åklagaren ska vara självständig i det slutliga beslutet kan det faktiskt diskuteras om effekten inte kommer bli att åklagarens självständighet i vissa fall inskränks genom att deras arbetssätt förändras. Kommer exempelvis en enskild åklagare känna sig tvingad att föredra sitt ärende för en rådgivande panel, och kommer den enskilde åklagaren känna sig tvingad att följa de råd som den rådgivande panelen kommer med?

En annan slutsats som jag har dragit vid min granskning är mycket av det förändringsarbete som pågår kan kopplas till rättsprocesserna mot Sture Bergwall. I sitt betänkande framhåller Bergwallkommissionen att det finns behov av en rad förändringar, samtidigt understryker kommissionen att försiktighet måste iakttas eftersom rättsprocesserna mot Sture Bergwall är väldigt unika. Bergwallkommissionen avstår från att lämna egna förslag på vad som ska förändras med hänvisning till att det arbete som redan pågår är tillräckligt för att hantera de brister som kommissionen identifierat.

När jag granskat de olika förändringar som pågått och pågår inom Åklagarmyndigheten tycker jag att tendenserna är förhållandevis tydliga, mycket har sin bakgrund i Bergwallprocesserna. I materialet från både Åklagarrollsprojektet och förslaget med en rådgivande panel anges uttryckligen att bakgrunden är Bergwallprocesserna. Avseende den rådgivande panelen framgår det även tydligt att de typsituationer som identifierats passar väldigt bra in på de förhållande som fanns i Bergwallprocesserna. Då tänker jag framförallt på att det i materialet anges att svåra bevisfrågor kan uppstå när tilltalades uppgifter framkommit genom terapi eller att situationer där den tilltalade inte verkar för sitt eget försvar komplicerar arbetet för åklagaren. Även i de etiska riktlinjerna kan det skönjas kopplingar till Bergwallprocesserna. I kommentarerna till de etiska riktlinjerna nämns bland annat vikten av att åklagaren ser till att alternativa hypoteser blir tillräckligt utredda. Det nämns också att åklagaren har ett särskilt ansvar, när den misstänkte inte verkar för sitt eget försvar, för att förundersökningen och huvudförhandlingen belyser både det som är till

fördel och det som är till nackdel för den misstänkte. Allt detta är sådant som kan kopplas till Bergwallprocesserna och som nämns av Bergwallkommissionen.

Min slutsats blir att förändringsarbetet som påbörjats inom Åklagarmyndigheten har en koppling till Bergwallprocesserna. Det förefaller nästan vara så att Bergwallprocesserna fungerat som en katalysator för det arbete som jag granskat, som fokuserar på att både upprätthålla förtroendet och kvalitén för åklagarna och deras beslutsfattande, men också för att säkerställa att åklagarna hela tiden förhåller sig objektiva. Det bör också påpekas att arbetet inom Åklagarmyndigheten till stor del hade påbörjats parallellt med Bergwallkommission, och var anledningen till att Bergwallkommissionen inte avlade egna förändringsförslag. Det går visserligen bara att spekulera, men emellanåt framstår det närmast som att Åklagarmyndigheten har velat förekomma den kritik som väntades i och med Bergwallkommissionen.

## 8 Avslutande analys

Jag har löpande i min uppsats redovisat de slutsatser som jag ansett mig kunna dra när jag granskat både rättsutvecklingen och utvecklingen av åklagarrollen. När jag nu avslutningsvis ska analysera utvecklingen tycker jag mig se ett antal tendenser.

Tidigt i uppsatsen redogjorde jag för vilka tongångar som fanns när nuvarande rättegångsbalk infördes. Inför införandet av rättegångsbalken diskuterades om Sverige skulle ha en absolut åtalsplikt eller en relativ åtalsplikt. Valet landade på att det skulle finnas en absolut åtalsplikt. Ett av skälen till detta var det bristande förtroende som fanns för rikets åklagare. Lagstiftaren ansåg helt enkelt inte att åklagarna var tillräckligt kompetenta för att klara av att förvalta en relativ åtalsplikt på ett rättssäkert sätt. Åklagarna hade inledningsvis endast ett fåtal begränsade möjligheter att göra avsteg ifrån den absoluta åtalsplikten, bland annat åtalsunderlåtelse och strafföreläggande. Dessa undantag från den absoluta åtalsplikten var, precis som jag redogjort för i avhandlingen, avsevärt begränsade och skulle när det gällde strafföreläggande i vissa fall underställas domstol. Även detta pekar på en ovilja att ge åklagarna allt för mycket befogenheter, samt i vissa fall på en rädsla för att det skulle ske en rollförskjutning där åklagarna tog över uppgifter som skulle ligga på domstolen.

Det som emellertid händer, så som både jag och Landström landar i, är att verkligheten vill annorlunda än vad lagstiftaren inledningsvis trodde. Det blir allt tydligare att processekonomiska övervägande får allt större roll i rättsutvecklingen, domstolarna kan inte hantera alla brottmål. Lösningen blir att åklagarna får allt större befogenheter att underlåta åtal och att utfärda strafföreläggande till den misstänkte. Dessutom skapas även möjligheten för åklagarna att besluta om förundersökningsbegränsning. Med andra ord får åklagarna allt större befogenheter att göra undantag från den absoluta åtalsplikten. Landström menar i sin avhandling att åklagaren får rollen som



grindvakt, där åklagaren får en ökad självständighet att avgöra vilka brott som ska utredas och åtals.

Vid min granskning bekräftar jag några av de slutsatser som Landström dragit, att denna utveckling varit möjlig tack vare ett ökat förtroende för åklagarna. I rättsutvecklingen går det att se flera exempel på att lagstiftaren anser att åklagaren är mer än kompetent för att klara av allt större befogenheter. Dessa befogenheter har inneburit att åklagarna fått möjlighet att besluta om saker som skulle varit otänkbara när rättegångsbalken infördes. Dessutom har befogenheterna inneburit att åklagarna tagit över delar av de uppgifter som tidigare tillkommit domstolen, exempelvis vid utfärdandet av strafföreläggande. En annan följd av de utökade befogenheterna har blivit att åklagarna nu gör mer avancerade straffvärdesbedömningar, något som det inledningsvis fanns ett motstånd emot. Jag har vidare dragit slutsatsen att ett ökat förtroende för den enskilde åklagaren har möjliggjort att de utökade befogenheterna kunnat flyttats allt längre ner i åklagarhierarkin. Befogenheter som från början skulle tillkomma riksåklagaren tillkommer nu alla allmänna åklagare.

Jag menar att utvecklingen också kan ses från ytterligare ett perspektiv, nämligen vilka effekter utvecklingen haft för åklagarprofessionen. Det ökade förtroendet har möjliggjort både en ökad auktoritet och legitimitet för åklagarprofessionen, åklagarna har fått allt större befogenheter att fatta olika beslut i sina ärenden, exempelvis att göra undantag från den absoluta åtalsplikten. Samt en ökad autonomi i sin yrkesroll. Detta då den enskilde åklagaren har fått en allt större självständighet att fatta beslut i varje ärende som denne har att handlägga.

Samtidigt har jag i den senare delen av avhandlingen identifierat en rad tendenser som pekar på en annan form av utveckling. Det kan nämligen diskuteras om inte en annan slags oro och brist på förtroende vuxit fram istället. De tendenser som jag tycker mig kunna se är nämligen att det förefaller finnas en ökad oro för åklagarna inte klarar av att hantera den

objektivitetsplikt som de är ålagda. Objektivitetsplikten är som bekant en av hörnstenarna i åklagarrollen. Den senaste utvecklingen pekar emellertid på en vilja att på olika sätt säkra upp att åklagarna bedriver sitt arbete objektivt, och ser till att exempelvis alternativa hypoteser utreds. Detta har skett genom att det införts en tydligare reglering om åklagarens objektivitetsplikt i rättegångsbalken. Det stora arbetet har emellertid skett internt inom Åklagarmyndigheten, där det införts etiska riktlinjer, tillsatts projekt och olika försöksverksamheter, allt i syfte att främja ett högt förtroende och objektivitet i åklagarnas beslutsfattande. Precis som jag framfört tidigare har förslagen klara fördelar och kan faktiskt innebära att rättssäkerheten för den misstänkte höjs, dock tycker jag ändå att andra tendenser kan urskiljas. Utvecklingen visar på något som närmast kan beskrivas som en brist på förtroende för åklagarens kompetens. Och frågan kan ställas om utvecklingen inte pekar på en slags tillbakagång, då det uppstått en liknande oro som den som fanns inför rättegångsbalkens införande. En oro som den här gången inte handlar om att åklagarna inte klarar av att hantera en relativ åtalsplikt, utan att åklagarna utan stöd, riktlinjer och rådgivande paneler inte klarar av att hantera objektivitetsplikten. Därigenom riskerar legitimiteten för åklagarprofessionen att undergrävas vilket kommer påverka den auktoritet som tillkommer åklagarprofessionen.

Jag har återkommande i mina slutsatser diskuterat en annan av hörnstenarna i åklagarrollen, åklagarens självständighet. Denna självständighet får sägas utgöra en slags garant för rättssäkerhet, att den enskilde åklagaren genom sin självständighet inte kan tvingas av någon att fatta beslut i en viss riktning. Återigen är jämförelsen med domaren relevant, ingen kan tvinga en domare att döma på ett visst sätt. Vid min granskning är det mycket som pekat på att den enskilde åklagaren i och med utökandet av dennes befogenheter och behörighet fått en allt större självständighet att avgöra hur denne ska driva sina ärenden, åklagaren kan välja när det ska åtalas, meddelas åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning osv. I avsnitt 7.4 argumenterade jag dock för att det förändringsarbete som pågår inom Åklagarmyndigheten kan få effekten av en minskad självständighet. Även

om inget av förslagen i sig gör någon ansats att begränsa åklagarens självständighet kan det ändå bli följden.

Jag ställer mig nämligen frågan om den brist på förtroende som jag tycker mig se tendenser på inte också leder till en ökad detaljstyrning. Detta kan gå emot tanken på att åklagaren lite förenklat ska vara sin egen myndighet när det kommer till att bedriva förundersökning och besluta i sina egna ärende. Riktlinjer, handböcker och rådgivande paneler, som inledningsvis ska vara frivilliga, är saker som på olika sätt påverkar hur åklagaren ska arbeta med sina ärende. Den indirekta följden kan bli att beslutsfattandet i olika frågor i större omfattning hamnar under myndigheten Åklagarmyndigheten och inte hos myndigheten åklagaren.

Åklagarprofessionen tenderar nu åt mer detaljstyrning och en ökad vilja att kontrollera de beslut som kan fattas. Detta är i enlighet med den utveckling som Brante m.fl. talar om, att professionerna inordnas i större organisationer med hjälp av detaljstyrning och kontrollfunktioner. Med en minskad självständighet och en ökad detaljstyrning riskerar såväl autonomin som auktoriteten som tillkommer åklagarprofessionen att minska då den enskilde åklagaren får ett mer begränsat utrymme att besluta i sina egna ärende.

Som jag förde fram i avsnitt 7.4 anser jag att det finns tydliga kopplingar mellan Bergwallprocesserna och det förändringsarbete som pågår, framförallt internt i Åklagarmyndigheten. Förändringsarbetet inriktas närmast på att undvika nya Bergwallprocesser, och kan få positiva effekter, exempelvis genom högre rättssäkerhet. Dock verkar det som att rädslan för nya Bergwallprocesser används för att snabba på den allmänna utveckling som Brante m.fl. talar om.

Jag ställer mig frågan om Åklagarmyndigheten i sin iver inte riskerar att orsaka andra problem, bland annat genom att förändringarna blir en sorts misstroendeförklaring av åklagarnas kompetens. Bergwallkommissionen är tydlig i sitt betänkande med att generella slutsatser om regelverken måste

dras med försiktighet eftersom omständigheterna i Bergwallprocesserna var så speciella. Till detta måste också läggas det som bekant bara var en enda åklagare som var förundersökningsledare i samtliga processer mot Bergwall. Detta borde tala för ytterligare försiktighet när förändringar ska göras och om och på vilket sätt riktlinjer och regelverk ska dras upp för åklagarnas arbete. Annars riskerar dessa förändringar, som har sin bakgrund i ett tämligen speciellt fall, att leda till ett minskat förtroende för åklagarnas arbete vilket i sin tur kommer påverka såväl autonomin, legitimiteten som auktoriteteten för åklagarprofessionen på ett sätt som står i kontrast med den självständiga funktion som åklagaren ska ha.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

*Tryckta källor*  
Offentligt tryck

### Kommittédirektiv

Dir. 2009:35 Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i förundersökningsförfarandet.  
Dir. 2013:107 Granskning av rättsväsendet och vården med anledning  
av rättsprocesser som rör Sture Bergwall.

### Utredningsbetänkanden

SOU 1926:31 Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets  
ombildning. Första delen. Domstolsförfattningen.  
SOU 1926:32 Processkommissionens betänkande angående rättegångsväsendets  
ombildning. Andra delen. Rättegången i brottmål.  
SOU 1938:44 Processlagsberednings förslag till rättegångsbalk.  
SOU 1953:17 Enhetligt frihetsstraff m.m.  
SOU 1953:26 Vissa ändringar i rättegångsbalken m.m.  
SOU 1956:55 Skyddslag.  
SOU 1974:27 Mindre brott – Lagföring genom strafföreläggande eller  
domstolsförhandling.  
SOU 1976:47 Färre brottmål.  
SOU 1992:61 Ett reformerat åklagarväsende.  
SOU 2010:43 Förundersökningsbegränsning.  
SOU 2011:45 Förundersökning – Objektivitet, beslag och dokumentation m.m.  
SOU 2015:52 Rapport från Bergwallkommissionen.

### Propositioner

Prop. 1942:5 med förslag till ny rättegångsbalk.  
Prop. 1954:200 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m.m.  
Prop. 1964:10 med förslag till lag om införande av brottsbalken, m.m.  
Prop. 1966:100 med förslag till lag om föreläggande av ordningsbot, m.m.  
Prop. 1968:82 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m.m.  
Prop. 1971:100 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m.m.  
Prop. 1975/76:148 med förslag till enklare former för beivrande av mindre  
lagöverträdelser.  
Prop. 1981/82:41 om förundersökningsbegränsningar, m.m.  
Prop. 1982/83:41 om ändringar i rättegångsbalken, m.m.  
Prop. 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse  
Prop. 1990/91:58 om psykiatrisk tvångsvård, m.m.  
Prop. 1990/91:68 om ändring i brottsbalken m.m. (böter).  
Prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande.  
Prop. 1995/96:110 Riktlinjer för åklagarväsendets organisation.  
Prop. 1996/97:8 Utökad användning av strafföreläggande.  
Prop. 2000/01:92 7 kap. rättegångsbalken.  
Prop. 2011/12:10 Ändrade regler om förundersökningsledning och  
förundersökningsbegränsning.  
Prop. 2015/15:68 Förstärkt rättssäkerhet och effektivitet i  
förundersökningsförfarandet.

Övrigt

### Remissvar

Remissvar Åklagarmyndigheten, Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. (SOU 201:45), dnr ÅM-A 2011/0850. [Citeras Remissvar Åklagarmyndigheten]

### Justitieombudsmannen

JO 2006/07 s. 54.

JO 2007/08 s. 87

JO 2009/10 s. 111

### Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten, Beslut riksåklagaren 2015-06-26, Projektplan – Åklagarrollen. [Citeras ÅM Projektplan: Åklagarrollen]

Åklagarmyndigheten, Beslut riksåklagaren 2015-10-26, Uppdrag att utarbeta etiska riktlinjer för åklagare, åklagaradministratörer och andra anställda inom Åklagarmyndigheten, dnr ÅM-A2012/1645. [Citeras ÅM Beslut riksåklagaren 2015-10-26]

Åklagarmyndigheten, Beslut riksåklagaren 2016-05-10, Försöksverksamhet med frivillig och rådgivande panel i åtalsfrågan m.m. i vissa speciella fall, dnr ÅM-A 2016/0140. [Citeras ÅM Beslut riksåklagaren 2016-05-10]

Åklagarmyndigheten, Delrapport, En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall, dnr ÅM-A 2014/00226. [Citeras ÅM Delrapport rådgivande panel]

Åklagarmyndigheten, Rapport från etikarbetsgruppen 2013 – Förslag till etiska riktlinjer för anställda vid Åklagarmyndigheten. [Citeras ÅM Rapport från etikarbetsgruppen]

Åklagarmyndigheten, RÅR 2008:2, Förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. [Citeras RÅR 2008:2]

Åklagarmyndigheten, RÅR 2014:1, Etiska riktlinjer för anställda i åklagarväsendet. [Citeras RÅR 2014:1]

Åklagarmyndigheten, RättsPM 2008:3, Förstärkt åklagarfunktion. [Citeras RättsPM 2008:3]

Åklagarmyndigheten, RättsPM 2012:7, Strafföreläggande i bötesmål. [Citeras RättsPM 2012:7]

Åklagarmyndigheten, RättsPM 2015:4, Strafföreläggande. [Citeras RättsPM 2015:4]

### Elektroniska källor:

Bergman, Nils-Olof, Bäcklund, Agneta, Leijonhufvud, Madeleine, Munck, Johan, Träskman, Per Ole, Victor, Dag, Wennberg, Suzanne & Wersäll, Fredrik: Brottsbalken - en kommentar (version den 1 januari 2016, Zeteo, [www.wolterskluwer.se/zeteo](http://www.wolterskluwer.se/zeteo)).

Fitger, Peter, Sörbom, Monika, Eriksson, Tobias, Hall, Per, Palmkvist, Ragnar & Renfors, Cecilia: Rättegångsbalken (version oktober 2016, Zeteo, [www.wolterskluwer.se/zeteo](http://www.wolterskluwer.se/zeteo)).

# Litteratur

Abbott, Andrew, *The Future of Professions: Occupation and Expertise in the Age of Organization*. *Research in Sociology of Organization*, vol. 8, 1991, s. 17–42.

Agevall, Lena & Jonnergård, Karin, *Bilden av revisorn: Förändringar i beskrivningen av professionen 1989–2011*, Växjö, 2013.

Brante, Thomas, *Den professionella logiken: hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället*, 1. uppl., Liber, Stockholm, 2014.

Bring, Thomas & Diesen, Christian, *Förundersökning*, 4. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2009.

Ekelöf, Per Olof & Edelstam, Henrik, *Rättegång. H. 1*, 8. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2002. [Citeras Ekelöf I 2002]

Ekelöf, Per Olof, Edelstam, Henrik & Pauli, Mikael, *Rättegång. H. 5*, 8. uppl., Norstedt juridik, Stockholm, 2011. [Citeras Ekelöf V 2011]

Herrlin, Sigvard: Åklagarorganisationen. I: *Brottets beivrande*, Heuman, Maths, Lassen, Bengt & Brodin, Wilhelm (red.), Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1952.

Heuman, Maths: Åklagarens uppgifter i kriminalprocessen. I: *Brottets beivrande*, Heuman, Maths, Lassen, Bengt & Brodin, Wilhelm (red.), Wahlström & Widstrand, Stockholm, 1952.

Jonnergård, Karin, Funck, Elin K. & Wolmesjö Maria, Professionell autonomi som risk och möjlighet, i: Jonnergård m.fl. (red.), *När den professionella autonomin blir ett problem*, Växjö University Press, Växjö, 2008.

Landström, Lena, *Åklagaren som grindvakt: en rättsvetenskaplig studie av åklagarens befogenheter vid utredning och åtal av brott*, Iustus, Diss. Umeå: Umeå universitet, 2011, Uppsala, 2011.

Lindberg, Gunnel, Om åklagareetik, *SvJt* 1997, s. 197–221.

Lindberg, Gunnel, Åklagaren sedd ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv, *FT* 2000, s. 37–56

Lundh, Lars-Gunnar, Montgomery, Henry & Wærn, Yvonne, *Kognitiv psykologi*, Studentlitteratur, Lund, 1992.

Peczenik, Aleksander: Juridikens allmänna läror, *SvJT* 2005, s. 249–272.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 3. uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015.

Strömberg, Barbro, *Läraryrket - en profession?: en överblick och några funderingar i anslutning till aktuell professionsforskning*, Univ., Institutionen för vårdlärarutbildning, Mölndal, 1994.