

En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall

Delrapport ÅM-A 2014/0226
Arbetsgruppen om ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall
Oktober 2015



Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
1 Inledning	8
1.1 Arbetsgruppens uppdrag och sammansättning.....	8
1.2 Bakgrunden till uppdraget.....	9
1.3 Uppdragets bedrivande	11
1.4 En delrapport.....	12
2 Gällande ordning	13
2.1 Åklagarväsendet.....	13
2.2 Åklagarväsendets uppdrag.....	14
2.3 Åklagarens självständighet.....	15
2.4 Åklagarens objektivitet.....	15
2.5 Förundersökningsbegreppet.....	18
2.6 Förundersökningsledarskapet.....	19
2.7 Högre åklagares möjlighet att överta åklagaruppgifter.....	23
2.8 Kammarchefens och områdeschefens/verksamhetschefens roller	26
3 En internationell utblick.....	29
3.1 Inledning	29
3.2 Danmark	29
3.3 Norge	29
3.4 Finland	30
3.5 Tyskland.....	30
3.6 Spanien.....	30
4 En analys av rollfördelningen	32
4.1 Utgångspunkter	32
4.2 Omfattningen av åklagarens självständiga ställning	33
4.3 Fördelningen av förundersökningar.....	36
4.4 Förundersökningsstadiet.....	37
4.5 Beslutet i åtalsfrågan	40
4.6 Rättegången vid tingsrätt.....	42
4.7 Överklagande till hovrätt och rättegången där	43
4.8 Överklagande till Högsta domstolen och rättegången där.....	45
4.9 Sammanfattande slutsatser	45
5 Behovet av nya åtgärder	47
5.1 Bakgrund	47

5.2	Åklagarrollen och rättssäkerheten.....	49
5.3	Allmänt om behovet av nya åtgärder	50
5.4	Förundersökningar och mål av stor omfattning	51
5.5	Åklagaren ifrågasätts	54
5.6	Åklagaren får tillgång till särskild information.....	57
5.7	Ett tryck på åklagaren	58
5.8	Särskilt svårbedömda bevisfrågor.....	59
5.9	Den misstänkte eller tilltalade verkar inte själv för sitt försvar....	61
5.10	Resursåtgången	64
5.11	Sammanfattande slutsatser.....	65
6	Övergripande förslag till nya åtgärder.....	67
6.1	Kort återblick på behovet av nya åtgärder.....	67
6.2	Fördelarna med nya åtgärder	67
6.3	Övergripande om nackdelarna med nya åtgärder	70
6.4	Diskussionen i avsnitten nedan.....	70
6.5	En reglerad fördelning av nya förundersökningar	71
6.6	Åklagarbyte under pågående förundersökning eller inför beslut i åtalsfrågan.....	73
6.7	En rådgivande panel i åtalsfrågan eller under förundersökningen	75
6.8	Åklagarbyte i samband med rättegång	83
6.9	Åklagarbyte eller en rådgivande panel i frågan om överklagande	84
6.10	Åklagarbyte eller en rådgivande panel efter hovrättens dom	87
6.11	Andra åtgärder.....	88
6.12	Det fortsatta arbetet	88

Sammanfattning

Arbetsgruppens uppdrag

Arbetsgruppen har i uppdrag av riksåklagaren att överväga om perspektivet på åtalsfrågan kan och bör breddas i vissa fall.

Arbetsgruppen leds av överåklagaren Göran Hellstrand och består i övrigt av överåklagarna Marianne Ny och Fredrik Jonasson. Biträdande tillsynschefen Susanne Kaevergaard är sekreterare.

Arbetsgruppen bistås av en referensgrupp. I den ingår överåklagaren Katarina Johansson Welin, chefsåklagarna Mats Svensson och Patrik Säflund samt kammaråklagarna Ulrika Åberg, Nils Lundberg och Marianne Forsström.

En delrapport och det fortsatta arbetet

Arbetsgruppens uppdrag rymmer ett antal centrala och viktiga frågor. Det handlar bl.a. om åklagarrollen där åklagarens självständiga ställning kommer i fokus.

Arbetsgruppen avger därför nu en delrapport. I delrapporten analyserar arbetsgruppen de olika rollerna för den enskilde åklagaren, kammarchefen, områdeschefen och den högre åklagaren. Därefter överväger arbetsgruppen om det finns behov av att vidta nya åtgärder för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande och handläggning i övrigt. Slutligen diskuterar arbetsgruppen om nya åtgärder är möjliga att vidta inom ramen för gällande rätt och om åtgärderna i så fall är lämpliga att genomföra. Arbetsgruppen lämnar vissa övergripande förslag till åtgärder.

Analyserna och de övergripande förslagen i delrapporten föreslås av arbetsgruppen bli föremål för diskussion och synpunkter inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Ett fortsatt arbete med frågorna får ske mot bakgrund av dels de synpunkter som lämnas, dels vad som kommer fram vid de diskussioner om åklagarrollen som ska föras under hösten 2015 och våren 2016 med slutredovisning tidig höst 2016. Ett sådant fortsatt arbete föreslås utföras av arbetsgruppen och redovisas slutligt vid årsskiftet 2016/2017.

Gällande ordning och en internationell utblick

Efter en inledning i avsnitt 1 där bl.a. bakgrunden till arbetsgruppens uppdrag redovisas följer ett avsnitt 2 om gällande ordning. I det avsnittet beskrivs åklagarens självständighet och objektivitet, förundersökningsledarskapet, de högre åklagarnas möjlighet att överta åklagaruppgifter och chefernas roller. I avsnitt 3 görs en översiktlig internationell utblick. Systemen i några med

Sverige jämförbara länder har undersökts i syfte att ge ytterligare underlag för arbetsgruppens överväganden.

En analys av rollfördelningen

I avsnitt 4 redovisar arbetsgruppen sin syn på hur den enskilde åklagarens, kammarchefens, områdeschefens och den högre åklagarens roller förhåller sig till varandra.

Arbetsgruppens syn på rollfördelningen grundas dels på en analys av gällande bestämmelser, främst i regeringsformen (RF), rättegångsbalken (RB) och arbetsordningarna för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, dels på de diskussioner som har förts i arbetsgruppen och dess referensgrupp om hur rollfördelningen ser ut i praktiken. I RF och RB finns bestämmelser om åklagarens självständiga ställning respektive högre åklagares roll. Uppgifterna för kammarchefen och övriga chefer på den första rättsliga nivån regleras i arbetsordningarna.

En utgångspunkt för arbetsgruppens ställningstaganden har varit att om det i något hänseende råder tveksamhet om hur regleringen ska tolkas så ska bestämmelserna i RF och RB ges företräde framför reglerna i arbetsordningarna. En annan utgångspunkt har varit att de olika rollerna inte kan överlappa varandra, särskilt vad gäller möjligheterna för en högre åklagare respektive kammarchef att vidta en åtgärd med ett visst ärende, t.ex. en pågående förundersökning.

Dessa utgångspunkter innebär att bestämmelserna om åklagarens självständighet – vid oklarhet om vad som gäller i något avseende som har att göra med ett enskilt ärende – ska ges företräde framför kammarchefens möjligheter att vidta en åtgärd med ärendet. Vidare innebär det att bestämmelserna om rollen för en högre åklagare ska ges företräde framför kammarchefens roll, om det är otydligt vem av dem som har behörighet att vidta en viss åtgärd.

Enligt arbetsgruppen är åklagarens självständighet i princip avgränsad till olika åklagaruppgifter sedda var för sig. Den självständiga ställningen inträder när ansvaret för en viss uppgift fördelas på åklagaren och upphör när uppgiften är slutförd. I brytpunkten mellan olika uppgifter gör sig självständigheten inte gällande. Under en pågående åklagaruppgift hindrar självständigheten inte att kammarchefen i vissa fall beslutar om en åtgärd med en förundersökning eller ett mål, t.ex. om omfördelning till en annan åklagare. På grund av självständigheten får dock endast skäl som inte har att göra med åklagarens sakliga hantering av uppgiften åberopas för en sådan åtgärd. Kammarchefen får inte vidta en åtgärd som baseras på hur åklagaren väntas besluta i en viss rättslig fråga eller handlägga sitt ärende i övrigt. Inte heller får kammarchefen vidta en åtgärd i efterhand som beror på hur åklagaren har beslutat i en sådan fråga eller skött handläggningen i övrigt.

De närmare avgränsningarna kan belysas genom att rollfördelningen beskrivs utifrån de olika stadierna av det straffprocessuella förfarandet.

Kammarchefen kan fritt bestämma om fördelningen av nya förundersökningar på de enskilda åklagarna vid kammaren.

Kammarchefen kan vidare omfördela en pågående förundersökning till en annan åklagare när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än sådana som avser hur förundersökningen bör bedrivas framöver eller hur den har bedrivits hittills. Rättsliga skäl kan däremot åberopas av en högre åklagare för att överta en förundersökning. Den högre åklagaren kan då själv fortsatt bedriva förundersökningen eller efter en egen åtgärd återlämna den till kammarnivå.

Inför beslut i åtalsfrågan kan kammarchefen byta åklagare när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än rättsliga. Ett byte av åklagare av rättsliga skäl kan endast ske genom att högre åklagare tar över och beslutar i åtalsfrågan.

Oavsett den åtalsväckande åklagarens inställning kan kammarchefen fritt fördela mål när åtalet är väckt och rättegången vid tingsrätt därmed är inledd. När ett mål har åklagarbundits bör dock en fördelning till en ny åklagare ske endast när det finns starka skäl för det.

Kammarchefen kan fritt fördela uppgiften att pröva frågan om överklagande till hovrätten och uppgiften att föra talan där.

Behovet av nya åtgärder

I avsnitt 5 överväger arbetsgruppen om det finns behov av nya åtgärder inom åklagarväsendet för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande och handläggning i övrigt. Övervägandena görs mot bakgrund av att det under senare år i vissa särskilt stora eller komplicerade förundersökningar eller mål vid domstol uppkommit diskussioner om kvaliteten i åklagarnas arbete och förtroendet för åklagarna. Styrande för arbetsgruppens överväganden om behovet har varit det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen.

Arbetsgruppens slutsatser är följande.

I det stora flertalet fall handlägger åklagare sina förundersökningar och mål på ett sätt som är tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I vissa speciella undantagssituationer kan det dock uppkomma särskilda svårigheter för åklagaren att utföra sin uppgift att verka för rättssäkerheten. Det gäller

- när förundersökningen eller målet är av stor omfattning,
- när åklagaren får tillgång till särskild information, och

– när det finns en särskilt svårbedömd bevisfråga, inklusive när den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar.

I dessa speciella undantagsfall finns det behov av att vidta nya åtgärder för att ytterligare främja kvaliteten och förtroendet. Sådana åtgärder kan även gynna andra intressen, t.ex. intresset av en god arbetsmiljö för åklagarna. Även resursanvändningen inom åklagarväsendet och rättsväsendet i övrigt kan påverkas positivt.

Övergripande förslag till nya åtgärder

Slutligen diskuterar arbetsgruppen i avsnitt 6 ett antal nya tänkbara åtgärder. För varje åtgärd övervägs först om den är rättsligt möjlig att vidta, dvs. om den är möjlig med hänsyn till den rollfördelning som gäller. Därefter analyseras om den är lämplig att vidta. Arbetsgruppen lämnar följande övergripande förslag.

I de speciella undantagssituationer där det finns behov av nya åtgärder ska den åklagare som är förundersökningsledare inhämta synpunkter i åtalsfrågan från en rådgivande panel innan han eller hon fattar sitt beslut i frågan. Ett panelförfarande ska förutsätta frivillighet från förundersökningsledarens sida.

Vidare ska i sådana undantagsfall den åklagare som är ansvarig för att avgöra frågan om en tingsrättsdom ska överklagas inhämta synpunkter i frågan från en rådgivande panel, om det behövs och åklagaren vill ha ett panelförfarande.

Panelen ska bestå av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person. Antalet paneldeltagare och vilka dessa ska vara ska avgöras med hänsyn till vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Panelen ska lämna synpunkter och råd.

Panelförfarandet är avsett att utgöra ett stöd för åklagarna att uppfylla sitt rättssäkerhetsuppdrag i de speciella undantagssituationer där förundersökningen eller målet är av stor omfattning etc.

1 Inledning

1.1 Arbetsgruppens uppdrag och sammansättning

Uppdraget

Riksåklagaren beslutade den 26 januari 2015 att ge en arbetsgrupp i uppdrag att överväga och lämna förslag om ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall. I uppdraget ingår att överväga hur principerna för att fördela och omfördela ansvar mellan åklagare kan utvecklas i syfte att främja en hög kvalitet och ett högt förtroende när det gäller objektivitet och integritet i åklagarens beslutsfattande.

Övervägandena ska omfatta möjligheten att utse en annan åklagare än den som ansvarat för en förundersökning att besluta i åtalsfrågan, möjligheten att föredra större ärenden för en panel av åklagare samt andra sätt att främja de angivna intressena. Övervägandena ska avse möjliga förändringar inom ramen för gällande rätt och befintliga resurser. Förslag på olika modeller ska lämnas.

Uppdraget utgör en fortsättning på ett arbete som Utvecklingscentrum Malmö utfört och som bestått i att analysera en ordning där i vissa fall en annan åklagare än den som varit förundersökningsledare ska besluta i åtalsfrågan. Detta arbete har redovisats under hand.

Arbetsgruppens sammansättning

Arbetsgruppen leds av överåklagaren Göran Hellstrand, chef för Utvecklingscentrum Malmö. Den består i övrigt av överåklagaren Marianne Ny, chef för Utvecklingscentrum Göteborg, och överåklagaren Fredrik Jonasson, chef för Överåklagarens kansli vid Ekobrottsmyndigheten.

Sekreterare i arbetsgruppen är biträdande tillsynschefen Susanne Kaevergaard.

En referensgrupp

Arbetsgruppen biträds av en referensgrupp. I den ingår

överåklagaren Katarina Johansson Welin, områdeschef för Åklagarområde Stockholm,

chefsåklagaren Mats Svensson, kammarchef för Internationella åklagarkammaren Malmö,

chefsåklagaren Patrik Säflund, kammarchef för Åklagarkammaren i Gävle,

kammaråklagaren Ulrika Åberg, Göteborgs åklagarkammare,

kammaråklagaren Nils Lundberg, Södertörns åklagarkammare, och kammaråklagaren Marianne Forsström, Ekobrottsmyndighetens 1:a kammare i Malmö.

1.2 Bakgrunden till uppdraget

Riksåklagarens beslut i Sture Bergwall-ärendena

Den 31 juli 2013 fattade riksåklagaren ett beslut med anledning av Åklagarmyndighetens handläggning av frågan om resning av åtta fällande morddomar mot Sture Bergwall, tidigare Thomas Quick (ÅM 2012/3402 och ÅM 2012/4128).

I beslutet drogs två generella slutsatser. Den ena var att det i stora och komplexa brottsutredningar normalt bör utses flera åklagare för att en allsidig belysning av utredningsmaterialet ska främjas. Den andra slutsatsen var att åklagaren, när en misstänkt själv inte verkar för sitt försvar, bör ta ett särskilt ansvar för att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökning och rättegång.

En förstärkt åklagarfunktion

Som en följd av beslutet i Sture Bergwall-ärendena uppdrog riksåklagaren den 16 december 2013 åt Utvecklingscentrum Malmö att se över systemet med en förstärkt åklagarfunktion, som behandlas i RättsPM 2008: 3 *Förstärkt åklagarfunktion – när flera åklagare handlägger samma ärende*.

Utvecklingscentrumet har lämnat ett förslag till Riksåklagarens riktlinjer *Förstärkt åklagarfunktion*, som är avsedda att ersätta rättspromemorian.

Förslaget har beretts vidare men ännu inte lett till antagna riktlinjer.

Arbetsgruppen för framtidsfrågor

En annan följd av beslutet i Sture Bergwall-ärendena var att riksåklagaren den 27 maj 2014 tillsatte en arbetsgrupp med uppdrag att identifiera eventuella rättsliga eller bevismässiga brister i åklagarverksamheten. Arbetsgruppen har tagit sig namnet Arbetsgruppen för framtidsfrågor.

Arbetsgruppen har hittills avlämnat en rapport som gäller åklagarjäv (ÅM-A 2014/0826). I rapporten konstateras att Åklagarmyndighetens hantering av jävsfrågor synes fungera tillfredsställande. Det föreslås bl.a. att det bör övervägas om det behövs riktlinjer eller annan vägledning om vad som ska anses utgöra en jävsfråga och vilka överväganden som ska göras när formellt jäv inte föreligger men det ändå är uppenbart olämpligt att en viss åklagare handlägger ett visst ärende.

Ett program för stora och komplicerade ärenden

Åklagarmyndigheten har i sin verksamhetsplan för 2015 beslutat om ett program för stora och komplicerade ärenden.

Bakgrunden till programmet är att det under senare år i samband med handläggning av sådana ärenden uppkommit frågor om bl.a. resursåtgång, processökonomi, arbetsmiljö, fokusförskjutning, häktningstider och rättssäkerhet. Inom Åklagarmyndigheten pågår arbete i en rad olika hänseenden för att utveckla hanteringen av dessa ärenden. För att hålla samman arbetet i de olika delarna, undvika dubbelarbete och kunna identifiera ett eventuellt ytterligare utvecklingsbehov har arbetet samlats inom ett övergripande program.

I programmet ingår bl.a. det arbete som är föremål för denna rapport och det ovan nämnda arbetet med riktlinjer om en förstärkt åklagarfunktion.

I programmet ingår också att följa utvecklingen inom andra myndigheter när det gäller frågor om hur stora och komplicerade ärenden ska hanteras. Exempelvis har ett projekt vid Svea hovrätt bevakats.

Projekt om åklagarrollen

Riksåklagaren har den 26 juni 2015 beslutat om ett projekt för att få till stånd en diskussion om åklagarrollen. Syftet är att

- tydliggöra åklagarrollen mot bakgrund av samhällsutvecklingen,
- utveckla hur åklagarrollen förhåller sig till andra aktörer såväl internt (t.ex. kammarchefens roll och administratörs roll) som externt (t.ex. rättens aktörer och media),
- bidra till att diskussionen kring åklagarrollen hålls levande och att den genomsyrar såväl grundutbildning som vidareutbildning inom Åklagarmyndigheten,
- värna rättssäkerheten och åklagarnas förtroende i omvärlden genom att ytterligare stärka åklagarna i yrkesrollen och i den professionalism som följer med denna roll,
- förtydliga kammarchefens roll, behörighet och ansvar, och
- överväga och diskutera andra frågor som rör åklagarrollen.

I projektet ingår att samråda och utbyta erfarenheter med andra projekt inom Åklagarmyndigheten som kan ha betydelse för åklagarrollen samt att, vid behov, samverka med andra myndigheter som på olika sätt berörs av frågor kring åklagarrollen. Ekobrottsmyndigheten ska delta i projektet.

Arbetet ska kunna resultera i en rapport med gemensamma slutsatser och visioner samt eventuella kompletteringar av styrdokument.

Projektet ska slutredovisas senast den 1 oktober 2016.

Bergwallkommissionen

I november 2013 tillkallade den dåvarande regeringen en särskild utredare med uppgift att granska rättsväsendet och vården med anledning av rättsprocesserna mot Sture Bergwall. Utredaren, som tillsammans med sin expertgrupp tog sig namnet Bergwallkommissionen, har i juni 2015 redovisat sitt uppdrag i betänkandet *Rapport från Bergwallkommissionen* (SOU 2015:52).

I betänkandet uttalar kommissionen bl.a. följande (s. 637 ff.).

Många beslut som fattades i de granskade ärendena berodde inte på brister i regelverket utan på att reglerna inte beaktades i tillräcklig utsträckning eller på bedömningar gjorda av enskilda individer. När så varit fallet har vi övervägt om dagens kunskapsläge och ökade medvetenhet kan anses innebära att riskerna för sådana felsteg i väsentlig utsträckning har minskat, eller om ytterligare åtgärder är påkallade.

Det är inte riskfritt att betrakta det relevanta regelverket enbart genom det smala prisma som erbjuds av Sture Bergwall-ärendena, inte minst eftersom dessa i många avseenden måste betraktas som näst intill unika. Möjligheterna att generalisera utifrån det enskilda fallet är därför begränsade. Även fungerande system kan falla i särskilda undantagsfall utan att detta i sig motiverar grundläggande förändringar. Om sådana brister iakttas, måste man överväga om ytterligare säkerhetsåtgärder bör byggas in i systemen eller om det handlar om avvikelser inom en acceptabel felmarginal. Garderingar kan göra systemen mer tungrodda och nyttan av dem måste därför vägas noga mot kostnader i tid och pengar.

Vi har även tagit hänsyn till att mer detaljerade riktlinjer främst bör fastställas på myndighetsnivå genom föreskrifter eller andra styrande dokument.

Kommissionen slår därefter fast bl.a. att det förhållandet att en och samme åklagare tilläts ansvara för flera omfattande och svårbedömda mordutredningar och åtalsbeslut avseende samme misstänkte samt frånvaron av granskning och kontroll av utredningsarbetet och åtalsbesluten utgör en strukturell brist.

Några förändringsförslag lämnas dock inte från kommissionens sida med hänvisning till det omfattande förändringsarbete som riksåklagaren själv har inlett, däribland arbetet med en förstärkt åklagarfunktion. Kommissionen uttalar särskilt att den stödjer ett arbete som tar sikte på situationer där brottsutredningen huvudsakligen består av förhörsuppgifter från en misstänkt som på grund av psykisk störning eller av annat skäl inte kan eller vill verka för sitt eget försvar.

1.3 Uppdragets bedrivande

Arbetsgruppen har haft fyra möten. Arbetsgruppen och referensgruppen har träffats vid två tillfällen.

Utöver att ha inhämtat synpunkter från referensgruppen har arbetsgruppen på olika sätt inhämtat erfarenheter om handläggningen av stora eller komplicerade förundersökningar och mål. Erfarenheterna kommer till generellt uttryck i avsnitt 5 om behovet av nya åtgärder och beaktas i avsnitt 6, som innehåller övergripande förslag till åtgärder.

Arbetsgruppens ordförande och sekreterare har också deltagit i ett seminarium inom ramen för det ovan nämnda programmet om stora och komplicerade ärenden.

Dessutom har arbetsgruppen tagit del av det arbete som Utvecklingscentrum Malmö utfört och som föregick arbetsgruppens uppdrag. En del i det arbetet utgjordes av synpunkter inhämtade vid ett seminarium i mars 2014 från åklagare med erfarenhet av att handlägga stora förundersökningar och mål.

1.4 En delrapport

Uppdraget att överväga ett breddat perspektiv på åtalsfrågan m.m. i vissa fall rymmer ett antal frågeställningar. Det handlar bl.a. om åklagarrollen och åklagares arbetssätt. Åklagarens självständiga ställning kommer här i fokus. Detta är centrala och principiellt viktiga frågor som kräver noggranna överväganden om förändringar kan och bör ske.

Uppdraget ingår också, som framgått ovan, som ett led i ett större arbete inom åklagarväsendet. Det medför att det kan uppkomma frågor som gränsar till eller överlappar det övriga arbetet. Den breda diskussion om åklagarrollen som ska äga rum under hösten 2015 och våren 2016 ska delvis handla om samma frågor som arbetsgruppen ska belysa.

Som ett första steg har därför arbetsgruppen, med biträde av referensgruppen, analyserat frågeställningarna och behovet av nya åtgärder samt övervägt tänkbara åtgärder. I denna delrapport redovisas arbetsgruppens överväganden och lämnas övergripande förslag till förändringar.

Arbetsgruppens syn på hur de övergripande förslagen bör beredas vidare redovisas i avsnitt 6.12. Där föreslås att arbetsgruppen efter beredning ska arbeta vidare med de förslag som lagts fram.

2 Gällande ordning

2.1 Åklagarväsendet

Åklagarväsendet består av de två statliga myndigheterna Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, varav den senare är en specialistmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Åklagarväsendet har genom åren genomgått ett flertal organisatoriska förändringar.

År 1965 förstatligades polis-, åklagar- och exekutionsväsendet helt. Samtidigt upplöstes det dåvarande organisatoriska sambandet mellan verksamhetsgrenarna (prop. 1962:148). En fristående åklagarorganisation med ett antal regionala områden och lokala distrikt bildades. Riksåklagaren blev central förvaltningsmyndighet för hela åklagarväsendet.

Under 1980-talet och 1990-talet genomfördes ytterligare organisationsförändringar. Därefter inrättades Ekobrottsmyndigheten år 1998. Den 1 januari 2005 bildades Åklagarmyndigheten genom en sammanläggning av Riksåklagaren och de övriga delarna av åklagarväsendet utom Ekobrottsmyndigheten (prop. 2004/05:26). Samtidigt tillskapades utvecklingscentrum.

Sedan den 1 oktober 2014 bedrivs Åklagarmyndighetens operativa verksamhet vid sju åklagarområden, vid Nationella åklagaravdelningen och vid Särskilda åklagarkammaren.

Åklagarområdena och Nationella åklagaravdelningen är indelade i allmänna och internationella kammare samt riksenheter. Det finns 32 allmänna kammare. Vidare finns tre internationella kammare med specialistkompetens för att bekämpa den organiserade, gränsöverskridande brottsligheten och för det internationella åklagarsamarbetet. Nationella åklagaravdelningen består av Riksenheten mot korruption, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten för säkerhetsmål samt Internationella åklagarkammaren Stockholm. Där finns också Sveriges representation i det europeiska åklagarsamarbetet Eurojust. Särskilda åklagarkammaren handlägger misstankar om brott av främst poliser och åklagare och är direkt underställd riksåklagaren.

Utvecklingscentrum finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Där sker rättslig uppföljning och utövas tillsyn över åklagarna vid åklagarområdena. Vid utvecklingscentrumen bedrivs vidare metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden. Utvecklingscentrumen svarar också för den samlade kunskapen inom sina ansvarsområden.

Riksåklagarens kansli benämns numera huvudkontoret.

Riksåklagaren ansvarar för och leder åklagarväsendet samt är chef för Åklagarmyndigheten. Vice riksåklagaren är ställföreträdare för riksåklagaren. För varje utvecklingscentrum finns en chef. Varje åklagarområde leds av en

områdeschef. Nationella åklagaravdelningen leds av en avdelningschef. Särskilda åklagarkammaren leds av chefen för Särskilda åklagarkammaren. Åklagarkamrarna leds av kammarchefer.

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs den operativa verksamheten vid nio ekobrottskammare, en finansmarknadskammare och fem polisoperativa enheter. Vid myndighetens huvudkontor finns bl.a. Överåklagarens kansli, som har uppgifter som i stora delar motsvarar utvecklingscentrumens.

Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör med en stabschef som ställföreträdare. Under generaldirektören har verksamhetschefen ett samlat ansvar för utrednings- och lagföringsverksamheten vid myndighetens kamrar. Arbetet vid en kammare leds av en kammarchef. Det gäller dock inte åtgärder i verksamheten som enligt lag eller författning endast får utföras av anställda inom Polismyndigheten. Överåklagarens kansli leds av en överåklagare.

2.2 Åklagarväsendets uppdrag

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten utgör viktiga länkar i rättskedjan. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet och målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 4, s. 13).

Rättssäkerhet innebär att rättsskipning och annan myndighetsutövning ska vara förutsebar och enhetlig samt bedrivs med hög kvalitet. Med rättstrygghet avses att enskilda personer och andra rättssubjekt ska vara skyddade mot brottsliga angrepp på liv, hälsa, frihet, integritet och egendom.

Åklagarmyndigheten ska bidra till att minska brottsligheten och öka människors trygghet genom att se till att personer som har begått brott blir föremål för brottsutredning och lagföring (Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Åklagarmyndigheten, s. 1.)

Ekobrottsmyndigheten ska också se till att personer som har begått brott blir föremål för brottsutredning och lagföring samt ska även vidta brottsförebyggande åtgärder (Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Ekobrottsmyndigheten, s. 1).

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska verka för att åklagarnas verksamhet är lagenlig, följdriktig och enhetlig samt bedrivs effektivt och med hög kvalitet (se bl.a. åklagarförordningen [2004:1265] jämförd med 7 kap. 2 § rättegångsbalken, RB). Därigenom ska myndigheterna bidra till den enskildes rättssäkerhet, rättstrygghet och till att medborgarna har förtroende för rättsväsendet.

2.3 Åklagarens självständighet

Sedan lång tid tillbaka gäller att allmänna åklagare har en självständig ställning inom rättsväsendet. Allmänna åklagare är riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare (7 kap. 1 § RB).

Den som är allmän åklagare ska fullgöra de uppgifter och fatta de beslut som enligt RB eller andra författningar ankommer på åklagare. Det är alltså åklagaren som person och inte den myndighet, Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten, där han eller hon är anställd som har att agera.

Huvuduppgifterna för åklagaren är att leda förundersökningar om brott, besluta i åtalsfrågor, föra talan vid tingsrätt i brottmålsrättegångar samt, i förekommande fall, besluta om överklagande av tingsrättsdomar och föra talan i hovrätt. I mål i hovrätten om brott i tjänsten av domare vid allmän underrätt är dock riksåklagaren ensam allmän åklagare. Detsamma gäller mål i Högsta domstolen (7 kap. 4 § RB).

Åklagaren har en förundersökningsplikt och en åtalsplikt, även om det finns vissa begränsningar i dessa skyldigheter. En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Vidare är åklagaren skyldig att väcka åtal när gärningen är straffbar och bevisningen är tillräckligt stark för att han eller hon på objektiva grunder ska kunna förvänta sig en fällande dom.

Att åklagaren är självständig i sin handläggning av och i sitt beslutsfattande i brottmålsfrågor följer av 12 kap. 2 § regeringsformen (RF). Enligt den bestämmelsen får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpning av lag. Den självständighetsprincip som kommer till uttryck i bestämmelsen anses gälla åklagaren som individ, eftersom det är åklagaren som person, inte hans eller hennes myndighet, som fullgör myndighetsutövning och tillämpar lag (Gunnel Lindberg, FT 2000 s. 47).

Den enskilde åklagaren har alltså en grundlagsfäst självständighet som gäller såväl under förundersökningsstadiet som rättegångsstadiet. Han eller hon har i flera avseenden samma självständiga ställning som en ordinarie domare (prop. 2000/01:92 s. 13).

2.4 Åklagarens objektivitet

Åklagare för statens talan i brottmål. För åklagaren gäller en objektivitetsplikt. Denna kan övergripande sägas innebära ett krav på att åklagaren alltid ska verka för sakens riktiga belysning och på ett adekvat sätt tillvarata den

misstänktes och den tilltalades intressen. Åklagarens rättstillämpning i brottsmålsfrågor ska vara lagenlig, följdriktig och enhetlig samt bedrivas med hög kvalitet. Detta återspeglar åklagarens ansvar för rättssäkerheten för de som misstänks för eller åtalas för brott. Genom att åklagarverksamheten präglas av hög kvalitet m.m. kan också medborgarnas förtroende för åklagarväsendet upprätthållas.

Kravet på objektivitet är grundlagsfäst i 1 kap. 9 § RF. Enligt den bestämmelsen ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktlighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Kravet på saktlighet innebär bl.a. att en myndighets åtgärder och beslut inte får utgå från ovidkommande hänsyn och vara godtyckliga utan ska vara rationella och logiskt motiverade. Kravet på opartiskhet innebär att det allmännas företrädare ska vara objektiva i sin tjänsteutövning och förhålla sig så att deras opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas (se bl.a. JO 2013/14 s. 106 ff.).

Vidare ska enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) var och en vid prövningen av en anklagelse mot honom eller henne för brott vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Av artikel 6.3 följer bl.a. att den anklagade har rätt

- att utan dröjsmål, på ett språk som han eller hon förstår och i detalj, under rättas om innebörden av och grunden för anklagelsen,
- att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
- att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, och
- att förhöra eller låta förhöra vittnen, både vittnen som åberopas mot honom eller henne och egna vittnen.

I linje med vad som föreskrivs i 1 kap. 9 § RF kommer en objektivitetsplikt till uttryck i 23 kap. 4 § första stycket RB. Där anges att vid en förundersökning ska inte endast de omständigheter som talar mot en misstänkt utan även de som är gynnsamma för honom eller henne beaktas och bevis som är till hans eller hennes förmån tillvaratas. Vidare bör förundersökningen bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller vidkänns kostnad eller olägenhet.

Åklagarens objektivitetsplikt anses gälla under hela rättsprocessen. Den anses gälla också i utredningsverksamhet redan före det att en förundersökning är inledd och efter det att en slutlig dom har meddelats. Kravet på objektivitet gäller även när den misstänkte eller tilltalade biträds av en försvarare.

Nära kopplad till objektivitetsprincipen är oskyldighetspresumtionen, som följer av artikel 6.2 i Europakonventionen. Enligt den ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts.

Objektivitetsplikten tar sig också uttryck i enskilda krav som ställs på förfarandet.

Åklagaren har en utredningsplikt som innefattar även sådant som talar eller kan tala mot den misstänktes skuld. Den misstänkte och hans eller hennes försvarare har rätt att ange den utredning som de anser önskvärd och rätt att begära förhör eller annan utredning förutsatt att åtgärden kan antas vara av betydelse för förundersökningen. Om en sådan begäran avslås, har den misstänkte möjlighet att överklaga till domstol, som kan besluta att åtgärden ska vidtas. Att inte tillmötesgå den misstänktes begäran om en åtgärd under förundersökningen kan utgöra en kränkning av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Det finns också en redovisningsplikt för åklagaren, vilken innebär att omständigheter som är gynnsamma för den misstänkte ska redovisas för honom eller henne.

Allt detta innebär att en förundersökning inte får bedrivas utifrån en förutfattad mening om den misstänktes skuld. Förundersökningen ska bedrivas brett, allsidigt och förutsättningslöst. Åklagaren måste förhålla sig helt neutral vid bedömningen av vad som har inträffat och om det kan bevisas i en domstol. Åklagaren och de som biträder honom eller henne får inte från början låsa sig vid en viss hypotes och inte vara ensidigt inriktade på att säkra material som kan leda till en fällande dom. Åklagaren måste under hela förundersökningen vara uppmärksam på möjligheten att den misstänkte kan vara oskyldig och undersöka allt material som pekar i den riktningen. Det gäller även när den misstänkte har erkänt brott. Om åklagaren låter hämta in viss utredning som talar till den misstänktes förmån, får denna inte hållas utanför förundersökningen.

Vidare ska beslutet i åtalsfrågan grundas på en objektiv bedömning av vad som kommit fram under förundersökningen. Efter det att åtal har väckts är åklagaren part med uppgift att bevisa att ett brott har begåtts men han eller hon måste vara beredd att ompröva tidigare ställningstaganden, om det kommer fram något som ändrar bevisläget. Vid behov måste åklagaren också gripa in för att undvika att en person felaktigt döms för brott. Fakta som gynnar den tilltalade får inte undanhållas domstolen eller försvaret.

För att åtalet ska kunna bifallas måste åklagarens utredning och bevisning vara tillräckligt fullständig, ofta betecknat som robust. Domstolen ska kunna utesluta alternativa händelseförlopp och alternativa gärningsmän och komma till slutsatsen att det inte finns någonting i utredningen som väcker "rimligt tvivel" om den tilltalades skuld. Domstolen måste bl.a. bedöma i vad mån åklagarens påstående om händelseförloppet är kontrollerade mot kända fakta

så att en eventuell ytterligare utredning inte skulle riskera att väcka tvivel om riktigheten i påståendet. Prövningen av utredningens robusthet hänger nära samman med domstolens bevisvärdering och ställningstagande till om beviskravet för en fällande dom är uppfyllt.

I betänkandet *Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m.* (SOU 2011:45) har Förundersökningsutredningen föreslagit att lagregleringen av objektivitetsprincipen ska förstärkas. Förslaget innebär att det i RB införs bestämmelser om att principen gäller i brottsutredande verksamhet som sker före förundersökningen och att åklagaren är skyldig att vara objektiv även efter det att åtal har väckts. Förslaget bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Bergwallkommissionen har i sin rapport ställt sig bakom förslaget (SOU 2015:52 s. 639).

I sammanhanget ska också nämnas riksåklagarens *Etiska riktlinjer för anställda i åklagarväsendet* (RåR 2014:1). Av riktlinjerna följer att åklagaren ska verka för att alla beslut är korrekta och att rättsprocessen genomförs på ett rättssäkert sätt. Vidare ska åklagarväsendets verksamhet i alla delar präglas av objektivitet och saklighet. När den misstänkte själv inte verkar för sitt försvar bör åklagaren enligt riktlinjerna ta ett särskilt ansvar för att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökning och rättegång. Åklagarväsendets anställda får vidare inte ta hänsyn till ovidkommande förhållanden eller syften.

Dessutom ska nämnas bestämmelserna i 7 kap. 6 § RB om vad som utgör jäv för åklagare och hur jävsprövningen går till. Bestämmelserna gäller under förundersökningen och rättegången samt vid utförandet av annan åtgärd enligt RB eller annan åklagaruppgift.

2.5 Förundersökningsbegreppet

En central fråga för åklagarens uppgift att leda en förundersökning är vad som omfattas av begreppet förundersökning.

Enligt 23 kap. 1 § första stycket RB ska förundersökning 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. I de därpå följande paragraferna, t.ex. 23 kap. 2 och 3 §§ RB, talas om *brottet*.

Bestämmelserna i RB utgår alltså från att en förundersökning ska avse ett visst brott (prop. 1994/95:23 s. 81 f.). Ofta hanteras dock många brott i ett och samma ärende och i praktiken talar man i sådana fall om förundersökningen, inte förundersökningarna. Förundersökningsbegreppet ges då samma innebörd som målbegreppet.

Avgränsningen kompliceras av att det finns ett invecklat samspel mellan vad som är ett brott och vad som är *en gärning* i RB:s mening. Vidare kan en och samma gärning enligt RB innefatta flera brott i straffrättslig mening.

Med hänsyn till frågor om litispens och rättskraft kan det hävdas att en och samma brottsliga gärning i RB:s mening inte bör delas upp på två förundersökningar (Fitger m.fl. Rättegångsbalken, april 2015 Zeteo, en kommentar till 23 kap. 3 §). I många fall kan det också vara svårt att avgöra vilket eller vilka brott som en viss brottslig gärning konstituerar innan utredningen har avslutats.

Mot denna bakgrund bör förundersökningsbegreppet förstås på följande sätt. En förundersökning kan avse endast *ett* brott. Med ett brott avses *en och samma gärning* i den mening som ordet gärning används när frågor om rättskraft o. dyl. ska avgöras. Vid eventuella tolkningssvårigheter i det enskilda fallet bör förundersökningsbegreppet ges ett sådant innehåll att risker för rättssäkerheten, vilka normalt är förknippade med en uppdelning på skilda förundersökningar, kan undvikas.

Detta innebär att när en och samma person misstänks för flera brott blir det fråga om flera förundersökningar.

Omvänt blir det fråga om endast en förundersökning när flera personer misstänks för medverkan till *ett* brott. De olika misstänkta får då inte handläggas i skilda förundersökningar. Om utredningen beträffande en av de misstänkta kan avslutas, kan det dock ske utan hinder av att förundersökningen beträffande de övriga fortsätter. Inte heller hindrar en avslutad förundersökning mot en person att någon annan person senare blir föremål för förundersökning som misstänkt för samma brott.

Om flera brott utreds i ett och samma ärende, handlar det formellt om flera förundersökningar som handläggs i en gemensam ordning.

2.6 Förundersökningsledarskapet

En annan viktig fråga för åklagarens uppgift att leda en förundersökning är vilka arbetsuppgifter och vilket ansvar som ligger i förundersökningsledarskapet samt vilka möjligheter det finns för en annan åklagare att besluta eller bistå i en förundersökning.

Det odelbara förundersökningsledarskapet

Enligt 23 kap. 2 § RB har en förundersökning två huvudsakliga syften. Det ena är att slå fast om ett brott har begåtts och vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet samt att ge underlag för bedömning av frågan om åtal ska väckas. Det andra syftet är att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en huvudförhandling inför domstol.

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Utredningen ska bedrivas effektivt och ett eventuellt straffansvar följa snarast efter brottet.

På förundersökningsstadiet gäller *principen om det odelbara förundersökningsledarskapet*. Principen kommer till uttryck i 23 kap. 3 § RB. Där anges bl.a. att beslut om att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Vidare följer av 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) att förundersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Dessutom följer att förundersökningsledaren ska ge dem som biträder honom eller henne behövliga direktiv för arbetet.

Bestämmelserna innebär att endast *en* åklagare kan vara förundersökningsledare i det som utgör *en* förundersökning (a. prop. s. 79 ff.). Han eller hon ska ensam fatta alla de beslut som behöver fattas och också själv vidta de andra åtgärder som ankommer på en förundersökningsledare. Förundersökningsledaren ansvarar för sina beslut och sin handläggning i övrigt. Något utrymme för kollegialt beslutsfattande vid ledningen av en förundersökning finns inte. Inte heller kan förundersökningsledarskapet i en förundersökning delas upp på flera åklagare.

Uppgiften att vara förundersökningsledare är inte reglerad i detalj. Förundersökningar måste kunna bedrivs olika beroende på brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt i det enskilda fallet. I uppgiften att vara förundersökningsledare ingår bl.a. att

- avgöra inriktningen på förundersökningen,
- besluta om tvångsmedel,
- ge direktiv till den personal som utreder det misstänkta brottet,
- utöva kontroll av att förundersökningen bedrivs på ett sätt som är objektivt och värnar enskildas rättssäkerhetsintressen, och
- se till att förundersökningen bedrivs effektivt.

Det principiella synsättet att förundersökningsledarskapet utgör en odelbar helhet har goda skäl för sig (jfr t.ex. JO 2006/07 s. 54). Förundersökningsledaren har det yttersta ansvaret för att avgöra vilka utredningsåtgärder som bör vidtas och hur prioriteringen mellan olika åtgärder bör utfalla. Det är givet att det är en fördel om uppgiften fullgörs av en person med ansvar för och överblick över förundersökningen i dess helhet. Med en sådan ordning står det alltid klart vem som har att fatta beslut om tvångsmedel m.m. och det finns inte någon risk för att utredningen försvåras av att det råder skilda uppfattningar mellan olika beslutsfattare.

En osäkerhet i frågan om förundersökningsledarskapet kan alltså få negativa effekter för förundersökningsresultatet. Om flera åklagare är inblandade, kan de ha konkurrerande uppfattningar om vad som ska göras. Det finns också en risk för att åtgärder eller frågor hamnar mellan stolarna.

Jouråklagare m.m.

En förundersökningsledare kan under kortare eller längre tid vara förhindrad att fullgöra sin uppgift, t.ex. kvälls- och nattetid eller vid semesterledighet. För att förundersökningen då ska kunna drivas framåt måste det vara möjligt för en annan åklagare att träda in. Detta behov tillgodoses i dag bl.a. genom systemen med jouråklagare och bevakning av åklagartjänster under semesterperioder.

Den åklagare som träder in övertar tillfälligt ledningen av förundersökningen och kan då fatta de beslut som behöver fattas under den tiden, t.ex. tvångsmedelsbeslut. Han eller hon är ansvarig för sina beslut. Detta är förenligt med principen om det odelbara förundersökningsledarskapet.

Förstärkande åklagare

I vissa förundersökningar kan det krävas eller vara lämpligt att två eller flera åklagare är insatta i och arbetar med förundersökningen. Det kan redan från början stå klart att en ensam åklagare behöver stöd exempelvis för att kunna säkerställa kvaliteten och effektiviteten i utredningen.

Enligt RättsPM 2008:3 *Förstärkt åklagarfunktion* kan en förundersökning, eller ett mål vid domstol, förstärkas med ytterligare åklagare t.ex. när det är fråga om omfattande ärenden eller ärenden med en särskild hotbild. I det utkast till riktlinjer som är avsedda att ersätta denna RättsPM (se ovan avsnitt 1.2) ska en förstärkning kunna ske i samma men också i några ytterligare situationer, bl.a. när det är motiverat av arbetsmiljöskäl.

Att flera åklagare arbetar tillsammans i en sådan förundersökning är möjligt utan hinder av principen om det odelbara förundersökningsledarskapet förutsatt att arbetet sker under ledning av den åklagare som är förundersökningsledare. Den andre åklagaren, eller de andra åklagarna, bistår förundersökningsledaren och kallas förstärkande åklagare. Principen hindrar inte heller att en förstärkande åklagare temporärt axlar förundersökningsledarens uppgifter när denne har tillfälligt förhinder. Den förstärkande åklagaren övertar då ledningen av förundersökningen. Arbetet kan dock inte organiseras så att en förstärkande åklagare sida vid sida eller gemensamt med förundersökningsledaren fattar beslut om exempelvis tvångsmedel.

En förstärkande åklagare i en förundersökning kan alltså besluta i samtliga frågor som ligger i förundersökningsledarrollen och som uppkommer i förundersökningen och kräver hantering när den ordinarie förundersökningsledaren har förhinder. Sådana frågor bör normalt hanteras av den förstärkande och inte av någon annan åklagare, t.ex. en dagjouråklagare. Den förstärkande åklagaren ansvarar för sina beslut.

I övrigt kan en förstärkande åklagare bistå förundersökningsledaren på flera olika sätt. Vad en sådan åklagare gör kan se olika ut i de enskilda fallen. Han eller hon kan t.ex.

- fungera som ett bollplank för förundersökningsledaren i alla de frågor som denne ska hantera,
- skriva förslag till en preliminär gärningsbeskrivning till ledning för förundersökningsarbetet,
- bereda olika frågor som förundersökningsledaren ska besluta om, t.ex. frågor om beslag, eller
- svara för kontakter med media.

Massgripanden och liknande fall

Vid gripanden av ett stort antal personer, s.k. massgripanden, t.ex. i samband med våldsamt upplopp, krävs i regel att flera åklagare engageras från början för att fatta tvångsmedelsbeslut. Flera åklagare behövs ofta även för beslutsfattande i fall som liknar massgripanden, såsom i samband med planerade tillslag mot ett stort antal personer. Det då oftast omöjligt för en ensam åklagare att fatta alla beslut med iakttagande av kraven på skyndsam handläggning och noggrann dokumentation.

Vid sådana massgripanden och i liknande situationer träder andra åklagare in vid sidan av den utsedde förundersökningsledaren och agerar som parallella förundersökningsledare. Det innebär ett avsteg från principen om det odelbara förundersökningsledarskapet men har ändå godtagits i praxis (jfr bl.a. SOU 2011:45 s. 182 ff.). I denna situation är det alltså inte vara fråga om ett tillfälligt förhinder för den ordinarie förundersökningsledaren. Anledningen till att ordningen har accepterats är att den motiveras av rättssäkerhetsskäl.

Om det i dessa fall går att urskilja olika brott, t.ex. våld mot tjänsteman eller skadegörelse, blir det fråga om flera förundersökningar. Då finns det inte några principiella invändningar mot att olika åklagare fattar beslut om tvångsmedel inom ramen för sina egna förundersökningar.

Tydlighet

Gemensamt för alla fall där flera åklagare arbetar i vad som utgör en förundersökning är att det måste stå klart vem som är förundersökningsledare.

Vidare måste kommunikationen med polisen vara tydlig. Polisen ska veta vilken åklagare som är förundersökningsledare och som ska kontaktas vid behov av t.ex. beslut eller direktiv.

Parallella förundersökningar

När det är fråga om flera misstänkta brott ska det bedrivas två eller flera förundersökningar. Om brotten har ett samband, kan förundersökningarna be-

drivas parallellt. Då kan antingen en och samme åklagare vara förundersökningsledare i samtliga förundersökningar eller förundersökningarna fördelas på olika åklagare.

Varje åklagare leder sin förundersökning självständigt och ansvarar för tvångsmedelsbeslut, direktiv, effektivitet m.m. i den förundersökningen.

Även i parallella förundersökningar kan det, oavsett om samtliga dessa leds av en åklagare eller om dessa leds av olika åklagare, utses förstärkande åklagare med de uppgifter som beskrivits ovan. När de olika förundersökningarna leds av skilda åklagare är det naturligt att dessa åklagare förstärker i varandras förundersökningar.

2.7 Högre åklagares möjlighet att överta åklagaruppgifter

Omprövning och övertagande

Den enskilde åklagarens grundlagsfästa självständiga ställning innebär att en annan åklagare inte kan bestämma hur åklagaren i enskilda fall ska besluta i en fråga som han eller hon enligt RB eller annan författning ska hantera och inte heller kan ändra ett sådant beslut.

Ett beslut kan dock i vissa situationer omprövas av den åklagare som har fattat det eller av en med honom eller henne sidoordnad åklagare. Det förutsätter att det har tillkommit nya omständigheter, t.ex. ett nytt vittne eller ny skriftlig bevisning. Att en förnyad rättslig analys skulle leda till en annan bedömning innebär inte att det föreligger nya omständigheter.

Omprövning kan också i undantagsfall ske när ett beslut inte vilar på laglig grund. Det kan exempelvis ske när åtal har väckts för ett preskriberat brott. Detsamma gäller när ett beslut uppenbart av annan anledning är felaktigt och ett vidhållande av beslutet får negativa konsekvenser för en enskild. Som exempel kan nämnas att ett åtal genom omprövning kan läggas ned när den åklagare som väckt åtalet förbisett bevisning som talar till den tilltalades förmån och det står klart att den samlade bevisningen mot den tilltalade inte är tillräcklig (Riksåklagarens riktlinjer *Överprövning och annan prövningsverksamhet*, RÅR 2013:1, s. 9 och Gunnel Lindberg, a.a. s. 52 f.).

Sedan lång tid tillbaka är vidare åklagarväsendet hierarkiskt uppbyggt med en möjlighet för en högre åklagare att överta en rättslig uppgift i enskilda fall från en lägre åklagare enligt den s.k. devolutionsprincipen (se bl.a. NJA II 1943 s. 78). Denna möjlighet är lagfäst i 7 kap. 5 § RB. Enligt den bestämmelsen får riksåklagaren, en överåklagare eller en vice överåklagare överta uppgifter som ska utföras av en lägre åklagare.

Denna möjlighet är en del i vad som benämns rättslig tillsyn. Med sådan tillsyn avses en granskning av rättslig art som utförs av en överordnad åklagare i dennes roll som högre åklagare i RB:s mening och som inriktas på frågan om

underordnade åklagares rättstillämpning är lagenlig, följdriktig och enhetlig. Det övergripande målet för den rättsliga tillsynen är att åklagarverksamheten ska präglas av hög rättslig kvalitet och därmed säkerställa att kraven på lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet upprätthålls i verksamheten.

Systemet med att högre åklagare kan överta åklagaruppgifter från lägre åklagare utgör en väsentlig rättssäkerhetsgaranti för medborgarna och samtidigt en viktig del i åklagarväsendets interna kontroll av att underordnade åklagares rättstillämpning i brottmålsfrågor håller en hög kvalitet (a. prop. s. 15 samt 1 och 3 §§ Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn [ÅFS 2012:2]). Rättslig tillsyn i enskilda fall syftar också till att säkerställa allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten. Samtidigt innebär RB:s regler om övertagande av åklagaruppgifter en garanti mot att en åklagare fräntas åklagaruppgiften av ovidkommande skäl (Gunnel Lindberg, a.a. s. 48).

Tre rättsliga nivåer

Åklagarna är indelade i tre rättsliga nivåer (se utöver 7 kap. 5 § RB även bl.a. Åklagarmyndighetens arbetsordning).

På den första – den lägsta – rättsliga nivån finns åklagare vid åklagarområdena och Nationella åklagaravdelningen, dvs. vid kamrarna och riksenheterna vid Åklagarmyndigheten, och åklagare vid ekobrottskamrarna och finansmarknadskammaren vid Ekobrottsmyndigheten.

På nästa nivå, den andra rättsliga nivån, finns överåklagare och vice överåklagare vid utvecklingscentrumen och vid Överåklagarens kansli vid Ekobrottsmyndigheten.

Riksåklagaren, som är högste åklagare under regeringen, utgör den tredje rättsliga nivån och kan ta över uppgifter från såväl åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten på den andra rättsliga nivån som åklagare på den första rättsliga nivån. Vice riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare och får, i den omfattning som riksåklagaren bestämmer, utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra. Riksåklagaren är också, som framgått av avsnitt 2.3, åklagare i Högsta domstolen och i hovrätt i en viss måltyp.

Den närmare innebörden av ett övertagande

Ett övertagande innebär att den högre åklagaren träder in i den lägre åklagarens ställe och övertar ansvaret för förundersökningen eller målet i ett enskilt fall (se bl.a. prop. 2000/01:92 s. 16). Övertagandet kan innebära antingen att den högre åklagaren fortsättningsvis handlägger hela förundersökningen eller

målet eller att han eller hon beslutar om en viss åtgärd och därefter återlämnar förundersökningen eller målet till den lägre åklagarnivån för fortsatt handläggning.

I princip alla åklagarbeslut i brottsmålsfrågor kan bli föremål för ett övertagande. Beslutet överprövas då, dvs. blir föremål för en granskning i materiellt hänseende av den högre åklagaren. Vanligt är överprövningar av beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Även t.ex. beslut att inte väcka åtal förekommer i överprövningsärenden. Ofta är det den lägre åklagarens bedömning av bevisfrågan som överprövas men det förekommer också överprövningar av bedömningar i rättsfrågor (Åklagarmyndighetens tillsyns- utrednings rapport *Åklagarmyndighetens rättsliga tillsyn*, oktober 2010, s. 45).

Ett övertagande kan också exempelvis ske för att en högre åklagare ska få tillfälle att lägga ned ett åtal innan detta har lett till dom eller för att återkalla ett överklagande av en frikännande dom (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, april 2015 Zeteo, en kommentar till 7 kap. 5 §). Det kan också ske för att undvika jävssituationer eller för att av andra, rättsliga, skäl föra åklagaruppgifter från en åklagare till en annan (a. prop. a. s.). Åklagarbeslut som ska eller kan prövas av domstol, t.ex. ett beslut om åtal och om utformningen av stämningsansökan, ska normalt inte överprövas (RåR 2013:1 s. 17). En sakprövning kan dock ske, om beslutet vid en inledande prövning framstår som felaktigt, om det finns ett starkt allmänintresse av en sådan prövning eller om det finns behov av vägledande uttalanden av en högre åklagare.

Ett övertagande kan ske när som helst. Vanligast är att det sker efter att en misstänkt, en tilltalad eller en målsägande har begärt överprövning. En högre åklagare kan också ta över på eget initiativ. Det kan exempelvis ske till följd av uppgifter i media om påstådda felaktigheter i den lägre åklagarens handläggning eller när förundersökningen eller målet väcker stor uppmärksamhet eller är av principiell betydelse.

I de fall en högre åklagare överprövningsvis ändrar ett beslut av en lägre åklagare, t.ex. genom att besluta att en förundersökning ska inledas eller återupptas, ska förundersökningen eller målet normalt återlämnas till den åklagarkammare där det ursprungliga beslutet fattats (RåR 2013:1, s. 21 ff.). Som huvudregel ska då den fortsatta handläggningen anförtras en annan åklagare än den som fattat det ändrade beslutet. Det finns nämligen då en objektiv grund för att ifrågasätta den beslutande åklagarens möjligheter till opartisk handläggning (JO 2002/03 s. 114). Vilken åklagare som ska utses avgörs vid kammaren.

Undantag får göras om det är uppenbart att den beslutande åklagarens objektivitet och opartiskhet inte kan ifrågasättas. För det krävs att åklagaren ansluter sig till den högre åklagarens bedömning. Det ska framgå av den högre åklagarens beslut om han eller hon anser att samme lägre åklagare även fortsättningsvis kan handlägga förundersökningen eller målet. I andra fall får den åklagare som fattat det ändrade beslutet inte fortsätta handläggningen.

Om det finns särskilda skäl, får den högre åklagaren besluta att överlämna förundersökningen eller målet till en viss namngiven åklagare. Det kan vara aktuellt t.ex. när det behövs en åklagare med särskild erfarenhet och kompetens eller när förundersökningen eller målet inte bör handläggas av en viss åklagare p.g.a. jäv eller liknande. En sådan åklagare får inte sätta en annan åklagare i sitt ställe utan den högre åklagarens medgivande. Det hindrar inte att en annan åklagare handlägger en viss fråga när den utsedde åklagaren har förhindrar att göra det.

En högre åklagare som ändrar en lägre åklagares beslut är oförhindrad att i sitt beslut redovisa vad som föranleder ändringen. Exempelvis kan den högre åklagaren i ett beslut om att återuppta en förundersökning redovisa sin uppfattning om de brister som finns i den företagna förundersökningen (RåR 2013:1 s. 21).

Beslutsmotiveringen får dock inte formuleras som ett direktiv för den lägre åklagaren om att vidta vissa förundersökningsåtgärder eller fatta ett visst beslut efter att förundersökningen har kompletterats. Motiveringen får inte heller ge intryck av att den högre åklagaren har tagit slutlig ställning i förundersökningen. Om den högre åklagaren anser att en förundersökning ska bedrivas enligt vissa riktlinjer eller att specifika utredningsåtgärder ska vidtas, bör han eller hon själv leda förundersökningen och kan då anlita en annan åklagare som biträde.

När en högre åklagare vid överprövning beslutar att väcka åtal ska han eller hon även utforma och underteckna en stämningsansökan. I de fall en högre åklagare ändrar en åklagares beslut att lägga ned en förundersökning och nedläggningsbeslutet meddelats så sent under utredningen att inga ytterligare förundersökningsåtgärder utöver delgivning återstår att vidta bör den högre åklagaren avsluta förundersökningen samt utforma och underteckna stämningsansökan. Den högre åklagaren kan anlita en annan åklagare som biträde med att utföra delgivning och/eller att expediera stämningsansökan till domstol. Den högre åklagaren måste själv föra åklagarens talan vid domstolen, om han eller hon inte överlämnar ärendet till en åklagarkammare. Den högre åklagaren kan då biträdas av en annan åklagare.

2.8 Kammarchefens och områdeschefens/verksamhetschefens roller

Inledning

Som framgått ovan bedrivs den operativa verksamheten inom Åklagarmyndigheten vid sju åklagarområden med ett antal kamrar, vid Nationella åklagaravdelningens riksenheter och kamrar samt vid Särskilda åklagarkammaren. Varje kammare eller riksenhet leds av en chef. För områdena finns områdeschefer och för Nationella åklagaravdelningen en avdelningschef.

Inom Ekobrottsmyndigheten bedrivs den operativa åklagarverksamheten också vid kamrar, som leds av kammarchefer. Över dessa finns en verksamhetschef.

Vad som sägs nedan om kammarchefen gäller även chefen för en riksenhet. På samma sätt gäller det som sägs om områdeschefen för avdelningschefen. För chefen för Särskilda åklagarkammaren gäller både vad som sägs om kammarchef och det som sägs om områdeschef.

Kammarchefens roll

I RB saknas bestämmelser om att en kammarchef ansvarar för och leder sin kammare (jfr 7 kap. 2 §). I åklagarförordningen (2004:1265) finns endast några allmänt hållna bestämmelser om kammarchefen.

En kammarchef har dock ha en central roll när det gäller den dagliga kontrollen av att den löpande verksamheten vid den kammare där han eller hon är chef bedrivs lagenligt och effektivt. Han eller hon förutsätts ta aktiv del i och dra upp riktlinjer för arbetet på kammaren samt ge råd till kammarens åklagare i enskilda ärenden (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, april 2015 Zeteo, en kommentar till 7 kap. 2 §).

Av Åklagarmyndighetens arbetsordning (avsnitt 5.1 och 5.3) framgår också att kammarchefen leder den dagliga verksamheten vid kammaren och bl.a. ska

- planera, leda och fördela arbetet på kammaren,
- fördela ärenden på åklagare vid kammaren,
- följa upp och utveckla kammarens verksamhet i enlighet med bl.a. myndighetens mål,
- verka för en enhetlig och rationell handläggning av kammarens mål och ärenden,
- ansvara för det systematiska arbetsmiljöarbetet vid kammaren, och
- underrätta områdeschefen om förhållanden som kan föranleda tillsyn av enskilda ärenden.

Av arbetsordningen framgår vidare att en vice kammarchef är ställföreträdare för kammarchefen och i den egenskapen får fullgöra dennes uppgifter. Vice kammarchefen ska också utföra de uppgifter som kammarchefen har delegerat till honom eller henne.

Motsvarande gäller en kammarchef vid Ekobrottsmyndigheten enligt den myndighetens arbetsordning (avsnitt 5.1 och 5.2). Vid Ekobrottsmyndigheten biträds kammarchefen, utöver av en vice kammarchef, av en kammarkommissarie. Kommissarien biträder i ledningen och fördelningen av det arbete som polispersonal deltar i vid kammaren.

Områdeschefens och verksamhetschefens roll

Vad gäller områdeschefen och verksamhetschefen framgår dessas uppgifter av arbetsordningen för Åklagarmyndigheten (avsnitt 2.3 samt 5.1 och 5.2) respektive arbetsordningen för Ekobrottsmyndigheten (avsnitt 2.2.4).

Områdeschefen leder sitt åklagarområde. Han eller hon ska bl.a.

- ansvara för områdets verksamhet, budget och uppföljning i enlighet med bl.a. myndighetens mål,
- ansvara för fördelning av resurser inom området,
- ansvara för hur ärenden fördelas till kamrarna inom området,
- verka för en enhetlig och rationell handläggning av områdets mål och ärenden,
- ha det övergripande ansvaret för det systematiska arbetsmiljöarbetet inom området, och
- underrätta riksåklagaren om förhållanden som kan föranleda tillsyn av enskilda ärenden och underrätta högre åklagare vid utvecklingscentrumen när det kan finnas anledning till åtgärder inom ramen för deras tillsyn.

Områdeschefen kan tilldela en viss kammare inom området områdesövergripande arbetsuppgifter. Han eller hon ska också bl.a. biträda riksåklagaren i styrningen av myndigheten.

Verksamhetschefen vid Ekobrottsmyndigheten har ett samlat ansvar för utrednings- och lagföringsverksamheten vid myndighetens kamrar och ska bl.a.

- ansvara för det samlade resultatet på kamrarna gentemot generaldirektören,
- vid behov fördela och omfördela resurser för inkommande och pågående ärenden mellan kamrar och orter, och
- sätta och följa upp specifika mål för respektive kammare.

3 En internationell utblick

3.1 Inledning

Som underlag för övervägandena i denna rapport har det undersökts hur systemen för bl.a. ledning av förundersökning och beslut i åtalsfrågan ser ut i några med Sverige jämförbara länder. Undersökningen har omfattat de nordiska länderna, utom Island, samt Tyskland och Spanien. Nedan beskrivs översiktligt hur systemen ser ut i dessa länder.

3.2 Danmark

Det danska åklagarväsendet leds av Rigsadvokaten. Under Rigsadvokaten finns statsadvokater och därunder åklagare på lokal nivå i polisdistrikten. De lokala åklagarna är integrerade med polisen.

I regel är det polisen som bedriver brottsutredningar. Åklagarna utövar kontroll över att utredningarna bedrivs lagenligt. Tvångsmedel beslutas av domstol efter att åklagare har väckt en sådan fråga. När utredningarna är slutförda överlämnas ärendena formellt till åklagare i polisdistrikten, som avgör om åtal ska väckas. Vad gäller vissa allvarigare brott prövas dock åtalsfrågan av en statsadvokat.

I större eller mer komplicerade fall arbetar polisen och åklagare tillsammans under utredningen.

Talan i första domstolsinstans förs normalt av åklagare i polisdistrikten. En statsadvokat kan dock besluta att utföra den.

Det är statsadvokaten som avgör om en dom ska överklagas till högre domstol och som för talan i den instansen.

Rigsadvokaten för talan i den högsta instansen.

I Danmark kan en överordnad åklagare ge instruktioner till en underordnad åklagare om hur en viss utredning eller ett visst mål ska drivas.

3.3 Norge

I Norge är åklagarväsendet, Påtalemyndigheten, indelat i tre nivåer; riksadvokaten, statsadvokaten och påtalemyndigheten i politiet.

Uppgiften att leda förundersökningar ligger i huvudsak hos påtalemyndigheten i politiet. Statsadvokaten kan dock ge direktiv om att en förundersökning ska inledas och om hur en sådan ska bedrivas.

Beslut om åtal fattas i många fall av påtalemyndigheten i politiet. Det gäller bl.a. förseelser och, som regel, brott som kan medföra fängelse i högst ett år. Riksadvokaten beslutar om åtal för mycket allvarliga brott. Statsadvokaten avgör åtalsfrågan i de utredningar där beslutet inte ska fattas av påtalemyndigheten i politiet eller riksadvokaten och i utredningar som har överlämnats från politiet, t.ex. därför att de är av särskilt stort allmänintresse.

I lägre domstolsinstanser kan många gånger en tjänsteman vid påtalemyndigheten i politiet föra talan. I mål om brott som kan ge strängare straff än fängelse i sex månader och i vissa andra mål ska talan dock i regel föras av statsadvokaten.

3.4 Finland

I Finland är det polisen som är förundersökningsledare. Om det misstänkta brottet begåtts utomlands, är det dock i regel åklagare som beslutar att inleda förundersökning. Åklagaren kan också ge polisen direktiv om att vidta vissa utredningsåtgärder.

Åtal väcks av åklagare. Om polisen avslutar en utredning, kan åklagaren besluta att ärendet ska återupptas.

Samme åklagare för talan i samtliga tre domstolsinstanser. Ett överklagande till den högsta instansen måste dock passera riksåklagaren, som kan besluta att fallet inte ska föras vidare.

3.5 Tyskland

I Tyskland är det åklagare som leder förundersökningar, beslutar i åtalsfrågor och för talan inför domstol samt beslutar om överklagande.

Det kan vara samme åklagare som fullgör samtliga dessa uppgifter i ett visst fall men behöver inte vara det. Ansvaret kan flyttas till en annan åklagare tillfälligt eller beständigt av flera olika skäl. Det kan exempelvis ske när ett fall visar sig höra ihop med ett annat som en annan åklagare hanterar. Byte av åklagare kan också ske p.g.a. hög arbetsbelastning hos eller semester för den ansvarige åklagaren. Det är chefen för den berörde åklagaren som beslutar om omfördelning av en förundersökning eller ett mål till en annan åklagare.

3.6 Spanien

I Spanien leds i princip alla förundersökningar av en undersökningsdomare. Undersökningsdomaren beslutar om utredningsåtgärder och om tvångsmedel.

När utredningen är klar tar undersökningsdomaren ställning till om målet ska lämnas till en domstol för prövning av skuldfrågan. I detta skede kommer en

åklagare in i bilden. Åklagaren kan begära kompletterande utredningsåtgärder. Åklagaren kan också framföra synpunkter på frågan om målet ska prövas av domstol och kan överklaga undersökningsdomarens beslut i frågan, oavsett om det är ett positivt eller negativt beslut.

När ett mål prövas i domstol är det en åklagare som för talan där.

4 En analys av rollfördelningen

4.1 Utgångspunkter

I detta avsnitt redovisar arbetsgruppen sin syn på hur den enskilde åklagarens, kammarchefens, områdeschefens och den högre åklagarens roller förhåller sig till varandra.

Det som sägs om kammarchefen och områdeschefen gäller även chefen för en riksenhet respektive avdelningschefen och verksamhetschefen. När det talas om att en viss chef har en uppgift avses även den som utför uppgiften i chefens ställe.

Arbetsgruppens syn på rollfördelningen grundas dels på en analys av gällande bestämmelser, främst i RF, RB och arbetsordningarna för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, dels på de diskussioner som har förts i arbetsgruppen och referensgruppen om hur rollfördelningen ser ut i praktiken. I RF och RB finns bestämmelser om åklagarens självständiga ställning respektive högre åklagares roll. Uppgifterna för kammarchefen och övriga chefer på den första rättsliga nivån regleras i arbetsordningarna.

En utgångspunkt för arbetsgruppens ställningstaganden har varit att om det i något hänseende råder tveksamhet om hur regleringen ska tolkas så ska bestämmelserna i RF och RB ges företräde framför reglerna i arbetsordningarna. De förstnämnda finns nämligen på en högre normnivå än de senare. Denna utgångspunkt kan frångås om rollfördelningen i praktiken ser ut på ett visst sätt förutsatt att den inte är oförenlig med RF eller RB.

En annan utgångspunkt har varit att de olika rollerna inte kan överlappa varandra, särskilt vad gäller möjligheterna för en högre åklagare respektive kammarchef att vidta en åtgärd med ett visst ärende, t.ex. en pågående förundersökning. En överlappning kan inte ha varit lagstiftarens avsikt. En sådan skulle bl.a. skapa otydligheter och risk för att den enskilde åklagarens ställning naggas i kanten.

En annan sak är att dagens krav på chefer är annorlunda än de var tidigare och kan förutsätta större möjligheter för cheferna att agera än de som enligt arbetsgruppen ryms inom ramen för gällande rätt. Det är dock i så fall en fråga som ligger utanför arbetsgruppens uppdrag.

Dessa utgångspunkter innebär att bestämmelserna om åklagarens självständighet – vid oklarhet om vad som gäller i något avseende som har att göra med ett enskilt ärende – ska ges företräde framför kammarchefens möjligheter att vidta en åtgärd med ärendet. Vidare innebär det att bestämmelserna om rollen för en högre åklagare ska ges företräde framför kammarchefens roll, om det är otydligt vem av dem som har behörighet att vidta en viss åtgärd.

Nedan redovisas först hur arbetsgruppen övergripande ser på omfattningen av åklagarens självständiga ställning.

Därefter beskrivs närmare de olika rollerna för åklagaren, kammarchefen m.fl. utifrån olika stadier i det straffprocessuella förfarandet. Dessa är; fördelningen av förundersökningar, förundersökningsstadiet fram till dess att förundersökningen i sak är klar, beslutet i åtalsfrågan, rättegången vid tingsrätt, överklagande till hovrätt och rättegången där samt överklagande till Högsta domstolen och rättegången där.

I ett avslutande avsnitt dras sedan några sammanfattande slutsatser om rollfördelningen.

4.2 Omfattningen av åklagarens självständiga ställning

Åklagarens huvudsakliga uppgifter är att leda förundersökningar, besluta i åtalsfrågor och föra talan i rättegångar vid tingsrätt. Åklagaren ska också, i förekommande fall, besluta om överklagande till hovrätt och föra talan där. Enligt RF är åklagaren självständig i sitt beslutfattande och sin övriga handläggning.

Som framgått av avsnitt 3 kan åklagarrollen se annorlunda ut i andra länder, t.o.m. i våra nordiska grannländer. I exempelvis Danmark är en underordnad åklagare inte självständig på samma sätt som i Sverige. Där kan en överordnad åklagare ge direktiv till den lägre åklagaren.

Den svenska ordningen innebär att när en åklagare är ansvarig för en förundersökning eller ett mål får inte någon annan åklagare bestämma hur han eller hon i sak ska besluta i eller annars hantera förundersökningen eller målet. Det gäller både en annan åklagare på den första rättsliga nivån, inklusive chefer, och en högre åklagare på den andra rättsliga nivån. I sammanhanget ska också påminnas om att åklagaren har en förundersökningsplikt. Det finns dock möjligheter att begränsa förundersökningen. Också i sådana beslut är åklagaren självständig. Några formella regler om att initialt avgränsa förundersökningen finns överhuvudtaget inte, även om avgränsningar förekommer. I den mån sådana avgränsningar görs är även de i princip något som förundersökningsledaren ska bestämma om.

Det innebär också att en annan åklagare på den första rättsliga nivån inte kan ändra ett beslut av en åklagare som är ansvarig för en förundersökning eller ett mål. Undantagsvis är det dock formellt möjligt – när förutsättningarna för omprövning är uppfyllda – men det förekommer i praktiken endast om ansvaret för förundersökningen eller målet av andra skäl än rättsliga flyttas från den åklagare som fattat beslutet. När det gäller en högre åklagare kan en sådan visserligen alltid ändra ett åklagarbeslut men inte diktera hur den fortsatta handläggningen ska gå till när ansvaret för denna överlämnas till en lägre åklagare.

Självständigheten har emellertid vissa formella begränsningar och avgränsas även av arbetsätt eller rutiner som utvecklats och används i praktiken utan att de anses komma i konflikt med den självständiga ställningen.

Polismyndigheten kan vara förundersökningsledare när en förundersökning avser brott av enklare beskaffenhet. Även vissa andra myndigheter kan inleda och bedriva förundersökningar. Då får en åklagare ansvar för förundersökningen först när han eller hon ska bedriva denna vidare eller fatta beslut i åtalsfrågan.

Förundersökningar och mål kan eller ska också, som redovisas närmare i de kommande avsnitten, under vissa förutsättningar flyttas från en åklagare till en annan. Det kan vara en tillfällig flytt, t.ex. under en pågående förundersökning till en jouråklagare eller till en förstärkande åklagare som temporärt inträder som förundersökningsledare därför att den ordinarie har tillfälligt förhinder. Det kan också vara en beständig omfördelning till en annan åklagare. Här kommer kammarchefens ansvar för kammarens samtliga förundersökningar och mål in liksom områdeschefens ansvar.

Vidare är det inte ovanligt att den ansvarige åklagaren söker stöd i sina överväganden hos kammarchefen eller andra kollegor på kammaren när han eller hon ska fatta beslut, t.ex. om tvångsmedel under pågående förundersökning eller i frågorna om åtal eller överklagande. Sådana informella diskussioner rör bevisfrågor eller rättsfrågor, dvs. hur åklagaren bör bedöma en viss sakfråga. Ansvaret för beslutet ligger dock hela tiden kvar hos samme åklagare.

Riksåklagaren har en skyldighet att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning och ett ansvar för att Åklagarmyndigheten meddelar de föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning (2 § åklagarförordningen [2004:1265]). Inom åklagarväsendet finns en stor mängd föreskrifter, riktlinjer, rättspromemorior och andra dokument för hur olika rättsliga spörsmål generellt sett ska eller bör bedömas eller hanteras. Dessa får naturligen genomslag i de enskilda fall som åklagare handlägger. Inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten finns även en väl utvecklad verksamhet för tillsyn i efterhand.

Det finns också en möjlighet för en annan åklagare på den första rättsliga nivån att i vissa fall ompröva en åklagares beslut, t.ex. ett beslut om att väcka åtal. Det kan ske när det har tillkommit nya omständigheter eller när beslutet inte är lagligen grundat eller det annars är uppenbart felaktigt och får negativa följder.

Vidare ska en högre åklagare överta en förundersökning eller ett mål när det finns rättsliga skäl för det. Övertagandet behöver inte vara påkallat av en part eller någon annan utan kan ske på den högre åklagarens eget initiativ. Den högre åklagaren kan då göra en annan bevismässig eller rättslig bedömning än den underordnade åklagaren och ändra ett beslut som har fattats av denne.

Den högre åklagaren kan också annars besluta i förundersökningen eller målet. Om den högre åklagaren efter sitt beslut i en förundersökning återlämnar den till en lägre åklagare, får denne inte lägga ned förundersökningen utan att ha vidtagit någon utredningsåtgärd.

En annan begränsande faktor är att åklagaren som förundersökningsledare inte kan bestämma hur hans eller hennes förundersökning resursmässigt ska prioriteras hos polisen. Åklagaren har visserligen rätt att använda polispersonal i sin förundersökning. Han eller hon kan dock inte styra i frågor som rör polisens fördelning av arbetsuppgifter, praktiska arbetsledning, semesterplaneringar m.m. Det kan därför förekomma, och förekommer också, att polisen p.g.a. bristande resurser inte alls eller först efter mycket lång tid utför utredningsåtgärder som åklagaren gett direktiv om. Inte heller vid Ekobrottsmyndigheten kan åklagaren styra hur ett ärende ska prioriteras resursmässigt eller hur länge en utredningsresurs ska knytas till ett visst ärende.

Slutligen begränsas åklagarens självständighet av domstolarnas möjlighet att ålägga åklagaren att vidta förundersökningsåtgärder. Domstolarna kan också på andra sätt ha inflytande över hur förundersökningen bedrivs. Exempelvis kan en domstol besluta att inte medge åklagarens begäran om förlängd tid för att väcka åtal i ett mål med häktade personer.

Det nu beskrivna innebär alltså att åklagarens självständiga ställning är avgränsad på olika sätt. De närmare avgränsningarna är, som kommer att framgå, i många avseenden klara men i några otydliga.

Redan här kan sägas att arbetsgruppens analys i avsnitten nedan innebär följande övergripande slutsatser. Självständigheten är i princip kopplad, och därmed avgränsad, till olika åklagaruppgifter sedda var för sig. Den självständiga ställningen inträder när ansvaret för en viss åklagaruppgift fördelas på åklagaren och upphör när uppgiften är slutförd. I brytpunkten mellan olika uppgifter gör sig självständigheten inte gällande. En viktig följdfråga är vad som ska förstås med en viss uppgift till skillnad mot en annan.

Vidare hindrar enligt arbetsgruppen inte självständigheten under en pågående åklagaruppgift att kammarchefen i vissa fall beslutar om åtgärder med förundersökningen eller målet, t.ex. om omfördelning till en annan åklagare. På grund av självständigheten får skäl som har att göra med åklagarens sakliga hantering av uppgiften inte åberopas för en sådan åtgärd, däremot finns det andra skäl som är godtagbara. Det är dock inte alltid enkelt att dra en skarp gräns mellan vad som utgör godtagbara respektive icke godtagbara skäl.

När det handlar om sakskalet får enligt arbetsgruppen kammarchefen inte vidta en åtgärd som baseras på hur åklagaren väntas besluta i en viss rättslig fråga eller handlägga sitt ärende i övrigt. Inte heller får kammarchefen, enligt arbetsgruppen, vidta en åtgärd i efterhand som beror på hur åklagaren har beslutat i en sådan fråga eller skött handläggningen i övrigt. Dessa situationer utgör två sidor av samma mynt.

I de fall en kammarchef är operativ och ansvarig för en förundersökning eller ett mål har områdeschefen motsvarande möjligheter som kammarchefen har i förhållanden till en åklagare på kammaren. Områdeschefen kan inte annars bestämma om fördelning eller omfördelning av förundersökningar och mål inom en viss kammare. Ett undantag kan dock gälla i den närmast hypotetiska situationen att en kammarchef inte kan eller vill besluta i en sådan fråga.

4.3 Fördelningen av förundersökningar

Det är kammarchefen som är ansvarig för att fördela ärenden som kommer in till kammaren på de enskilda åklagarna vid denna. Detta är en del i arbetsledningen. Inom Ekobrottsmyndigheten sker en viss fördelning innan ett ärende når en kammare. Det som sägs om kammarchefen gäller dock även där.

I det följande talas endast om förundersökningar som ska ledas av åklagare. De fall då Polismyndigheten eller någon annan myndighet med behörighet att inleda och bedriva förundersökning har varit förundersökningsledare och överlämnar förundersökningen för beslut i åtalsfrågan av åklagare behandlas i avsnitt 4.5.

Hur fördelningen av förundersökningar på en kammare ska gå till är inte reglerat i några för åklagarväsendet gemensamma föreskrifter eller andra styrdokument.

I stället varierar fördelningen från kammare till kammare. Den övergripande fördelningen är beroende av bl.a. hur stor kammaren är, vilka brottstyper som är vanligt förekommande där och hur erfarna eller specialiserade åklagarna på kammaren är.

På många kamrar finns olika grupper av åklagare för olika brottstyper, t.ex. för brott av ungdomar eller brott mot barn. En förundersökning som rör en viss brottstyp fördelas då på den gruppen. Vilken åklagare inom gruppen som tilldelas förundersökningen avgörs av kammarchefen.

Vid fördelning i det enskilda fallet gör kammarchefen en bedömning av åklagarens kunskaper, erfarenheter och allmänna lämplighet. Åklagarens aktuella arbetssituation och t.ex. kommande ledigheter beaktas. Fördelningen kan också ske enligt vissa rutiner som kammarchefen kan bestämma om.

Detta innebär att kammarchefen fritt kan fördela förundersökningar på de enskilda åklagarna vid kammaren utifrån bl.a. hur han eller hon bedömer att åklagaren kommer att hantera ärendet i sak och tidsmässigt. Någon "blind lottning" som är oberoende av sakkunskap, erfarenhet och andra personliga förutsättningar att hantera en viss förundersökning sker inte. Att kammarchefen kan fördela på detta sätt är förenligt med åklagarens självständiga ställning trots att fördelningen grundas bl.a. på en bedömning i de enskilda

fallen av åklagarens kompetens att handlägga en viss förundersökning. Den självständiga rollen för åklagaren inträder först när han eller hon har tilldelats uppgiften att leda förundersökningen.

Vad gäller områdeschefen kan han eller hon besluta att en ny förundersökning på en kammare ska handläggas av en annan kammare och en viss åklagare där, t.ex. när det saknas tillräcklig kompetens på den förstnämnda kammaren. Av samma skäl som angetts ovan är detta förenligt med åklagarens självständiga ställning. Däremot kan områdeschefen normalt inte bestämma hur förundersökningar ska fördelas inom en kammare.

4.4 Förundersökningsstadiet

På förundersökningsstadiet gäller principen om det odelbara förundersökningsledarskapet. Förundersökningsledaren ansvarar för de tvångsmedel och andra åtgärder som han eller hon beslutar om, för de direktiv som han eller hon lämnar samt för att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen värnas.

I praktiken förs ofta, inte minst i mer omfattande förundersökningar, en fortlöpande dialog mellan förundersökningsledaren och hans eller hennes kammarchef om hur förundersökningen fortskrider och bör fortskrida, hur olika frågor som uppkommer i förundersökningen lämpligen bör hanteras m.m.

Om förundersökningen enligt bådas eller någons uppfattning kräver annan kompetens eller behöver bedrivas mer intensivt från åklagarhåll eller bör avslutas inom viss tid, diskuteras olika sätt att tillgodose behovet. Ett sådant sätt kan vara att förundersökningsledaren inte tilldelas nya förundersökningar eller att han eller hon lämnar ifrån sig andra pågående förundersökningar. Ett annat sätt kan vara att den aktuella förundersökningen förstärks med ytterligare åklagare. Vidare kan en omfördelning av den aktuella förundersökningen ske i samförstånd när den har utvecklats så att åklagaren saknar tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att fortsatt leda den.

Även områdeschefen kan någon gång ha en del i diskussioner av detta slag.

En sådan öppen dialog och ett sådant samspel mellan kammarcheferna och åklagarna på kamrarna förekommer i de allra flesta fall där det finns skäl för en diskussion. Detta möjliggör för en kammarchef att leda arbetet på sin kammare i enlighet med de krav som ställs på honom eller henne. Samtidigt underlättar det för åklagarna på kammaren att utföra sina uppgifter på ett bra och för dem själva tillfredsställande sätt.

Det kan dock finnas situationer där en förundersökningsledare av något skäl inte medverkar i en sådan dialog eller inte vill att hans eller hennes förundersökning ska flyttas till en annan åklagare. Avgörande för vilka möjligheter som kammarchefen, eller områdeschefen, har att agera mot åklagarens vilja och besluta om en permanent omfördelning av förundersökningen är hur

chefens ansvar förhåller sig till en högre åklagares ansvar. Att förundersökningsledarskapet kan flyttas tillfälligt i vissa situationer, t.ex. under jourtid, har redovisats i tidigare avsnitt. Det kan också flyttas tillfälligt i de fall som det kan flyttas beständigt enligt vad som beskrivs nedan.

En högre åklagare kan överta ledningen av en förundersökning antingen för att fortsättningsvis bedriva denna själv eller för att besluta om en viss åtgärd och därefter återlämna den till den första rättsliga nivån. Ett övertagande kan också ske för att lägga ned en förundersökning. När förundersökningen återlämnas ska en annan åklagare än den ursprungliga handlägga den. Det är kammarchefen som då avgör vem som ska utses till ny förundersökningsledare, jfr avsnitt 4.3. Den högre åklagaren kan dock besluta att den ursprungliga förundersökningsledaren ska vara förundersökningsledare igen eller att en viss annan åklagare ska vara förundersökningsledare.

Övertagandet ska vara motiverat av rättsliga skäl och den högre åklagaren ska fatta ett eget beslut i sakfrågan. Det ska alltså handla om att ett åklagarbeslut överprövas i materiellt hänseende eller att den högre åklagaren annars gör en rättslig bedömning och fattar ett eget beslut. Övertagandet behöver inte vara påkallat av en part utan kan ske självmant av den högre åklagaren.

När det gäller kammarchefen är han eller hon ansvarig för att leda arbetet på kammaren, följa upp verksamheten och verka för en enhetlig och rationell handläggning av kammarens samtliga förundersökningar. Kammarchefen har också ett arbetsmiljöansvar.

Det innebär till en början att kammarchefen, även mot förundersökningsledarens vilja, kan omfördela en förundersökning från en åklagare till en annan av administrativa och liknande skäl, t.ex. vid längre semesterledighet eller sjukledighet som inte är endast kortvarig. Även privata problem, t.ex. alkoholproblem, hos förundersökningsledaren som påverkar hur han eller hon utför sitt arbete torde ge kammarchefen rätt att omfördela en förundersökning, även om omfördelningen då kan sägas bero på hur förundersökningsledaren i sak sköter sin förundersökning. Detsamma måste gälla när förundersökningsledaren har begått brott i tjänsten. Också när förundersökningsledaren är så arbetsanhopad att det innebär ett arbetsmiljöproblem kan kammarchefen omfördela en förundersökning förutsatt att arbetsanhopningen inte medfört att det är fråga om ett fall av långsam handläggning, se nedan.

Kammarchefen kan däremot inte själv ta över eller flytta en förundersökning till en annan åklagare av det skälet att kammarchefen har en viss åsikt om hur förundersökningen ska bedrivas rättsligt. Detta eftersom kammarchefen befinner sig på samma rättsliga nivå som förundersökningsledaren och en sådan åtgärd skulle inkräkta på dennes självständiga ställning.

Det sagda gäller både när förundersökningsledaren står i begrepp att vidta en viss rättslig åtgärd och kammarchefen anser att den inte bör vidtas och när förundersökningsledaren redan har vidtagit en viss rättslig åtgärd och kammarchefen anser att denna har varit felaktig. En kammarchef får nämligen

inte bestämma hur en förundersökningsledare ska besluta i en rättslig fråga och inte heller ändra ett beslut av denne i en sådan fråga. Oavsett om kammarchefens tänkta ingripande sker före eller efter en viss åtgärd av förundersökningsledaren, utgör ingripandet en reaktion på förundersökningsledarens rättsliga hantering av förundersökningen.

Kammarchefen kan alltså inte av rättsliga skäl omfördela en förundersökning mot förundersökningsledarens vilja.

Motsvarande gäller områdeschefen i de fall en kammarchef är förundersökningsledare. Vidare kan områdeschefen inte omfördela förundersökningar inom en kammare, vare sig av rättsliga eller andra skäl. Områdeschefen kan däremot flytta personella resurser mellan kamrarna inom sitt område för att jämna ut arbetsbelastningen mellan dessa. Det kan i och för sig medföra att en åklagare som flyttas får lämna i från sig pågående förundersökningar som han eller hon är förundersökningsledare i. I regel sker dock omflyttningar av det senare slaget inte tvångsvis.

Gränsen mellan vad som utgör rättsliga skäl och vad som utgör andra skäl för att omfördela en förundersökning är emellertid inte alltid lätt att dra.

En omdiskuterad fråga är om kammarchefen mot förundersökningsledarens vilja kan flytta förundersökningen vid långsam handläggning.

Å ena sidan kan sägas att en sådan omfördelning uteslutande motiveras av intresset att avhjälpa dröjsmål i handläggningen. Kammarchefen har som nämnts ett ansvar för att alla förundersökningar på kammaren handläggs rationellt och ska även redovisa äldre sådana till myndighetsledningen. Enligt JO är kammarchefens ansvar i detta hänseende långtgående (se t.ex. JO:s beslut den 26 april 2013, dnr 3019-2012). Vidare kan myndigheten ådra sig skadeståndsskyldighet vid långsam handläggning och i vissa fall ska ett sådant skadestånd betalas av den berörda kammaren.

Å andra sidan kan kravet på effektivitet i en förundersökning hävdas vara ett rättsligt krav. Vidare kan dröjsmål i handläggningen bero på de sakliga överväganden som förundersökningsledaren gör i förundersökningen och de rättsliga beslut som han eller hon fattar. Som exempel kan nämnas att förundersökningsledaren beslutar om att inhämta ett sakkunnigutlåtande som kommer att dröja på grund av lång handläggningstid hos den som ska avge det samtidigt som behovet av utlåtandet framstår som mycket tveksamt.

Den mest utbredda uppfattningen torde vara att en kammarchef, eller i förekommande fall en områdeschef, inte kan omfördela en sådan förundersökning mot förundersökningsledarens vilja. I stället är det, enligt den uppfattningen, en uppgift för en högre åklagare att överta en förundersökning vid långsam handläggning. Den högre åklagaren kan då antingen besluta om någon åtgärd i förundersökningen eller lägga ned denna. Tveksamheten om rollfördelningen gör att högre åklagares behörighet enligt RB måste ges företräde framför kammarchefens och områdeschefens behörigheter enligt arbetsordningarna.

Motsvarande torde gälla när en förundersökning visserligen kontinuerligt drivs framåt men drar ut mycket på tiden, t.ex. därför att nya misstänkta personer hela tiden tillkommer och en mängd olika utredningsåtgärder vidtas. Inte heller då torde en kammarchef, mot förundersökningsledarens vilja, kunna omfördela förundersökningen med motiveringen att den inte bör tillåtas att bli mer omfattande utan bör avslutas inom den tid som chefen anser vara rimlig med hänsyn till resursåtgången för övriga förundersökningar och mål på kammaren. Avgränsningar av eller begränsningar av förundersökningen är något som förundersökningsledaren ska bestämma om. Kammarchefen kan alltså knappast omfördela en förundersökning till en annan åklagare med hänvisning till resursskäl. En omfördelning av sådana skäl skulle ytterst grundas på hur förundersökningsledaren i sak har bedrivit eller avser att bedriva sin förundersökning.

Sammanfattningsvis kan alltså kammarchefen omfördela en pågående förundersökning till en annan åklagare när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än sådana som avser hur förundersökningen bör bedrivas framöver eller hur den har bedrivits dithills. Om en omfördelning helt eller delvis grundas på rättsliga överväganden, får kammarchefen inte genomföra den. Högre åklagare kan överta en förundersökning när det finns rättsliga skäl för det och själv fortsatt bedriva den eller efter en egen åtgärd återlämna den till kammarnivå. Om förundersökningen återlämnas, kan ett byte av åklagare på kammarnivå ske antingen genom att den högre åklagaren beslutar att en viss annan åklagare ska vara förundersökningsledare eller genom att kammarchefen bestämmer vem som ska utses till ny förundersökningsledare.

4.5 Beslutet i åtalsfrågan

När förundersökningen avslutas ska ett beslut i åtalsfrågan meddelas av en åklagare. Åklagaren ska självständigt besluta om åtal ska väckas eller inte och, i det förra fallet, hur åtalet ska utformas. Med åklagarens beslut är förundersökningen avslutad.

Det finns en särskild situation där ansvaret för att besluta i åtalsfrågan flyttas från den som varit förundersökningsledare. Det gäller när förundersökningsledarskapet har legat på annan än en åklagare, t.ex. på Polismyndigheten. I det fallet finns en tydlig brytpunkt mellan det att förundersökningen i praktiken är klar och det att beslutet i åtalsfrågan ska fattas. Kammarchefen fördelar då fritt uppgiften att besluta i åtalsfrågan på enskilda åklagare på samma sätt som han eller hon fördelar nya förundersökningar, se avsnitt 4.3. Ibland bereds dessa ärenden först av en beredningsorganisation på kammaren och fördelas därefter på åklagare.

Denna situation är uttryckligen reglerad i lag och följer av att det endast är åklagare som får besluta om åtal ska väckas eller inte. Det är alltså fråga om ett specialfall, även om det mångdmässigt förekommer i stor omfattning.

I de fall det i stället är en åklagare som har varit förundersökningsledare kan uppgiften att fatta beslut i åtalsfrågan inte på samma sätt anses helt frikopplad från uppgiften att leda förundersökningen.

Beslutet i åtalsfrågan är nämligen, som framgått, formellt sett kopplat till förundersökningen som sådan. I praktiken är gränsen inte heller skarp. Redan tidigt och sedan löpande under en förundersökning brukar förundersökningsledaren arbeta med hur ett kommande åtal kan se ut, dvs. skissa på en preliminär gärningsbeskrivning. Vidare är det oftast så att den åklagare som lett förundersökningen även är den som beslutar om åtal ska väckas.

Både formellt och i praktiken måste därför beslutet i åtalsfrågan betraktas som en avslutande del av förundersökningen och inte som en fristående åklagaruppgift, som kammarchefen fritt kan fördela. En omfördelning i det skedet av kammarchefen skulle dels riskera att utgöra ett underkännande av hur förundersökningsledaren i sak har bedrivit förundersökningen, dels riskera att ske därför att kammarchefen önskar ett beslut i åtalsfrågan som går i en viss riktning och som kan fås om en annan åklagare anförtros uppgiften.

Detta innebär att det i åklagarledda förundersökningar ingår i förundersökningsledarens uppgifter att vara beslutande åklagare i frågan om åtal. Därmed är möjligheterna för en kammarchef eller en områdeschef respektive en högre åklagare att flytta ansvaret för att fatta beslut i åtalsfrågan desamma som beskrivits i avsnitt 4.4 om omfördelning av förundersökningar.

Kammarchefen kan följaktligen endast byta åklagare inför det beslutsfattandet, om det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller om det kan motiveras av andra skäl än rättsliga.

För högre åklagare är det en central uppgift att överpröva just beslut i åtalsfrågor. En högre åklagare kan ta över inför eller efter ett beslut i åtalsfrågan. Han eller hon kan överpröva både beslut att inte åtala och beslut att åtala, även om beslut av det senare slaget normalt inte överprövas då åtalet ska bedömas av domstol.

Den flytande gränsen mellan beslut i åtalsfrågan och andra beslut under förundersökningsstadiet kan illustreras genom vad som gäller för högre åklagare; när en högre åklagare ändrar ett beslut om att lägga ned en förundersökning som meddelats så sent under utredningen att endast delgivning återstår bör han eller hon utforma och underteckna stämningsansökningen och se till att delgivning sker.

Om den högre åklagaren sedan överlämnar ansvaret för att föra talan till kammarnivå, ska den uppgiften normalt anförtros en annan åklagare än den som fattat det ändrade beslutet. Vem det blir bestämmer kammarchefen, jfr avsnitt 4.6. Detta innebär dock inte att det sker ett byte av åklagare på kammaren i fråga om själva åtalsbeslutet.

Sammanfattningsvis är det alltså den åklagare som har lett förundersökningen som ska besluta i åtalsfrågan. Kammarchefen kan byta åklagare inför beslutsfattandet när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än rättsliga. Ett byte av åklagare av rättsliga skäl kan ske genom att högre åklagare tar över och fattar beslut i åtalsfrågan.

4.6 Rättegången vid tingsrätt

När åtalet är väckt och rättegången vid tingsrätt därmed är inledd är det många gånger samme åklagare som väckt åtal och ofta även lett förundersökningen som för talan i målet. Det är dock inte ovanligt att det sker ett byte av åklagare så att en annan åklagare för talan vid tingsrätten. Den åklagare som för talan är ansvarig för målet och självständig i sin processföring.

Åklagarbyten i detta skede motiveras normalt av praktiska skäl. Målet kan t.ex. vara utsatt till huvudförhandling vid ett tillfälle då den åklagare som väckt åtal har förhinder. Det kan också vara så att flera mindre mål ska handläggas efter varandra en viss dag och det då är lämpligt att samme åklagare för talan i samtliga mål.

Åklagarbyte på detta stadium av det straffprocessuella förfarandet sker enligt rutiner på kammaren eller kammarchefens beslut i de enskilda fallen och grundas på ett uttryckligt eller underförstått samförstånd mellan kammarchefen och kammarens åklagare.

Frågan är då om kammarchefen kan besluta om byte även när den åklagare som väckt åtalet motsätter sig det. En särskild fråga är vad som gäller när den åtalande åklagaren har "bundit" målet till sig.

Detta skede i förfarandet då talan ska föras i domstol är tydligt tidsmässigt och sakligt åtskilt från förundersökningsstadiet, inklusive beslutsfattandet i åtalsfrågan.

Tidsmässigt är utredningen avslutad, låt vara att det vid behov är möjligt att vidta kompletterande förundersökningsåtgärder under rättegången. Vidare är besluten om åtal ska väckas och utformningen av detta fattade.

I sak kan besluten under förundersökningen och beslutet att åtala inte ändras av en annan åklagare på den första rättsliga nivån, om det inte undantagsvis finns förutsättningar för omprövning. Ett byte av åklagare medför därmed inte någon beaktansvärd risk för att en kammarchef kan vilja byta för att få till stånd en annan rättslig bedömning på samma beslutsunderlag, t.ex. ett beslut av en ny åklagare att lägga ned åtalet.

Vidare skiljer sig uppgiften att föra talan inför domstol innehållsmässigt mycket från uppgiften att vara förundersökningsledare, även om det finns gemensamma nämnare såsom objektivitetsplikten.

Att föra talan vid tingsrätten måste följaktligen anses vara en separat åklagaruppgift. Ett sådant synsätt kan inte heller anses medföra någon konflikt med

åklagarens självständiga ställning eller högre åklagares roll. Hur målen ska fördelas avgör därmed kammarchefen genom att besluta om rutiner för detta eller genom att fatta beslut i det enskilda fallet. En högre åklagare kan dock alltid av rättsliga skäl ta över ett mål.

Det som nu sagts om att kammarchefen kan byta åklagare inför rättegången gäller även när ett mål är åklagarbundet. En åklagare som väcker åtal kan alltså inte genom att binda målet till sig inskränka kammarchefens grundläggande rätt att fördela mål.

I praktiken bör dock ett byte sällan ske när en åklagare har bundit ett mål till sig. Det finns nämligen i regel ett flertal goda skäl bakom en åklagarbindning. Exempelvis sker det ofta av effektivitetsskäl. Den åklagare som har lett förundersökningen och väckt åtal i ett större eller mer komplicerat mål är insatt i materialet och har därmed normalt bäst förutsättningar att presentera detta i domstolen, hålla förberedda och givande förhör m.m. En åklagarbindning kan också ske t.ex. av hänsyn till målsäganden när åtalet avser vissa typer av brottslighet där målsägandens förtroende för åklagaren är särskilt viktigt. Vidare innebär det en arbetstillfredsställelse för den åklagare som har ansett att han eller hon bör föra talan i domstolen att faktiskt också få göra det.

En åklagare som har bundit ett mål till sig bör därför ha tolkningsföreträde på det sättet att utgångspunkten ska vara att skäl av de beskrivna slagen föreligger. Endast om det finns andra skäl som med styrka talar för en omfördelning, bör en sådan ske.

Vad slutligen gäller områdeschefen kan han eller hon besluta att ett mål på en kammare ska handläggas av en annan kammare och en viss åklagare där. Däremot kan områdeschefen normalt inte bestämma hur mål ska fördelas inom en kammare.

Sammanfattningsvis kan alltså kammarchefen fritt, oavsett den åtalsväckande åklagarens inställning, fördela mål när åtalet är väckt och rättegången vid tingsrätt därmed är inledd. När ett mål har åklagarbundits bör dock en fördelning till en ny åklagare ske endast när det finns starka skäl för det.

4.7 Överklagande till hovrätt och rättegången där

Ett nytt stadium i processen inträder när tingsrätten har meddelat sin dom och frågan uppkommer om domen ska överklagas till hovrätt. Ett ytterligare stadium är rättegången i hovrätten, antingen efter åklagarens överklagande eller efter den tilltalades överklagande.

Vilken åklagare som anses ansvarig för frågan om överklagande varierar i dag mellan kamrarna och följer normalt av tjänsteföreskrifter eller rutiner på den enskilda kammaren.

På vissa kamrar ska ett överklagande beslutas av den åklagare som har fört talan vid tingsrätten. Det är den åklagaren som senast haft ansvaret för målet.

Det är också den åklagaren som i praktiken har bäst förutsättningar att avgöra om ett överklagande bör ske. Han eller hon har varit med i processen vid tingsrätten och kan därmed bäst värdera styrkan hos den bevisning som lagts fram där och bedöma domstolens bevisvärdering och rättsliga resonemang.

På andra kamrar är det i stället den åklagare som före tingsrättsprocessen ansvarat för förundersökningen som ska besluta i frågan om överklagande. Det beror då på att han eller hon fortfarande formellt har utredningen fördelad på sig.

På någon av de kamrar där det är sessionsåklagaren som är ansvarig för frågan om överklagande har målet formellt lottats över på honom eller henne. En fördel med det är att det blir tydligt vem som har rätt och skyldighet att besluta i den frågan. En annan fördel är att det blir samme åklagare som för talan och som är förundersökningsledare, om det behövs kompletterande förundersökningsåtgärder i hovrätten.

Uppgiften att överväga frågan om överklagande måste formellt och i sak anses vara fristående från de tidigare åklagaruppgifterna under det straffprocessuella förfarandet. Så hanteras den också i praktiken på kamrarna. Ett sådant synsätt medför inte några beaktansvärda risker för den självständiga ställningen. Inte heller kommer det i konflikt med rollen för en högre åklagare.

Kammarchefen kan därmed generellt besluta, t.ex. genom tjänsteföreskrifter, vilken av flera åklagare som ska ha uppgiften; förundersökningsledaren, sessionsåklagaren eller en helt annan åklagare. Det får också anses ligga i kammarchefens hand att i ett enskilt fall kunna bestämma att en viss åklagare ska pröva frågan, även när en annan åklagare – t.ex. den som fört talan vid tingsrätten – motsätter sig det.

Den ansvarige åklagaren avgör sedan självständigt om domen ska överklagas. Kammarchefen får inte bestämma hur åklagaren ska besluta eller försöka styra åklagaren i beslutsfattandet, t.ex. med hänvisning till att ett överklagande skulle ta i anspråk resurser som kammarchefen hellre vill ska användas för andra mål.

När det sedan gäller talans utförande i hovrätten kan ett byte av åklagare ske i samma utsträckning som vid rättegången vid tingsrätten. Det är nog rentav ännu vanligare att ett byte sker under hovrättsprocessen. Exempelvis förekommer det att åklagare på kamrar som geografiskt ligger nära den behöriga hovrätten för talan i mål som överklagats av åklagare på mer avlägset liggande kamrar. En ny åklagare som tar över målet är självständig i alla avseenden som kan bli aktuella.

När en kammarchef är operativt ansvarig för ett mål har områdeschefen formellt samma möjlighet som kammarchefen har i förhållande till en åklagare på kammaren att omfördela uppgifterna att besluta om överklagande och att

föra talan i hovrätten. I praktiken torde en sådan omfördelning inte ske. Fördelningen i övrigt inom en kammare kan områdeschefen normalt inte bestämma om.

Sammanfattningsvis kan alltså kammarchefen fritt fördela uppgiften att pröva frågan om överklagande och uppgiften att föra talan i hovrätten.

4.8 Överklagande till Högsta domstolen och rättegången där

Frågan om vilken eller vilka åklagare som ska överväga och avgöra om en hovrättsdom ska överklagas till Högsta domstolen och vem som för talan där är reglerad bl.a. i RB och arbetsordningarna.

Frågan om överklagande ska inledningsvis övervägas av den åklagare som har fört talan i hovrätten. Om åklagaren anser att ett överklagande bör ske, ska han eller hon skicka en begäran om det till berört utvecklingscentrum. Överåklagaren där ska inom viss tid vidarebefordra begäran till riksåklagaren med ett eget yttrande i frågan. Inom Ekobrottsmyndigheten ska en begäran beredas vid rättsenheten och föredras för överåklagaren eller en vice överåklagare vid Överåklagarens kansli, som yttrar sig. Därefter vidarebefordras begäran tillsammans med yttrandet till riksåklagaren.

En fråga om överklagande kan också tas upp på eget initiativ av ett utvecklingscentrum respektive Överåklagarens kansli och anmälas till riksåklagaren.

Det är sedan riksåklagaren som beslutar om ett överklagande ska ske. Riksåklagaren kan även själv initiera ett överklagande. Riksåklagaren för talan i Högsta domstolen.

4.9 Sammanfattande slutsatser

Arbetsgruppens slutsatser är sammanfattningsvis följande.

Åklagarens självständiga ställning är avgränsad på olika sätt.

Självständigheten är i princip avgränsad till olika åklagaruppgifter sedda var för sig. Den självständiga ställningen inträder när ansvaret för en viss uppgift fördelas på åklagaren och upphör när uppgiften är slutförd. I brytpunkten mellan olika uppgifter gör sig självständigheten inte gällande.

Självständigheten under en pågående åklagaruppgift hindrar inte att kammarchefen i vissa fall beslutar om en åtgärd med en förundersökning eller ett mål, t.ex. om omfördelning till en annan åklagare. På grund av självständigheten får endast skäl som inte har att göra med åklagarens sakliga hantering av uppgiften åberopas för en sådan åtgärd. När det gäller sakskalet får kammarchefen inte vidta en åtgärd som baseras på hur åklagaren väntas besluta i en

viss rättslig fråga eller handlägga sitt ärende i övrigt. Inte heller får kammarchefen vidta en åtgärd i efterhand som beror på hur åklagaren har beslutat i en sådan fråga eller skött handläggningen i övrigt. Dessa situationer utgör två sidor av samma mynt.

De närmare avgränsningarna kan belysas genom att rollfördelningen mellan åklagaren, kammarchefen och områdeschefen samt den högre åklagaren under de olika stadierna av det straffprocessuella förfarandet beskrivs.

Kammarchefen kan fritt bestämma om fördelningen av nya förundersökningar på de enskilda åklagarna vid kammaren.

Kammarchefen kan vidare omfördela en pågående förundersökning till en annan åklagare när det sker i samförstånd med förundersökningsledaren eller när det kan motiveras av andra skäl än sådana som avser hur förundersökningen bör bedrivas framöver eller hur den har bedrivits hittills. Om en omfördelning helt eller delvis grundas på rättsliga överväganden, får kammarchefen inte genomföra den.

Högre åklagare kan överta en förundersökning när det finns rättsliga skäl för det och själv fortsatt bedriva den eller efter en egen åtgärd återlämna den till kammarnivå. Om förundersökningen återlämnas, kan ett byte av åklagare på kammarnivå ske antingen genom att den högre åklagaren beslutar att en viss annan åklagare än den ursprungliga åklagaren ska vara förundersökningsledare eller genom att kammarchefen bestämmer vem som ska utses till ny förundersökningsledare.

Inför beslut i åtalsfrågan kan kammarchefen byta åklagare när det sker i samförstånd med den vid tillfället ansvarige åklagaren eller när det kan motiveras av andra skäl än rättsliga. Ett byte av åklagare av rättsliga skäl kan ske genom att högre åklagare tar över och beslutar i åtalsfrågan.

Oavsett den åtalsväckande åklagarens inställning kan kammarchefen fritt fördela mål när åtal har väckts och rättegången vid tingsrätt därmed är inledd. När ett mål har åklagarbundits bör dock en fördelning till en ny åklagare ske endast när det finns starka skäl för det.

Kammarchefen kan vidare fritt fördela uppgiften att pröva frågan om överklagande och uppgiften att föra talan i hovrätten.

I de fall en kammarchef är operativ och ansvarig för en förundersökning eller ett mål har områdeschefen motsvarande möjligheter som kammarchefen har i förhållande till en åklagare på kammaren. Områdeschefen kan inte annars bestämma om fördelning eller omfördelning av förundersökningar och mål inom en viss kammare. Ett undantag kan dock gälla i den närmast hypotetiska situationen att en kammarchef inte kan eller vill besluta i en sådan fråga.

Vad slutligen gäller överklagande till Högsta domstolen och rättegången där är det riksåklagaren som beslutar om ett överklagande ska ske och som i så fall för talan själv.

5 Behovet av nya åtgärder

Bedömning: I åklagarrollen ligger ett rättssäkerhetsuppdrag. Genom att åklagarverksamheten bedrivs med hög kvalitet och effektivt kan ett högt förtroende upprätthållas för verksamheten.

I det stora flertalet fall handlägger åklagare sina förundersökningar och mål vid domstol på ett sätt som är tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I vissa speciella undantagssituationer kan det dock uppkomma särskilda svårigheter för åklagaren att utföra sin uppgift att verka för rättssäkerheten. Det gäller

- när förundersökningen eller målet är av stor omfattning,
- när åklagaren får tillgång till särskild information, och
- när det finns en särskilt svårbedömd bevisfråga, inklusive när den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar.

I dessa speciella undantagsfall finns det behov av att vidta nya åtgärder för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt. Sådana åtgärder kan även gynna andra intressen, t.ex. intresset av en god arbetsmiljö för åklagare. Ifrågasättanden av åklagaren i olika avseenden kan minska. Vidare kan resursanvändningen inom åklagarväsendet och rättsväsendet i övrigt komma att påverkas positivt.

5.1 Bakgrund

Under senare år har det i vissa särskilt stora eller komplicerade förundersökningar och mål vid domstol uppkommit diskussioner om kvaliteten i åklagarnas arbete och förtroendet för åklagarna när det gäller objektivitet och integritet i beslutsfattandet och handläggningen i övrigt.

I dessa fall har många gånger omfattningen av eller komplexiteten i förundersökningen eller målet i sig medfört svårigheter för åklagaren att i alla delar leva upp till de krav som ställs på honom eller henne.

Den tekniska utvecklingen har inte sällan betydelse i sammanhanget. Dagens teknik har möjliggjort att brott begås i nya former. Sådant brottsligheter kan vara omfattande eller svårutredd. Tekniken har också medfört att bevisfrågor eller rättsfrågor blivit svårare att bedöma. Exempelvis kan den tekniska bevisningen vara mycket omfattande.

Även den omständigheten att brottsligheten i en hela tiden ökande omfattning begås över gränserna har medfört en ökad komplexitet i brottsutredningarna. Det kräver samarbete mellan svenska åklagare och brottsbekämpande myndigheter i utlandet och sådant samarbete väcker särskilda frågor som måste besvaras. Brottsutredningarna kan därför bli omfattande och ta lång tid.

Även andra svåra bevis- och rättsfrågor har uppkommit. Exempelvis har det förekommit att bevisningen har varit av ett särskilt slag och avgörande för målets utgång samtidigt som den har starkt ifrågasatts av försvaret under processen.

Vidare har ibland de straffprocessrättsliga frågorna fått stor tyngd under processen, främst i rättegångarna. Förundersökningsåtgärder har begärts och vidtagits under pågående rättegång. Invändningar som har att göra med hur förundersökningen bedrivits har framförts. Ibland har även frågor som legat vid sidan av själva saken aktualiserats i eller i anslutning till processen.

Till detta kommer att åklagarna i dag är utsatta för ett helt annat tryck än tidigare från andra aktörer, t.ex. polisen och media.

Allt detta har lett till att även frågor om åklagarnas personsäkerhet och arbetsmiljö har uppmärksammats i diskussionerna om kvalitet och förtroende. Åklagaren fattar många olika beslut som upplevs som negativa av den som berörs och är som individ en exponerad person. Det kan medföra risker för åklagarens säkerhet, inte minst när det handlar om utredning av brott som begåtts inom ramen för kriminella nätverk. Sådana risker kan få en negativ påverkan på arbetsmiljön inte bara för den berörde åklagaren utan även för åklagare i allmänhet. Också andra faktorer kan medföra påfrestningar på arbetsmiljön såsom långa perioder med en kontinuerligt hög arbetsbelastning eller en särskild arbetsbelastning på grund av stor medieuppmärksamhet kring en förundersökning eller ett mål.

En anknytande fråga som tagits upp i diskussionerna rör resurserna inom åklagarväsendet och inom rättsväsendet i stort. Det har ifrågasatts om det alltid är ändamålsenligt att använda resurserna för att driva stora eller komplicerade förundersökningar och mål.

Utanför åklagarväsendet har diskussionerna lett till att lagstiftaren har intresserat sig för åklagarrollen och behovet av eventuella lagändringar vad gäller åklagares möjligheter att arbeta på ett rättssäkert sätt. Bergwallkommissionen har sett ett behov av förändringar men avstått från att föreslå sådana med hänvisning till det arbete, däribland denna arbetsgrupps arbete, som pågår inom åklagarväsendet (se avsnitt 1.2).

Också i andra externa sammanhang övervägs hur åklagarna och övriga aktörer i det straffprocessuella förfarandet bör arbeta med stora eller komplicerade mål. Exempelvis har ett sådant arbete bedrivits i Svea hovrätts regi. Det arbetet har nyligen redovisats i rapporten *En skraddarsydd rättegång – och vägen dit*. Där föreslås att handläggningen i domstolarna ska anpassas efter

målets beskaffenhet och att domstolsprövningen ska fokusera på vad parterna är oense om. Domstolen ska därför mer aktivt reda ut parternas positioner och i detalj ta reda på i vilka avseenden åklagaren och försvaret har delade meningar. Domstolen ska också se till att inget onödigt dras in i målet och att bevisningen läggs fram på ett ändamålsenligt sätt.

5.2 Åklagarrollen och rättssäkerheten

De redovisade diskussionerna har förts mot bakgrund av det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen.

Åklagarrollen är komplex. Åklagaren ska se till att personer som har begått brott blir föremål för utredning och lagföring. Huvuduppgifterna för åklagaren är att leda förundersökningar, besluta i åtalsfrågor och föra talan i domstol. Åklagaren är självständig i och ensam ansvarig för sin handläggning och sitt beslutsfattande.

Åklagaren ska i dessa olika skepnader bidra till rättstrygghet för enskilda människor och andra rättssubjekt.

Åklagaren har emellertid också ett krav på sig att värna rättssäkerheten för de misstänkta och tilltalade. Det följer av den objektivitetsplikt som åvilar åklagaren enligt RF och RB. Nära kopplad till denna är oskyldighetspresumtionen enligt Europakonventionen. Detta rättssäkerhetsuppdrag slås också fast i regeringens mål för rättsväsendet.

Objektivitetsplikten och oskyldighetspresumtionen innebär bl.a. att åklagaren ska bedriva sin förundersökning förutsättningslöst och sakligt och att hans eller hennes beslut ska vara rationella och logiskt motiverade. Åklagaren ska utreda och undersöka även sådant som talar till den misstänktes förmån. Kravet på objektivitet gäller även när den misstänkte eller tilltalade företräds av en försvarare. Kravet gäller vidare under hela det straffprocessuella förfarandet, även under rättegången i domstol. Åklagaren ska också förhålla sig så att hans eller hennes opartiskhet inte med fog kan ifrågasättas.

Ytterst ska lagföringen leda till domar och beslut som är hållbara både ur ett rättsligt perspektiv och från bevissynpunkt. Detta är av yttersta vikt för den misstänkte eller tilltalade och målsäganden och har också stor betydelse för allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten.

Det förtjänar att framhållas att det finns en inneboende spänning i åklagarrollen mellan uppgiften att vara en aktiv, drivande förundersökningsledare och sedan part i rättegången mot en enskild och uppgiften att värna rättssäkerheten för samma person. Det är också så att vad som är ett objektivt förhållningssätt alltid är beroende av människors bedömningar. Denna spänning innebär en potentiell risk för att rättssäkerheten kan komma att åsidosättas i något avseende.

En sådan risk finns också till följd av kravet på att åklagarverksamheten ska bedrivas effektivt. I det kravet ligger bl.a. att åklagaren ska vara så snabb som möjligt i sin handläggning och att åklagaren har ett ansvar för resursanvändningen i sin förundersökning. Det kan ibland medföra att kvaliteten får stå tillbaka, särskilt i massärenden. Exempelvis förekommer det att vissa men inte alla rimliga utredningsåtgärder genomförs i en förundersökning och att åtal väcks på ett svagt underlag. Denna risk gäller främst vid Åklagarmyndigheten. Vid Ekobrottsmyndigheten ser bilden annorlunda ut med hänsyn till de brottstyper som handläggs där men även vid den myndigheten finns en mängdbrottshantering.

Åklagaren ska alltså alltid verka för sakens riktiga belysning och på ett adekvat sätt tillvarata den misstänktes eller tilltalades intressen. Åklagaren ska uppfylla högt ställda krav på kvalitet i sitt beslutsfattande och sin handläggning i övrigt. Besluten och handläggningen ska präglas av lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet. Då kan samtidigt förtroendet för åklagaren i det enskilda fallet och för åklagare i allmänhet värnas.

För att åklagarna ska kunna leva upp till det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen krävs bl.a. en god arbetsmiljö och en hög personsäkerhet samt tillräckliga resurser. Arbetsbelastningen måste vara rimlig sedd över tid.

Åklagarna måste vara och känna sig trygga.

Genom att på olika sätt främja att åklagaruppgifterna kan utföras och också utförs med hög kvalitet och effektivt kan det säkerställas att åklagarna uppfyller sitt uppdrag. Därigenom kan samtidigt ett högt förtroende för åklagarverksamheten upprätthållas. Det straffrättsliga och det straffprocessrättsliga systemet vilar på medborgarnas långsiktiga förtroende för att bl.a. åklagarna fullgör sina uppgifter på ett korrekt sätt.

5.3 Allmänt om behovet av nya åtgärder

Mot bakgrund av de diskussioner som har förts och det uppdrag att värna rättssäkerheten för de misstänkta och tilltalade som åklagare har finns det ett behov av att närmare analysera de frågor som har dryftats i diskussionerna.

I avsnitten nedan redovisas därför ett antal olika situationer som åklagare emellanåt ställs inför. Vissa av situationerna avser direkt det förhållandet att en förundersökning eller ett mål är stort eller komplicerat. De andra är mer sådana som inträffar i främst stora eller komplicerade förundersökningar och mål. Situationerna kan överlappa varandra.

Genomgången av de olika situationerna visar att det generellt sett i dessa fall kan uppkomma särskilda svårigheter för åklagaren att utföra sin uppgift att verka för rättssäkerheten. För varje beskriven situation analyseras vilka möjligheter att hantera svårigheterna som finns i dag. Därefter dras en slutsats om huruvida det finns behov av nya åtgärder avseende dessa situationer för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens

beslutsfattande eller handläggning i övrigt. Frågan om vilka åtgärder som kan och bör vidtas övervägs i avsnitt 6.

Det behov av nya åtgärder som slås fast nedan avser speciella undantagsfall. Det handlar alltså om ett fåtal förundersökningar och mål.

I det stora flertalet förundersökningar och mål handlägger åklagare sina förundersökningar och mål på ett sätt som är tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Något allmänt behov av förändringar med generellt genomslag för åklagarnas sätt att arbeta finns alltså inte.

Slutsatserna av genomgången av de olika situationerna sammanfattas i ett avslutande avsnitt. Dessförinnan behandlas kort frågan om resursåtgången i stora eller komplicerade förundersökningar och mål.

Vad som sägs nedan om en kammare och kammarchef samt områdeschef gäller även en riksenhet och chefen för en riksenhet samt avdelningschefen eller verksamhetschefen.

5.4 Förundersökningar och mål av stor omfattning

Vad avses?

En situation som kan uppkomma är att en förundersökning eller flera förundersökningar som har ett samband har en stor omfattning. När det fortsättningsvis talas om *en förundersökning* avses båda dessa fall.

Mål vid domstol kan också vara stora. Sådana mål har i regel föregåtts av omfattande förundersökningar.

Det är inte självklart vad som närmare ska förstås med att en förundersökning eller ett mål är stort. En samstämmig och tydlig definition är nog svår att slå fast. I detta sammanhang är det också tillräckligt att peka på några särskilda kännetecken och ge exempel på när det kan vara fråga om sådana fall.

Ett övergripande kännetecken är att förundersökningen eller målet är sådant att åklagaruppgiften endast med stor svårighet kan utföras av en åklagare ensam sett över tiden. Utredningen eller rättegången är alltså i det närmaste omöjlig för en enda åklagare att hantera.

Det finns då regelmässigt en mängd olika förhørsutsagor från flera misstänkta, målsägande eller vittnen. Det finns vidare ofta en vidlyftig skriftlig bevisning. Samtidigt kan det finnas bevisfrågor eller rättsfrågor av svårare slag, se närmare avsnitt 5.8.

Som exempel på brottslighet som kan medföra omfattande förundersökningar eller mål kan nämnas bedrägeribrottslighet av olika slag, t.ex. faktura-bedrägerier och bidragsbedrägerier, annan förmögenhetsbrottslighet och ekonomisk brottslighet. Andra exempel är narkotikabrott, människohandel eller annan allvarlig brottslighet som bedrivs i organiserade former. Ett ytterligare

exempel är brott begångna via internet, t.ex. sexualbrott mot många målsägande. Också t.ex. miljöbrott kan vara av detta slag.

Vilka svårigheter finns?

En stor förundersökning drivs, liksom alla förundersökningar, självständigt av förundersökningsledaren. Förundersökningsledarskapet kan inte delas med ytterligare åklagare. Åklagaren ska fortlöpande överblicka och korrekt bedöma allt utredningsmaterial, analysera alla uppkommande frågor och vidta alla relevanta åtgärder.

När åklagaren sedan självständigt ska besluta om åtal ska väckas eller inte har han eller hon ett oerhört omfattande material att ta ställning till. Det kan också vara så att materialet i något avseende hade kunnat vara bättre om ytterligare förundersökningsåtgärder vidtagits eller andra överväganden gjorts under förundersökningen.

Om åklagaren bedömer att åtal bör väckas, ska han eller hon utforma en gärningsbeskrivning som är fullständig och korrekt även i övrigt. Vidare ska åklagaren avge en fullständig bevisuppgift med förhörstema och bevistema.

Åklagaren ska därefter föra talan vid domstol. Vid rättegången hålls nya förhör och annan bevisning läggs också fram. Samtidigt kan det förekomma att nya förundersökningsåtgärder måste vidtas under pågående rättegång och att dessa leder till ytterligare processmaterial. Bilden kan därigenom bli ännu mer komplex. Efter tingsrättsdomen ska åklagaren självständigt avgöra om domen, som ofta är mycket omfattande med många bedömningar i olika bevis- och rättsfrågor, ska överklagas eller inte.

Allt detta innebär stora utmaningar för åklagaren när det gäller att under hela processen och i alla avseenden upprätthålla kravet på kvalitet. Europakonventionen ställer särskilda krav på åklagaren, t.ex. i fråga om bevisningen, för att rätten till en rättvis rättegång ska anses vara respekterad.

Det kan vara svårt för åklagaren att fortlöpande under förundersökningen ta till sig och hantera ett sådant mycket stort utredningsmaterial och det kan påverka hans eller hennes beslutsfattande. Exempelvis kan underlaget för ett beslut att åtala brista i fråga om bevisningens robusthet. Vidare kan t.ex. brister i en gärningsbeskrivning leda till att rätten till en rättvis rättegång inte anses respekterad eller till att åtalet ogillas.

Kvalitetsbrister kan få konsekvenser för förtroendet för hur åklagaren utför sitt arbete och för åklagares arbete i allmänhet.

Dessutom innebär stora förundersökningar och mål och de svårigheter som är förknippade med dessa att åklagaren blir högt arbetsbelastad under lång tid.

Behov av nya åtgärder?

De svårigheter som nu har beskrivits kan hanteras i dag i viss uträkning.

Om kammarchefen redan vid sin fördelning av en förundersökning kan förutse att den blir omfattande, har han eller hon möjlighet att utse en åklagare som är väl lämpad för uppgiften att vara förundersökningsledare i en sådan förundersökning.

Om det däremot först under utredningens gång visar sig att förundersökningen blir omfattande och förundersökningsledaren saknar tillräckliga kunskaper eller erfarenheter för att bedriva den, kan kammarchefen inte mot förundersökningsledarens vilja omfördela förundersökningen till en annan åklagare. Det kammarchefen kan göra – och vilket ofta sker i sådana situationer – är att låta bli att fördela nya förundersökningar på den åklagaren så att han eller hon ska få så goda förutsättningar som möjligt att arbeta med den aktuella förundersökningen.

Förundersökningsledaren kan rådfråga kollegor om hur man bör se på olika frågor som uppkommer under förundersökningen. Det är dock inte givet att sådana informella diskussioner alltid äger rum i de fall där de behövs. När diskussionen ändå förs är det inte säkert att det sker på ett tillräckligt grundligt sätt från kvalitetssynpunkt. Den som blir rådfrågad kanske – exempelvis p.g.a. egen eller förundersökningsledarens tidsbrist – endast får höra brottstycken av helheten och därför ger ett råd som inte hade lämnats om han eller hon hade fått en mera heltäckande bild presenterad för sig. Den som endast rådfrågas informellt torde inte heller ha anledning att känna sig lika ansvarig för den fråga som ska bedömas som förundersökningsledaren eller en åklagare som formellt har pekats ut att stödja förundersökningsledaren i frågan.

En möjlighet som också finns i dag är att utse en eller flera förstärkande åklagare. En förstärkning i en förundersökning medför säkerligen ofta att åklagarna diskuterar olika uppkommande frågor mellan sig och att förundersökningsledaren därigenom får ett bättre underlag för sin handläggning.

En förstärkning innebär dock inte att sådana diskussioner måste äga rum eller att diskussionerna måste vara ingående, t.ex. inför beslut i åtalsfrågan.

Även om förundersökningsledaren och den förstärkande åklagaren har en fylig diskussion, t.ex. om ett eventuellt åtal, finns det en risk för att de "drar åt samma håll". Eftersom de har arbetat tillsammans under förundersökningen, kan en samsyn mellan dem successivt ha vuxit fram, något som de kan ha svårt att frigöra sig från under ett senare skede i förundersökningen. Vidare kan båda ha förbisett något under utredningens gång som de på motsvarande sätt inte uppmärksammar i den senare diskussionen.

I vissa förstärkningsfall är det en oerfaren åklagare som ska biträda en erfaren kollega. I de fallen kan det vara så att den förstärkande åklagaren inte ifrågasätter eller utgör ett tillräckligt stöd för förundersökningsledaren i diskussionerna.

I andra förstärkningsfall kan det inträffa att förundersökningsledaren och den förstärkande åklagaren bedömer en viktig fråga på olika sätt, t.ex. frågan om åtal ska väckas eller inte. Då kan det vara av värde att frågan kommer under ytterligare någon persons ögon.

Inte ens när åklagarfunktionen i en förundersökning är förstärkt kan alltså kvaliteten i beslutsfattandet och handläggningen i övrigt alltid helt garanteras. Motsvarande kan gälla när målet vid domstolen är förstärkt med ytterligare åklagare.

Det leder till slutsatsen att det finns behov av nya åtgärder för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt när det gäller förundersökningar och mål som är av stor omfattning. Sådana åtgärder kan samtidigt medföra att andra intressen gynnas, t.ex. intresset av en god arbetsmiljö.

5.5 Åklagaren ifrågasätts

Vad avses?

En situation som uppstår då och då är att åklagaren ifrågasätts på olika sätt. Detta förefaller förekomma oftare nu än tidigare. Frågan har behandlats ingående av en arbetsgrupp under Operativa rådet i rapporten "*Fokuspörskjutning*" i stora brottmål, som lämnades våren 2015. Den arbetsgruppen har lämnat ett antal förslag på området.

Sådana ifrågasättanden kan handla om påståenden om att åklagaren medvetet har åsidosatt sina skyldigheter i något avseende eller annars har brutit i sin handläggning på ett sätt som medför negativa följder för den misstänkte eller tilltalade.

Exempelvis kan det från den tilltalades eller försvararens sida hävdas att åklagaren i sin roll som förundersökningsledare inte kritiskt har granskat resultatet av olika förundersökningsåtgärder och i tillräcklig grad prövat alternativa hypoteser beträffande händelseförlopp och gärningsmän. Det kan också t.ex. påstås att åklagaren inte har redovisat visst utredningsmaterial av betydelse i förundersökningsprotokollet eller att åklagaren har gjort ett ensidigt urval i sin redovisning.

Ibland ifrågasätts det om gärningsbeskrivningen är utformad i enlighet med de krav som gäller enligt RB och Europakonventionen för att rätten till en rättvis rättegång ska anses vara respekterad. Det händer också att det hävdas att åklagarens bevisuppgift inte fullständigt anger vad som ska bevisas med varje enskilt bevis.

I vissa fall förekommer det att den enskilde parten upprepat begär överprövning av olika åklagarbeslut eller anmäler jäv hos en åklagare.

I samband med sådana ifrågasättanden av åklagaren inträffar det emellanåt att parter och deras ombud använder ett språk och har ett sätt gentemot åklagaren som är respektlöst.

Dessutom förekommer det ifrågasättanden som ligger helt vid sidan av det straffprocessuella förfarandet, såsom att en enskild part i media kritiserar den pågående processen.

Ifrågasättanden av de nu beskrivna slagen kan förekomma både under förundersökningen och vid rättegången. De kallas ibland fokusförskjutning. Begreppet kan dock vara missvisande och används därför inte här.

Att en part och hans eller hennes försvarare under förundersökningen eller i rättegången ifrågasätter åklagarens bevisning på olika sätt innebär nämligen knappast att irrelevanta frågor stjäl uppmärksamheten.

Åklagarens uppgift är att objektivt leda förundersökningen. I det ligger bl.a. att även utreda sådant och tillvarata sådana bevis som talar till förmån för den misstänkte. Åklagaren ska se till att utredningen är tillräckligt robust. Åklagaren ska också bedriva utredningen i enlighet med gällande regler. Att det ifrågasätts av en part om åklagaren har brustit i något sådant hänseende kan inte beskrivas som ett problem. Det gäller även när det sker i stor utsträckning eller innebär att handläggningen drar ut på tiden. De olika möjligheter som parten har att agera under förundersökningen finns till just för att han eller hon ska kunna bevaka sina rättigheter och intressen. En prövning som påkallas av parten, t.ex. en överprövning, ska också göras objektivt utan förutfattade meningar om att parten förhalar eller annars utan fog vill störa handläggningen.

I domstolen är det vidare åklagarens uppgift att styrka att åtal har begåtts. För att göra det måste åklagarens utredning och bevisning vara både robust och av sådan tyngd att beviskravet för en fällande dom är uppfyllt. Det gäller inte minst i belysning av de krav som Europakonventionen ställer på åklagarens bevisning för att rätten till en rättvis rättegång ska anses vara respekterad. Det är då fullt naturligt och i själva verket en central uppgift för försvararen att peka på t.ex. brister i fråga om robustheten eller bevisningens tillkomstsätt eller tveksamheter gällande trovärdigheten eller tillförlitligheten i bevisningen.

Inte heller kan det generellt sett riktas någon anmärkning mot att invändningar från försvarets sida ibland förs fram först under rättegången. Det kan nämligen bero på att den misstänkte eller tilltalade har begärt ett passivt förhållningssätt från försvararens sida under förundersökningen eller i samband med slutdelgivning av förundersökningsprotokollet. Sena invändningar kan dock få till följd att kompletterande förundersökningsåtgärder måste vidtas under rättegången och också riskera att medföra negativa konsekvenser för

processen, såsom att bevisningen inte kan läggas fram på ett sammanhållet sätt.

Med detta sagt kan det givetvis vara så att andra åtgärder av parten som framstår som helt irrelevanta måste betecknas som ett problem. Det är också ett problem när parter eller deras försvarare tilltalar eller i övrigt bemöter åklagaren på ett respektlöst sätt.

Vilka svårigheter finns?

Ifrågasättanden kan bero på att åklagaren haft svårigheter att upprätthålla en i alla hänseenden hög kvalitet. Sådana svårigheter har redovisats i avsnitt 5.4.

Att åklagaren ifrågasätts kan vidare i sig medföra andra svårigheter, t.ex. en ökad arbetsbelastning för eller andra påfrestningar på honom eller henne.

Behov av nya åtgärder?

Som utgångspunkt är det givetvis önskvärt att så långt som möjligt undvika att åklagaren ifrågasätts på olika sätt. Som framgått är dock många typer av ifrågasättanden fullt legitima inom ramen för processen och måste därför få ta sin plats när de faktiskt är eller kan vara befogade.

I dag finns det en mängd olika åtgärder som bör och kan vidtas för att undvika sådana ifrågasättanden eller säkerställa att åklagaren står rustad för att möta dessa.

En förundersökning som kan väntas medföra eller rymma en potentiell risk för ett stort antal ifrågasättanden kan av kammarchefen fördelas på en kunnig och erfaren åklagare. Åklagaren ska bedriva sin förundersökning objektivt och iaktta gällande regler i stort och smått. Även under rättegången måste åklagaren vara objektiv och professionell. Åklagaren måste också förstå försvararrollen och vara förberedd i sak och mentalt på frågor eller invändningar som kan komma, både från försvararhåll och domstolens sida. Detta uppnås bl.a. genom utbildning, rättsligt stöd i form av olika styrdokument och genom vunna erfarenheter. Vidare kan förundersökningsledaren eller den åklagare som är ansvarig för att föra talan i domstolen biträdas av en formellt utsedd förstärkande åklagare.

I de fall det finns frågetecken avseende åklagarens handläggning kan exempelvis åklagarens beslut ändras genom överprövning, åklagaren bytas ut p.g.a. jäv eller kompletterande förundersökningsåtgärder vidtas.

Försvarna har också ett ansvar för att ifrågasättanden bara sker när det finns grund för det och då vid en tid och på ett sätt som är förenligt med de regler som gäller för försvararuppdraget. Domstolens processledning och hantering av dessa situationer är viktig. Domstolen kan t.ex. se till att sådana frågor ska väckas och handläggas vid sidan av huvudförhandlingen eller vid en särskild tidpunkt under denna.

Trots att många möjligheter står till buds för att undvika eller hantera ifrågasättanden finns det ett utrymme att ytterligare förebygga sådana. Detta sammanhänger med de svårigheter och det behov av åtgärder som beskrivits i avsnitt 5.4. Genom nya kvalitetsfrämjande åtgärder kan det motverkas att åklagaren ifrågasätts i olika avseenden. Därigenom kan också förtroendet för åklagaren i det enskilda fallet och för åklagarverksamheten i stort påverkas positivt. Färre ifrågasättanden kan dessutom förbättra arbetssituationen och medföra en något minskad resursåtgång.

När det däremot gäller de ifrågasättanden som är helt irrelevanta och det problemet att åklagaren ibland bemöts på ett respektlöst sätt av den misstänkte eller tilltalade och försvararen kan nya åtgärder inom åklagarväsendet, t.ex. utbildningsåtgärder, inte ensamma eliminera eller begränsa dessa situationer. Frågor om bemötande och professionalism i övrigt samt om ingripande vid övertramp är ett ansvar som vilar även på de andra aktörerna i rättsprocessen.

5.6 Åklagaren får tillgång till särskild information

Vad avses?

En speciell situation som kan uppkomma består i att åklagaren ibland före eller under en förundersökning får tillgång till information i särskilda sammanhang. Det kan handla om underrättelseinformation från svenska eller utländska brottsbekämpande myndigheter. Det kan också vara fråga om annan information som åklagaren får inom ramen för ett samverkansarbete med svenska myndigheter eller ett internationellt samarbete. Information kan också ibland komma från andra åklagare i Sverige.

Vilka svårigheter finns?

Frågor om hur information av det beskrivna slaget ska hanteras – om den kan och ska tas in i förundersökningsprotokollet i den aktuella förundersökningen och i så fall på vilket sätt – är komplicerade. Frågorna uppkommer allt oftare, särskilt p.g.a. det ökande internationella samarbetet.

När åklagaren har sådan information kan det vara svårt för honom eller henne både att veta hur den ska hanteras och att förhålla sig till den. Åklagaren kan själv uppleva ett behov av stöd i dessa frågor.

När informationen inte hanteras eller inte kan hanteras på ett sätt som är transparent för den misstänkte, försvararen, domstolen eller andra berörda kan den ändå påverka åklagaren i hur han eller hon bedriver förundersökningen eller för talan i målet. Åklagaren kan t.ex. – medvetet eller omedvetet – avstå från någon förundersökningsåtgärd som annars skulle ha vidtagits. Inte heller kanske åtgärden vidtas på begäran av den misstänkte och

hans eller hennes försvarare, eftersom de saknar den information som åklagaren har. Detta kan få negativa konsekvenser för hur utredningsmaterialet gestaltar sig när viktiga beslut i olika frågor, t.ex. åtalsbeslut, ska fattas. Beslutsunderlaget kan bli otillräckligt och därför sakna den kvalitet som krävs för ett helt korrekt beslut.

I de fall där det under förundersökningen eller i rättegången upptäcks eller uppkommer misstankar om att transparensen har brustit kan åklagaren komma att ifrågasättas på det sätt som beskrivits i avsnitt 5.5, vilket i sin tur medför andra svårigheter.

Behov av nya åtgärder?

Hur åklagaren ska eller bör hantera sådan särskild information besvaras i viss utsträckning men inte fullt ut i styrdokument och vid utbildningar. Åklagaren kan vidare diskutera frågorna med en kollega men det är inte givet att det sker eller att en sådan informell diskussion blir tillräcklig från kvalitetssynpunkt. Det kan därför inträffa att informationen inte hanteras korrekt. Dessutom finns det situationer där informationen inte *kan* hanteras på ett transparent sätt.

Följaktligen finns det ett behov av nya åtgärder avseende dessa situationer för att ytterligare främja kvaliteten i och förtroendet för åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt.

5.7 Ett tryck på åklagaren

Vad avses?

Ibland kan den situationen uppstå att det finns ett tryck på åklagaren att fatta ett beslut som går i en viss riktning.

I värsta fall kan åklagaren utsättas för otillbörlig påverkan eller annars som individ hamna i ett utsatt läge därför att det sker en fixering vid honom eller henne från misstänkta eller tilltalades eller deras anhörigas eller bekantas sida.

Det är inte heller ovanligt att det finns ett tryck från myndigheter i Sverige som åklagare samarbetar eller samverkar med. Exempelvis kan polisen ha lagt ned stora resurser i ett enskilt fall av grov brottslighet. Motsvarande kan gälla vid samarbete med utländska myndigheter.

Även från medias sida är intresset för en förundersökning eller en rättegång emellanåt stort. Det kan också bidra till att det skapas särskilda förväntningar på åklagaren.

Vilka svårigheter finns?

Ett tryck på åklagaren att besluta på ett visst sätt kan medföra att beslutsfattandet påverkas av ovidkommande hänsyn. I vart fall kan det uppstå misstan-
kar om en sådan påverkan. Sådana situationer kan alltså få negativa konse-
kvenser för kvaliteten eller förtroendet för åklagarens handläggning. Även
åklagarens säkerhet och arbetsmiljö kan drabbas.

Behov av nya åtgärder?

Redan i dag finns det goda möjligheter att undvika eller hantera de be-
skrivna situationerna.

En möjlighet är att vid fördelning av förundersökningar ha som rutin att när
en åklagare tidigare har handlagt en förundersökning mot en viss person eller
personkrets inte fortlöpande fördela nya ärenden mot samma person eller
krets på honom eller henne. Denna rutin är vanligt förekommande på kam-
rarna.

Åklagaren kan också få stöd i sådana situationer av exempelvis sin chef, en
eventuell handledare eller en annan kollega. En annan möjlighet kan vara att
utse en förstärkande åklagare. Också t.ex. möjligheterna att få åklagarens be-
slut överprövat och att få en jävsanmälan mot åklagaren prövad är av rele-
vans i sammanhanget.

Dessa olika möjligheter måste anses tillräckliga från kvalitets- och förtroen-
desynpunkt för de situationer då åklagaren upplyser om eller kammarchefen
själv uppmärksammar att det finns ett tryck utifrån.

I de fall ett sådant tryck av någon anledning däremot inte uppmärksammas
kvarstår dock svårigheterna. Det är i och för sig önskvärt att på något sätt yt-
terligare motverka att sådana situationer överhuvudtaget uppkommer. Det är
dock ogörligt att vidta någon ny generell åtgärd som förutsätter att dessa situ-
ationer kan ringas in på förhand.

Något behov av nya kvalitets- och förtroendefrämjande åtgärder finns alltså
inte i situationer där det finns ett tryck på åklagaren. Det hindrar inte att åtgärder
av det slaget som motiveras av andra behov kan få en positiv verkan
även för dessa situationer. Huruvida det behövs andra åtgärder som direkt
avser att trygga åklagarens säkerhet och arbetsmiljö är en fråga som ligger ut-
anför arbetsgruppens uppdrag att bedöma.

5.8 Särskilt svårbedömda bevisfrågor

Vad avses?

Emellanåt förekommer det att bevisfrågan i en förundersökning eller ett mål
är väsentligt mer svårbedömd än annars.

Så kan vara fallet när flera bevis samverkar i en lång beviskedja eller när det finns ett flertal samverkande indicier. Det kan också vara så att det finns en rättsfråga som är central för utfallet av bevisprövningen och som är komplicerad och inte tidigare har prövats. Ibland kan det handla om en svårbedömd civilrättslig fråga eller en fråga som rör lagstiftningen inom ett för åklagare ovanligt rättsområde.

Det kan också vara fråga om en situation där bevisningen helt eller huvudsakligen utgörs av en målsägandes uppgifter samtidigt som det föreligger någon speciell omständighet som påkallar en särskilt kritisk granskning av uppgifterna. En sådan omständighet är när målsägandens berättelse har förändrats avsevärt under förundersökningen och kanske rentav även under rättegången, t.ex. i fråga om antalet brottstillfällen eller gärningsmän. Att berättelsen har vuxit fram under terapi kan också utgöra en sådan omständighet.

Ett ytterligare exempel är en situation där en fråga av central betydelse för förundersökningen eller målet är beroende av sakkunnig expertis som ifrågasätts eller kan komma att ifrågasättas under processens gång.

Även i andra fall kan det finnas särskilda omständigheter som medför att bevisfrågan är väsentligt mer svårbedömd än annars. Den situationen att den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar behandlas i nästa avsnitt.

Vilka svårigheter finns?

En särskilt svårbedömd bevisfråga kräver en noggrann analys. Åklagaren har ett eget ansvar för att bedöma en sådan fråga grundligt och kan inte överlämna det åt domstolen. När frågan uppkommer i en förundersökning som avser grövre brottslighet är det särskilt angeläget att åklagaren noga analyserar den, även om åklagarens ansvar givetvis gäller oavsett brottslighetens svårhetsgrad. Konsekvenserna, t.ex. av att åtala, i ett fall av allvarlig brottslighet blir större för den tilltalade, om domen sedan blir frikännande. Också förtroendet för åklagaren kan påverkas negativt.

Många gånger kan det dock vara svårt för åklagaren att ensam göra en djupgående analys i dessa situationer. Det beror i grunden på komplexiteten i frågan men även bristande tid kan spela in. Åklagaren kan själv önska sig ett stöd i dessa svåra fall. Om analysen brister i kvalitetshänseende, kan det t.ex. leda till att åtalet ogillas eller i värsta fall att domen blir oriktigt fällande och senare måste undanröjas genom användning av ett extraordinärt rättsmedel. Det kan i sin tur negativt påverka förtroendet för åklagaren och åklagare i allmänhet. Resursåtgången påverkas också.

Behov av nya åtgärder?

Situationer med särskilt svårbedömda bevisfrågor kan i dag hanteras på det sättet att kammarchefen utser den åklagare som han eller hon anser har bäst förutsättningar att vara förundersökningsledare i en förundersökning med en sådan fråga.

Det förutsätter dock att det redan när en förundersökning ska fördelas går att identifiera att det finns eller kan uppkomma en fråga av det slaget. Om det visar sig först i ett senare skede, kan kammarchefen inte då mot förundersökningsledarens vilja flytta förundersökningen till en annan åklagare som av olika anledningar har bättre förutsättningar att hantera frågan.

En förundersökningsledare som ska bedöma en sådan fråga kan vidare visserligen få stöd i sin analys genom en formlös diskussion med en kollega. Sådana diskussioner torde förekomma i stor utsträckning och det finns också annat stöd för förundersökningsledaren, såsom rättspromemorior och handböcker. Det är också naturligt att en diskussion kommer till stånd när en svårbedömd bevisfråga uppkommer i en förundersökning som har förstärkts med ytterligare åklagare, t.ex. därför att förundersökningen är omfattande. Om emellertid förundersökningsledaren inte söker eller får sådant stöd eller diskussionen inte blir tillräckligt grundlig, uteblir den nödvändiga analysen. I sådana fall vore det av värde med någon form av ytterligare bedömning av frågan.

Det behövs följaktligen nya åtgärder för att säkerställa att åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt i situationer med särskilt svårbedömda bevisfrågor präglas av en hög kvalitet och åtnjuter ett högt förtroende.

5.9 Den misstänkte eller tilltalade verkar inte själv för sitt försvar

Vad avses?

En annan situation som någon gång kan uppkomma är att den misstänkte eller tilltalade inte själv kan eller vill verka för sitt försvar utan kanske t.o.m. aktivt arbetar för att bli dömd.

Anledningen till det kan, som t.ex. i de ursprungliga förundersökningarna och målen mot Sture Bergwall om mord, bero på att den tilltalade eller misstänkte lider av en psykisk störning. Det kan också bero på att den misstänkte eller tilltalade är beredd att ta på sig straffansvar för ett brott för att skydda någon annan. Så kan vara fallet när han eller hon ingår i en organisation eller tillhör ett nätverk som ägnar sig åt kriminalitet och det är någon annan i organisationen eller nätverket som har begått brottet. Det kan också vara exempelvis så att den misstänkte eller tilltalade vill skydda en familjemedlem från ansvar, t.ex. för ett s.k. hedersrelaterat brott.

Vilka svårigheter finns?

Att den misstänkte eller tilltalade inte kan eller vill verka för sitt försvar medför särskilda svårigheter, särskilt när utredningen huvudsakligen består av förhörsuppgifter från honom eller henne.

Det kan vara en svår uppgift för åklagaren att identifiera att det förhåller sig eller kan förhålla sig på ett sådant sätt i en viss förundersökning eller ett visst mål. Även när det uppmärksammas kan det vara svårt för åklagaren att förhålla sig till detta.

Dessa svårigheter kan påverka hur åklagaren bedriver förundersökningen eller för talan i målet. Det kan inträffa att den misstänktes uppgifter inte ifrågasätts i tillräckligt hög grad eller att omständigheter som talar mot uppgifterna inte utreds tillfredsställande. Sedvanliga förhørs- och utredningsmetoder kanske frångås av hänsyn till den misstänkte. Motsvarande kan gälla under processen vid domstolen, exempelvis så att bevisningen läggs fram i en ordning som avviker från den normala. Resultatet kan bli en oriktig fällande dom.

Behov av nya åtgärder?

Ansvar för att motverka att situationer av det beskrivna slaget uppkommer eller för att hantera svårigheterna när de ändå gör det vilar på flera olika aktörer. Rättsväsendets samtliga aktörer har givetvis roller att fylla i detta hänseende. Emellertid krävs det också åtgärder av samhället i övrigt för att förebygga att personer överhuvudtaget är beredda att oriktigt ta på sig skulden för brott, t.ex. hedersrelaterade brott.

När det gäller försvararens roll ska en försvarare med nit och omsorg tillvarata den misstänktes eller tilltalades rätt och i det syftet verka för sakens riktiga belysning. En advokats främsta plikt är att visa lojalitet mot sin klient. Advokaten ska företräda och tillvarata klientens intresse inom ramen för gällande rätt och god advokatsed och har inte någon skyldighet att verka för att få fram sanningen. Så länge advokaten inte med säkerhet vet att det klienten säger är osant ska alltså advokaten företräda den ståndpunkt som klienten vill föra fram.

Sveriges advokatsamfund har i sin promemoria *Advokatens uppdrag för svaga eller utsatta klienter* i februari 2015 lämnat rekommendationer om hur en advokat bör agera i vissa särskilt svåra situationer. Det gäller bl.a. när klienten erkänner brott men försvararen misstänker eller får en uppgift av klienten om att denne är oskyldig.

Enligt rekommendationerna ska försvararen då inledningsvis diskutera saken med klienten. Vidare har försvararen en viss möjlighet att senare uppmärksamma domstolen på omständigheter som talar för att erkännandet kan vara oriktigt. Stor försiktighet anges dock vara påkallad, eftersom utgångspunkten är att försvararen är bunden av klientens inställning i skuldfrågan.

Detta innebär att försvararen i de aktuella situationerna numera har något större men fortfarande förhållandevis begränsade möjligheter att verka för klientens försvar genom att visa på omständigheter som talar till förmån för klienten. Den kritiska granskning av utredningen och åtalet som normalt ligger i tvåpartsprocessen sätts då ur spel.

För domstolen gäller ett visst ansvar för att informera sig om hur en förundersökning har bedrivits när den prövar åtalet. Domstolens huvudsakliga uppgift är dock att bedöma det som förekommer vid huvudförhandlingen, däribland att värdera den bevisning som läggs fram där. Domstolen saknar möjlighet att i alla delar uppmärksamma de förundersökningsfrågor som kan behöva belysas särskilt i rättegången och att med säkerhet avgöra om det som förs fram där om hur utredningen bedrivits är riktigt.

För åklagaren gäller objektivitetsplikten oavsett om den misstänkte eller tilltalade har en försvarare och även under rättegången i domstolen. Med hänsyn till de redovisade begränsningarna för försvararen och domstolen måste objektivitetsplikten förstås så att åklagaren ska vara särskilt vaksam på risken för att den misstänkte eller tilltalade kan vara oskyldig när denne inte själv verkar för sitt försvar och – när en sådan risk konstateras – se till att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökningen och rättegången. Detta följer också av de etiska riktlinjer som gäller för åklagarväsendet (se avsnitt 2.4). Det sagda gäller inte minst när förundersökningen eller målet avser grövre brottslighet. Konsekvenserna om så inte sker blir nämligen allvarigare för den misstänkte eller tilltalade och för förtroendet för åklagaren när det är fråga om sådan brottslighet.

Denna uppfattning om objektivitetspliktens innehåll och en medvetenhet om risken för att en misstänkt eller tilltalad av något skäl ibland inte verkar för sitt försvar genomsyrar numera åklagarväsendet. Åklagare är i regel noggranna med att få ett erkännande bekräftat på olika sätt. Det gäller oavsett brottets svårhetsgrad och inte minst sådan brottslighet som beskrivits ovan. Sådana frågor tas bl.a. upp i Åklagarmyndighetens handbok om hedersrelaterat våld från 2006.

Det kan dock inte uteslutas att det i framtiden någon enstaka gång kan uppkomma en situation där utredningen i huvudsak består av den misstänktes eller tilltalades erkännande och egna uppgifter samtidigt som omständigheterna är sådana att de ställer alldeles särskilda krav på åklagarens förmåga att driva förundersökningen och målet med en i alla avseenden fullgod objektivitet. Så kan t.ex. vara fallet när den misstänkte lider av en allvarlig psykisk störning och försvararen intar en passiv roll.

Bergwallkommissionen har ansett att ansvaret för att en situation som den i Sture Bergwall-fallet inte inträffar igen i synnerhet ligger på åklagaren, som i sitt uppdrag att leda utredningsarbetet har att beakta objektivitetsprincipen (SOU 2015:52 s. 646). Kommissionen har avstått från att föreslå förändringar när det gäller åklagares sätt att arbeta, eftersom åklagarväsendet självt

initierat ett förändringsarbete men har ändå pekat på ett behov när det gäller den situationen att en utredning huvudsakligen består av förhörsuppgifter från en misstänkt som inte kan eller vill verka för sitt eget försvar.

Om ett sådant fall drivs till åtal och kanske till fällande dom trots att den misstänkte är oskyldig, innebär det att hans eller hennes rättssäkerhet har åsidosatts. Ingen har ett berättigat anspråk på att bli oskyldigt dömd. Ett sådant fall skadar också förtroendet för åklagarväsendet svårt. Även om risken för att det inträffar är liten, blir konsekvenserna om det skulle göra det så allvarliga att risken helt måste undanröjas. På samma sätt som i de situationer av svårbedömda bevisfrågor som har behandlats i avsnittet ovan bör därför nya åtgärder vidtas för att möta detta behov. Att det möjligen kan vara svårt att i ett enskilt fall slå fast att det rör sig om en sådan unik undantagssituation är inget bärande skäl mot att vidta åtgärder.

Sammanfattningsvis finns det visserligen redan i dag olika möjligheter att säkerställa en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt när det gäller situationer där den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar. För särpräglade sådana fall finns det dock ett utrymme att ytterligare värna rättssäkerheten och förtroendet. Det finns alltså ett behov, om än litet, av att vidta nya åtgärder.

5.10 Resursåtgången

En övergripande fråga som rör stora eller komplicerade förundersökningar och mål gäller resursåtgången. Dessa utredningar och rättegångar tar i anspråk mycket stora resurser för det allmänna. Det kan diskuteras om resursåtgången alltid är rimlig. Åtminstone kan det diskuteras om åklagaren av resursskäl bör nöja sig med en prövning i första instans av sådana vidlyftiga mål och avstå från att driva målen vidare till högre domstol, även om sakliga skäl talar för ett överklagande.

Det har inte varit möjligt och inte heller en uppgift för arbetsgruppen att utreda kostnaderna för förundersökningar och mål som kan betecknas som stora eller komplicerade. Än mindre har arbetsgruppen övervägt om sådana kostnader i hittillsvarande fall till någon del kan betraktas som onödiga. Arbetsgruppen uttalar sig alltså inte om ett eventuellt behov av nya åtgärder som direkt tar sikte på att begränsa uppkomsten av eller resursanvändningen i stora eller komplicerade förundersökningar och mål.

Arbetsgruppens uppdrag har i stället varit att identifiera behov av kvalitets- och förtroendefrämjande åtgärder. Det ska dock framhållas att det finns ett samband mellan kvalitet och förtroende och resursanvändningen. En god kvalitet borgar för att resurserna används på ett ändamålsenligt sätt. En ändamålsenlig resursanvändning inger förtroende för att åklagarverksamheten är rationell. Nya åtgärder som ytterligare främjar att åklagarbeslut är sakligt korrekta kan indirekt få gynnsamma resursmässiga effekter, både ur den enskilda

kammarens perspektiv och ur ett större perspektiv. I förlängningen kan det gagna resursanvändningen inom rättsväsendet i övrigt.

Arbetsgruppen vill ändå ta tillfället i akt att i detta sammanhang framföra sin syn på frågan om i vilken utsträckning resurshänsyn kan eller får beaktas i enskilda förundersökningar och mål.

Ytterst är det kammarchefen, eller ibland områdeschefen, som styr hur mycket tid förundersökningsledaren kan lägga ned i en förundersökning och om han eller hon ska få stöd av andra åklagare i någon form.

Inom förundersökningen råder däremot förundersökningsledaren över vad som ska göras och när, med den reservationen att det är Polismyndigheten som förfogar över de polismän som biträder i förundersökningen. För Ekobrottsmyndighetens del gäller dock att den myndigheten har polismän som är avdelade för myndighetens räkning.

Denna ordning har ett nära samband med åklagarens självständiga ställning och det odelbara förundersökningsledarskapet. Åklagaren har också en skyldighet att utreda brott.

Kammarchefen kan knappast med hänvisning till resursskäl omfördela en förundersökning till en annan åklagare mot förundersökningsledarens vilja. En sådan omfördelning skulle nämligen i regel innebära ett ifrågasättande av hur förundersökningsledaren i sak har bedrivit eller avser att bedriva sin förundersökning. Att stora eller komplicerade förundersökningar drar stora resurser får därför normalt godtas.

Inte heller kan resursfrågan ges någon avgörande betydelse vid bedömningen av om åtal ska väckas eller en dom överklagas. Kammarchefen eller områdeschefen får inte av resursskäl försöka påverka åklagaren i åtalsfrågan eller frågan om överklagande.

Att en domstolsprocess tar i anspråk stora resurser i form av kostnader för åklagare, domstolen, offentliga försvarare, målsägandebiträden och andra får i regel accepteras.

Följaktligen skulle det krävas lagändring för att låta resursfrågor styra vid beslutsfattandet i en förundersökning eller i ett mål.

5.11 Sammanfattande slutsatser

Av avsnitten ovan kan följande sammanfattande slutsatser dras.

I åklagarrollen ligger ett rättssäkerhetsuppdrag. Genom att åklagarverksamheten bedrivs med hög kvalitet och effektivt kan ett högt förtroende upprätthållas för verksamheten.

I det stora flertalet fall handlägger åklagare sina förundersökningar och mål vid domstol på ett sätt som är tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

I vissa speciella undantagssituationer kan det dock uppkomma särskilda svårigheter för åklagaren att utföra sin uppgift att verka för rättssäkerheten. Det gäller

- när förundersökningen eller målet är av stor omfattning,
- när åklagaren får tillgång till särskild information, och
- när det finns en särskilt svårbedömd bevisfråga, inklusive när den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar.

I dessa speciella undantagsfall finns det behov av att vidta nya åtgärder för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt. Sådana åtgärder kan även gynna andra intressen, t.ex. intresset av en god arbetsmiljö för åklagare. Ifrågasättanden av åklagaren i olika avseenden kan minska. Vidare kan resursanvändningen inom åklagarväsendet och rättsväsendet i övrigt komma att påverkas positivt.

6 Övergripande förslag till nya åtgärder

Förslag: I vissa speciella undantagsfall ska den åklagare som är förundersökningsledare inhämta synpunkter i åtalsfrågan från en rådgivande panel innan han eller hon fattar sitt beslut i frågan.

Vidare ska i sådana undantagsfall den åklagare som är ansvarig för att avgöra frågan om en tingsrättsdom ska överklagas inhämta synpunkter i frågan från en rådgivande panel, om det behövs.

Panelen ska bestå av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person.

Panelförfarandet ska bygga på frivillighet från den ansvarige åklagarens sida.

Åtgärder som tar sikte på att utveckla bl.a. arbetsmetoderna för det internationella samarbetet och hanteringen av särskild information, t.ex. underrättelseinformation, ska vidtas.

Arbetet med att utforma en reglering om ett panelförfarande ska utföras av arbetsgruppen med slutredovisning vid årsskiftet 2016/2017. Arbetet ska ske efter att denna delrapport har blivit föremål för diskussion och synpunkter inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

De andra åtgärderna ska övervägas vidare i ett annat sammanhang.

6.1 Kort återblick på behovet av nya åtgärder

I avsnitt 5 har det slagits fast att det för vissa speciella undantagsfall finns behov av att vidta nya åtgärder för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande eller handläggning i övrigt.

Det gäller

- när förundersökningen eller målet är av stor omfattning,
- när åklagaren får tillgång till särskild information, och
- när det finns en särskilt svårbedömd bevisfråga, inklusive när den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar.

6.2 Fördelarna med nya åtgärder

Syftet med nya åtgärder för de nämnda speciella situationerna är i första hand att säkerställa kvaliteten i åklagarens beslutsfattande och övriga hand-

läggning och därmed att trygga rättssäkerheten. Därigenom kan också förtroendet för åklagaren i det enskilda fallet stärkas. En hög kvalitet och ett högt förtroende i de enskilda fallen medför samtidigt att ett högt allmänt förtroende för åklagarverksamheten kan upprätthållas.

Att nya åtgärder i sig är formaliserade kan vidare bättre bidra till förtroendet för beslutsfattandet och handläggningen än vad en användning av informella åtgärder kan göra. Formaliserade åtgärder innebär att det blir transparent för den misstänkte eller tilltalade och försvararen, domstolen, media och allmänheten att de finns som ett kvalitetssäkrande verktyg att använda. Det kan också bli synligt att de har vidtagits i ett visst fall.

Denna strävan att vidta kvalitets- och förtroendestärkande åtgärder måste ses i ljuset av åklagarens uppgift.

Åklagaruppgiften består i att på statsmaktens uppdrag se till att enskilda som begått brott lagförs. Staten har dock inte något legitimt straffanspråk annat än på den mot vilken det föreligger övertygande bevisning i skuldfrågan. Åklagaren måste därför vara objektiv i alla skeden under det straffprocessuella förfarandet; under förundersökningen, vid beslutsfattandet i åtalsfrågan, under brottmålsrättegången och vid övervägande av om domen ska överklagas. Också under stadiet före förundersökningen och efter det att det finns en lagakraftvunnen dom gäller kravet på objektivitet. Åklagarens grundläggande uppgift är att verka för en materiellt riktig dom.

Förundersökningens kvalitet har stor betydelse för en doms utsikter att stå sig över tiden. Förundersökningsarbetet måste i alla avseenden bedrivas så genomtänkt och omsorgsfullt som omständigheterna i det enskilda fallet kräver. Ett flertal av de åtgärder som åklagaren vidtar under förundersökningen kan inte prövas av domstol eller endast ytligt bedömas av domstolen under rättegången. Ansvar för att värna den enskildes rättssäkerhet under förundersökningen men också under rättegången vilar alltså tungt på åklagaren.

Samtidigt ska åklagaren bedriva sin förundersökning så skyndsamt som omständigheterna medger. En snabb lagföring bidrar till att straffsystemet får den avsedda allmänpreventiva verkan och har också stor betydelse för målsäganden. Att bevisningen är "färsk" innebär dessutom större garantier för att domstolens avgörande är riktigt i sak och därmed blir hållbart.

Nya åtgärder kan alltså bidra till att förbättra möjligheterna för åklagare att uppfylla det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen även i komplicerade situationer.

Nya åtgärder är avsedda att utgöra ett stöd för åklagarna. En åklagare som är ansvarig för att hantera en mycket svår fråga kan uppleva det som positivt att en viss stödjande åtgärd då kan aktualiseras.

Att en kvalitets- och förtroendefrämjande åtgärd har vidtagits i ett enskilt fall kan även stärka åklagaren i hans eller hennes ställning utåt under förundersökningen och i rättegången, vilket också kan upplevas som positivt av den berörde åklagaren.

Nya formaliserade åtgärder underlättar vidare för den enskilde åklagaren att begära och få det stöd – och ett tillräckligt sådant – som kan behövas i de aktuella situationerna. Ett stöd av informell natur kan endast ges om och i den utsträckning som det finns tid och resurser för det.

Det sagda är positivt ur ett arbetsmiljöperspektiv och kan också ha positiva effekter för åklagarens personsäkerhet. Ett stöd innebär en hjälp att hantera en arbetskrävande fråga och ett beslut som tillkommit genom användning av ett visst arbetssätt kan förebygga att den som ska agera utifrån beslutet ifrågasätts på olika sätt. Även andra påfrestningar på åklagaren kan minska.

Nya arbetssätt kan dessutom innebära att uppgiften att delta i dessa blir attraktiv. Uppgiften kan i sig vara stimulerande och därutöver vara ett sätt att skaffa sig kunskaper och erfarenheter som är till nytta i den fortsatta karriären. Att det finns moderna och ändamålsenliga arbetsmetoder inom åklagarväsendet bidrar också till att locka duktiga jurister till åklagaryrket.

Vidare kan nya åtgärder förbättra förutsättningarna för cheferna att fullgöra sina uppdrag. En formalisering av att en viss åtgärd ska vidtas i vissa förundersökningar eller mål ger cheferna bättre möjligheter att planera verksamheten och fördela resurserna.

Nya åtgärder kan dessutom bidra till en mer ändamålsenlig resursanvändning, även om de samtidigt kan kräva vissa resurser. Att en ny kvalitetssäkrande åtgärd vidtas i ett viktigt skede under det straffprocessuella förfarandet kan medföra att en förundersökning eller ett mål inte – vilket annars kanske skulle ha skett – drivs vidare. I så fall frigörs resurser som kan styras till andra förundersökningar och mål. I andra fall kan den fortsatta processen efter en sådan åtgärd bli mer effektiv, eftersom kvaliteten då håller mycket hög klass, såsom när ett åtal är ordentligt underbyggt i fråga om bevisningen eller en komplicerad rättsfråga. Det kan också vara kostnadsbesparande. Möjligheterna för kammarchefen att verka för en rationell handläggning av kammarens förundersökningar och mål ökar därmed. Motsvarande kan gälla på områdesnivå för områdeschefen.

En mer ändamålsenlig användning av resurserna inom åklagarväsendet gagnar även rättsväsendet i övrigt. Det gäller särskilt domstolarnas verksamhet och resurser samt användningen av allmänna medel för försvarare m.fl.

Att resursåtgången inte är eller uppfattas som onödig är också en förtroendefråga.

Slutligen innebär hållbara domar att resurser inte behöver tas i anspråk för resningsförfaranden och nya rättegångar efter resning eller för ersättningar till

enskilda. Om en dom blir föremål för resning och därefter undanröjs, uppstår det kostnader för dessa processer. Ersättning från staten till den dömda kan också aktualiseras. Han eller hon kan t.ex. ha varit långvarigt frihetsberövad under förundersökningen och rättegången och sedan ha dömts till och helt eller delvis ha avtjänat ett långt fängelsestraff.

Följaktligen finns det ett flertal fördelar med att vidta nya åtgärder.

6.3 Övergripande om nackdelarna med nya åtgärder

Nya åtgärder för att främja kvaliteten i och förtroendet för åklagarverksamheten kan även medföra vissa negativa konsekvenser. Det kan exempelvis handla om effektivitetsförluster.

Sådana nackdelar belyses närmare nedan.

6.4 Diskussionen i avsnitten nedan

I de följande avsnitten övervägs ett antal tänkbara nya åtgärder som ytterligare kan främja kvaliteten och förtroendet.

För varje åtgärd behandlas först kortfattat den grundläggande frågan om det är möjligt att vidta åtgärden inom ramen för gällande rätt. Avgörande för den bedömningen är åklagarens självständiga ställning. En djupare analys av vad självständigheten innebär och vilka roller som bl.a. kammarchefen och högre åklagare har finns i avsnitt 4.

Om åtgärden är rättsligt möjlig, diskuteras därefter lämpligheten av att vidta den, särskilt vilka nackdelar som finns med åtgärden.

Om åtgärden är rättsligt möjlig och bedöms lämplig, föreslås att den vidtas och skissas övergripande på hur den kan utformas. Förslaget är inte slutligt. Att ta fram en detaljerad reglering är en framtida arbetsuppgift förutsatt att förslaget som sådant tas emot positivt i åklagarverksamheten, se avsnitt 6.12.

I den framtida arbetsuppgiften bör också ingå att överväga den närmare avgränsningen av de undantagsfall som den föreslagna åtgärden ska träffa. Avgränsningen bör vara given på förhand så detaljerat och tydligt som möjligt. Därigenom blir det förutsebart vilka fall som ska bli föremål för åtgärden. Det kan också undvikas att åtgärden kommer, eller uppfattas komma, i fråga på ett slumpmässigt eller godtyckligt sätt som skulle riskera att innebära eller upplevas som ett ingrepp i åklagarens självständighet. Styrande för avgränsningen bör vidare vara en restriktivitet i synen på vad som ska omfattas, eftersom behovet av nya åtgärder endast avser speciella undantagsfall. Avgränsningsfrågan är komplicerad och övervägs lämpligen samtidigt som en åtgärd utformas i detalj.

Vid övervägandena av om en viss åtgärd är möjlig och lämplig har den internationella utblick som arbetsgruppen gjort och som beskrivits i avsnitt 3 tjänat till viss men begränsad ledning. I några av de studerade länderna skiljer sig systemen åt från det svenska i vissa hänseenden som är centrala för arbetsgruppens överväganden. I de länderna har åklagaren normalt inte samma roll att både bedriva förundersökningen och besluta i åtalsfrågan och inte heller samma självständiga ställning som en svensk åklagare.

I ett avslutande avsnitt föreslås hur det fortsatta arbetet med de lämnade förslagen ska bedrivas.

Vad som sägs i det följande om en kammare, kammarchef och områdeschef gäller även en riksenhet, chefen för en riksenhet och avdelningschefen eller verksamhetschefen. När en kammarchef är förundersökningsledare i en förundersökning eller ansvarig för att föra talan i ett mål gäller det som sägs om kammarchefen i stället för områdeschefen.

6.5 En reglerad fördelning av nya förundersökningar

Åtgärd

En åtgärd som kan övervägas är att införa en gemensam reglering om hur de förundersökningar som omfattas av behovet av åtgärder ska fördelas. En sådan reglering kan utgå från att en särskilt erfaren och skicklig åklagare ska vara förundersökningsledare och beskriva vad som närmare ska förstås med det.

Rättsligt möjlig åtgärd?

Uppgiften att fördela förundersökningar är i dag endast allmänt beskriven i arbetsordningarna för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Den ankommer på kammarchefen. Kammarchefen kan fritt bestämma vilken åklagare på kammaren som ska vara förundersökningsledare i en viss ny förundersökning eller vilka rutiner som ska gälla på kammaren för fördelningen av nya förundersökningar. Detta kommer inte i konflikt med åklagarens självständiga ställning.

Det är alltså rättsligt möjligt att närmare reglera hur fördelningen av förundersökningar ska gå till i de särskilda situationer som omfattas av behovet av åtgärder.

Lämplig åtgärd?

Frågan är då om det bör införas en gemensam reglering om hur förundersökningar av det angivna slaget ska fördelas.

Inledningsvis kan konstateras att en sådan reglering knappast är tillräcklig för att möta det behov av åtgärder som finns. När en sådan förundersökning kan identifieras vid fördelningen kan kammarchefen redan i dag utse den i hans eller hennes ögon lämpligaste åklagaren för att hantera denna. I andra fall kan det vara omöjligt att identifiera dessa förundersökningar redan när fördelningen ska ske. Då saknar kammarchefen möjlighet att senare mot den utsedde förundersökningsledarens vilja omfördela förundersökningen, om det skulle behövas av skäl som har att göra med att denne – p.g.a. bristande kunskaper och erfarenheter – inte driver förundersökningen på ett tillräckligt objektivt eller i övrigt korrekt sätt.

Vidare ser de olika kamrarna olika ut vad gäller antal åklagare, kompetens hos åklagarna på den enskilda kammaren, m.m. Dessa faktorer liksom hela tiden skiftande förhållanden som arbetsbelastning, kommande ledigheter o. dyl. avgör i dag hur kammarchefen fördelar förundersökningar. Fördelningen tycks överlag fungera på ett bra sätt. En ny gemensam reglering som närmare anger hur fördelningen ska gå till i vissa fall riskerar att bli stelbent och inte passa alla kamrar eller inte passa inom en kammare under en viss given period. Det skulle kunna få negativa konsekvenser för bl.a. effektiviteten och arbetsmiljön på kammaren.

En särskild fördelningsfråga, som gäller alla förundersökningar och inte endast de speciella förundersökningar som är av intresse här, avser nya förundersökningar mot en viss person eller personkrets, som återkommer som misstänkt för brott. Enligt Bergwallkommissionen utgör en fördelning på samme åklagare i en sådan situation en del i den strukturella brist som kommissionen identifierat inom åklagarväsendet (se avsnitt 1.2).

Sådana nya förundersökningar bör normalt inte fortlöpande fördelas på samme åklagare. Om samme åklagare återkommande har ansvaret för förundersökningar mot personen eller personkretsen, kan det medföra risker för att objektiviteten påverkas och även andra risker, t.ex. för åklagarens person säkerhet. I dag finns det goda möjligheter att sprida förundersökningar av detta slag på olika åklagare inom en kammare eller inom åklagarområdena, t.ex. via områdesnätverk. Det finns även en utbredd insikt om det lämpliga i att så sker. Dessa situationer hanteras också numera i regel på det sättet att förundersökningarna fördelas på olika åklagare. Detta behöver därför knappast regleras särskilt.

Mot denna bakgrund framstår det inte som ändamålsenligt att införa en gemensam reglering om hur fördelningen av förundersökningar ska gå till i de fall som nu avses. Det bör alltså även fortsättningsvis vara en uppgift för kammarchefen att i de fallen, liksom i övriga fall, fördela förundersökningarna efter en egen bedömning eller rutin baserad på de förhållanden som råder vid den aktuella kammaren. I sammanhanget bör betonas att rätten att bestämma om fördelningen på en kammare är ett viktigt styrinstrument för kammarchefen.

Slutsats

Det bör inte införas en gemensam reglering om hur de förundersökningar som omfattas av behovet av nya åtgärder ska fördelas. Vid fördelningen på den enskilda kammaren bör nya förundersökningar mot en viss person eller personkrets, som återkommer som misstänkt för brott, normalt inte fortlöpande fördelas till samme åklagare.

6.6 Åklagarbyte under pågående förundersökning eller inför beslut i åtalsfrågan

Åtgärd

En annan åtgärd som kan övervägas är att, för de speciella förundersökningar som omfattas av behovet, införa en reglering om att åklagarbyte ska ske under pågående förundersökning eller inför beslut i åtalsfrågan. En ny handläggande åklagare ska då bedriva förundersökningen vidare respektive fatta beslut om åtal ska väckas eller inte.

Rättsligt möjlig åtgärd?

Det är visserligen möjligt att omfördela förundersökningar från en åklagare till en annan av ett flertal olika anledningar. En tydlig gräns går dock vid vad som utgör rättsliga skäl. Sådana skäl får inte åberopas för att byta ut en åklagare. Den gränsen följer av åklagarens självständiga ställning.

Kammarchefen får inte själv ta över eller flytta en förundersökning till en annan åklagare när skälet till det har att göra med sakfrågor i förundersökningen; hur åklagaren hittills bedrivit förundersökningen eller framöver kan väntas besluta eller handlägga den i något visst avseende. Motsvarande gäller för områdeschefen.

Inte heller kan en högre åklagare ta över en förundersökning i det enda syftet att omfördela den till en ny åklagare på den första rättsliga nivån. Däremot kan den högre åklagaren ta över förundersökningen av rättsliga skäl för att själv driva den vidare och fatta beslut i åtalsfrågan.

Detta innebär att det inte är möjligt att införa en reglering som ska tillämpas av kammarchefen och åklagarna på kammaren och som anger att ett byte av åklagare ska ske i vissa förundersökningar. Syftet med regleringen skulle ju vara att främja kvaliteten i den pågående förundersökningen eller beslutsfattandet avseende åtalsfrågan, dvs. ta sikte på kommande bedömningar av rättsliga frågor. Regleringen skulle alltså träffa kärnan i åklagarens uppgift och självständiga ställning. Det gäller oavsett att en reglering på förhand skulle peka ut de situationer i vilka ett byte ska göras och att det därmed inte

direkt skulle handla om att bedöma den dittillsvarande kvaliteten i förundersökningen eller om att undvika en viss, eller risken för en viss, kommande bedömning i det enskilda fallet.

Inte ens om det skulle föreskrivas att ett åklagarbyte endast får ske om förundersökningsledaren går med på det bör en reglering införas. Ett byte i det angivna syftet skulle tangera gränserna för åklagarens självständighet och det kan diskuteras hur frivilligt en åklagare accepterar ett byte när bytet är föreskrivet och kammarchefen har ett ansvar för att bevaka att byte sker.

Däremot är det i och för sig rättsligt möjligt att utveckla den möjlighet att byta åklagare som består i att en högre åklagare kan ta över en förundersökning och handlägga denna helt eller i ett visst avseende. Lämpligheten av det diskuteras i avsnittet nedan.

Lämplig åtgärd?

En reglering om byte från en åklagare till en annan åklagare på den första rättsliga nivån är som framgått inte rättsligt möjlig att införa och övervägs därför inte vidare här i fråga om eventuella nackdelar.

Däremot är, som konstaterats ovan, en reglering som innebär att högre åklagare ska ta över samtliga förundersökningar som är stora, innehåller särskilt svårbedömda bevisfrågor, m.m. i och för sig möjlig att införa. Det finns dock flera skäl som talar mot en reglering av det slaget.

Ett skäl är att syftet med ett övertagande – att säkerställa kvaliteten och förtroendet – inte alltid skulle kunna uppnås. Under alla förhållanden skulle ett övertagande medföra effektivitetsförluster i form av ett avsevärt merarbete och en påtagligt ökad tidsåtgång. Den högre åklagaren skulle behöva sätta sig in i ett material som i de aktuella fallen är mycket omfattande eller komplicerat. Även om det är tänkbart att den dittills ansvarige åklagaren genom någon form av överlämning skulle underlätta för den högre åklagaren, skulle den senare fullt ut behöva tillgodogöra sig materialet för att kunna besluta självständigt, t.ex. fatta ett eget beslut i åtalsfrågan.

Dessutom saknas det i dagsläget personella resurser för en sådan ordning. Ett byte till högre åklagare i samtliga de relevanta fallen skulle kräva ett icke försumbart resurstillskott till den verksamhet som högre åklagare i dag bedriver.

En annan aspekt är att det skulle vara svårt för högre åklagare att fånga upp alla de relevanta fallen. Högre åklagare saknar en heltäckande bild av vilka förundersökningar som finns på kamrarna runtom i landet. Att det förhåller sig så är en garanti för att prövningen på den andra rättsliga nivån ska vara fristående och självständig från den prövning som görs på den första rättsliga nivån.

Ytterligare en nackdel är att en sådan ordning skulle sätta instansordningens princip ur spel. Den högre åklagaren skulle då fatta sina beslut som första instans och inte som i normalfallet andra instans. Möjligheten till överprövning av besluten skulle då begränsas till en högre instans, nämligen riksåklagaren.

Dessa nackdelar talar med styrka mot att införa en reglering om att högre åklagare ska ta över samtliga förundersökningar som är stora, m.m.

Slutsats

Det är inte rättsligt möjligt eller lämpligt att införa en reglering om att åklagarbyte ska ske under pågående förundersökning eller inför beslut i åtalsfrågan.

6.7 En rådgivande panel i åtalsfrågan eller under förundersökningen

Åtgärd

En annan åtgärd som kan övervägas för de speciella situationer som omfattas av behovet är att införa en reglering om att den åklagare som är förundersökningsledare ska inhämta synpunkter i åtalsfrågan från en rådgivande panel innan han eller hon fattar sitt beslut i frågan. Panelen kan bestå av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person. Förundersökningsledaren, som bäst behärskar materialet i förundersökningen, är då fortfarande den som fattar beslutet i åtalsfrågan och ansvarar för det. Han eller hon får sitt perspektiv på åtalsfrågan breddat genom att materialet och hans eller hennes preliminära bedömning i frågan belyses av en panel som bistår med råd.

En variant är att en sådan rådgivande panel involveras redan tidigt i och sedan fortlöpande under förundersökningen. Panelen kan då bistå förundersökningsledaren vad gäller inriktningen på förundersökningen, viktigare beslut under denna och beslutet i åtalsfrågan.

Förebild inom Ekobrottsmyndigheten

Inom Ekobrottsmyndigheten tillämpas sedan ett tiotal år tillbaka ett arbetsätt som innebär att ett panelförfarande används inför beslutet i åtalsfrågan. Förfarandet har använts i ett fåtal ärenden. Någon reglering om förfarandet finns inte.

Panelförfarandet används i vad som betecknas som särskilt krävande ärenden. Med det menas ärenden som kräver särskilda handläggningsåtgärder och normalt bör utredas av en utredningsgrupp under ledning av en åklagare. Metoden används dock inte i alla sådana ärenden utan endast i de fall där förundersökningen har pågått länge och krävt stora resurser och där det kan

komma många invändningar från försvarets håll, uppkomma stora försvararkostnader eller bli stor medial uppmärksamhet.

Uppgiften att identifiera att det är ett sådant fall som ska behandlas i en panel vilar på förundersökningsledaren och hans eller hennes kammarchef gemensamt.

Panelen består av två eller flera åklagare. Vilka som ska ingå i panelen avgörs i varje enskilt fall genom en diskussion mellan förundersökningsledaren och kammarchefen. Panelåklagarna ska inte vara insatta i förundersökningen på förhand. Exempelvis kan en panel bestå av två åklagare från andra kamrar än förundersökningsledarens kammare, varav den ene är specialiståklagare och den andre är chefsåklagare.

Förundersökningsledaren föredrar sitt ärende för panelen. Han eller hon gör en "sakframställning" och redovisar sin bedömning av om åtal ska väckas och hur ett eventuellt åtal ska utformas.

Panelen lämnar synpunkter på åklagarens bedömning och kan också framföra kommentarer till utformningen av den preliminära gärningsbeskrivningen och bevisuppgiften.

Erfarenheterna inom Ekobrottsmyndigheten är att panelförfarandet fungerat väl och att det kommit fram värdefulla synpunkter under diskussionen. Hittills har det inte inträffat att förundersökningsledaren och åklagare i panelen gjort motsatta bedömningar i frågan om åtal ska väckas eller inte.

Ekobrottsmyndigheten avser att på försök använda en ny modell, som utgör ett utvecklat panelförfarande.

Tanken med den nya modellen är att tydligare förena kvalitetsgranskningen med resurssättningen i en förundersökning. Panelen därför ska involveras i ett tidigt skede under förundersökningen och sedan vid flera tillfällen under denna för att kunna bidra med synpunkter på förundersökningens inriktning, kommande åtgärder av viktigare slag och om arbetet ska "växlas upp eller ner". Vid dessa tillfällen ska förundersökningsledaren föredra ärendet i det skick som det befinner sig vid det givna tillfället och lyfta de frågor som är relevanta då.

Panelen ska bestå av tre personer. Paneldeltagarna ska i första hand vara åklagare men även andra personer kan ingå i panelen, t.ex. en revisor. En viss åklagare ska alltid ingå i panelen och vara ordförande. Övriga paneldeltagare ska inta roller som experter. Dessa ska utses av ordföranden.

Försöksmodellen ska prövas under hösten 2015 och våren 2016 och därefter utvärderas.

Rättsligt möjlig åtgärd?

Som framgått av avsnitt 3 är åklagaren i sin roll som förundersökningsledare självständig i sin handläggning av förundersökningen fram till och med det

att han eller hon har fattat beslut i åtalsfrågan. Ingen annan får bestämma hur han eller hon ska besluta. Åklagaren bär ansvaret för sina beslut och sin handläggning i övrigt.

Självständigheten är dock formellt avgränsad och det förekommer också arbetssätt och rutiner som anses vara förenliga med självständigheten. Det är exempelvis möjligt att genom överprövning ändra åklagarens beslut. Vidare kan det utses en förstärkande åklagare att bistå förundersökningsledaren och den åklagaren kan då bl.a. fungera som ett bollplank i förundersökningsledarens rättsliga analyser. Det finns även möjligheter att stödja förundersökningsledaren i beslutsfattandet i det enskilda fallet genom generella styrdokument eller informella råd från andra åklagare om hur olika rättsliga frågor bör bedömas.

Detta innebär att det inte finns något rättsligt hinder mot att införa en generell reglering som bygger på att bestämmanderätten och ansvaret för beslut och handläggning i övrigt ligger kvar hos förundersökningsledaren och som innebär att han eller hon i vissa fall ska bistås av en rådgivande panel. När förundersökningsledaren inte önskar ett sådant bistånd får en eventuell reglering för den situationen – med hänsyn till åklagarens självständighet – byggas på gällande bestämmelser om högre åklagares möjlighet att ta över ledningen av en förundersökning. Frågan om det är lämpligt att reglera både den situationen att åklagaren ges ett frivilligt stöd från en panel och den situationen att förundersökningsledarskapet tas över av högre åklagare diskuteras nedan.

En modell med ett panelförfarande har, förutom de förtjänster som redovisats i avsnitt 6.2, den fördelen att den även i övrigt kan infogas smidigt i systemet. Exempelvis uppkommer det normalt inte någon följdfråga om vem som ska föra talan i rättegången. Den frågan får hanteras på vanligt sätt. Om i stället t.ex. ett åklagarbyte alltid skulle ske inför beslutet i åtalsfrågan, skulle det krävas ingående överväganden om vem som sedan ska uppträda inför domstolen.

En särskild fråga som måste ställas är om en reglering är förenlig med, eller lämplig med hänsyn till, de bestämda tidsfrister som kan gälla i en förundersökning. Den frågan behandlas i sin helhet nedan i avsnittet om åtgärdens lämplighet.

Lämplig åtgärd?

Frågan är då vilka nackdelar som kan finnas med en reglering om ett panelförfarande i samband med beslut i åtalsfrågan. Samma fråga ska ställas vad gäller den varianten att en panel bistår även tidigare under förundersökningen. En särskild fråga, som behandlas sist i detta avsnitt, är vilka nackdelar som är förenade med att reglera att högre åklagare ska ta över ledningen av en förundersökning när förundersökningsledaren inte vill bistås av en panel.

Inledningsvis förtjänar att upprepas att ett panelförfarande inte får innebära inskränkningar i åklagarrollen så som den är formulerad enligt lag i dag. Inte minst självständigheten måste värnas. En viss påverkan på åklagarrollen kan dock inte uteslutas, även om den inte formellt kommer i konflikt med självständigheten. En modell för att förundersökningsledaren i vissa fall ska föra en diskussion med andra innebär naturligen en viss press på åklagaren att ta intryck av dessa i sitt beslutsfattande och i sin handläggning. Syftet med en panel är just att åklagaren ska få ett vidgat perspektiv genom synpunkter och råd från andra. Denna nackdel är alltså intimt förknippad med den stora fördel som är avsedd att uppnås med åtgärden. Nackdelen kan minimeras genom att regleringen utformas så att den med goda marginaler respekterar åklagarens självständiga ställning och inte i praktiken undergräver denna.

En anknytande nackdel är att förundersökningsledarens ansvarstagande och engagemang kan minska, om han eller hon vet att en diskussion i frågan ska ske. I förlängningen kan det innebära att möjligheterna att rekrytera ansvarskännande och engagerade jurister till åklagaryrket och att behålla skickliga åklagare påverkas negativt.

Dessa nackdelar ska dock inte överdrivas. Åklagaren är fortsatt ensam ansvarig för att fatta beslut. Panelen är avsedd att utgöra ett stöd som ska hjälpa åklagaren att hålla en hög kvalitet i sitt arbete och alltså bidra till att han eller hon kan utföra sin uppgift på ett professionellt sätt. Som angetts tidigare kan det vidare upplevas som positivt av åklagaren att han eller hon kan efterfråga och få ett stöd i en svår fråga. Stödet kan även stärka åklagaren utåt i den kommande rättegången. Detta främjar samtidigt åklagarens arbetsmiljö. Av samma skäl bör svårigheterna att rekrytera och behålla kompetenta åklagare bli begränsade, om ens några.

En annan nackdel är att förundersökningarna kommer att ta längre tid. Åklagaren måste visserligen redan i dag göra noggranna överväganden inför viktigare beslut, inte minst i de förundersökningar som nu diskuteras. Exempelvis måste åklagaren inför sitt beslut i åtalsfrågan gå igenom allt utredningsmaterial och noga pröva om det håller för att väcka åtal. Ett panelförfarande innebär dock ofrånkomligen ytterligare tidsåtgång. En sådan måste analyseras ur olika synvinklar.

En första är att genomströmningstiderna för de förundersökningar där arbets sättet kommer till användning blir något längre. Det kan dock accepteras ur ett myndighetsinternt perspektiv.

En tidsutdräkt till följd av ett panelförfarande kan inte heller anses strida mot kravet på skyndsamt handläggning och förundersökningsledarens ansvar för att förundersökningen bedrivs effektivt. Kravet är allmänt hållet och kan tillgodoses genom att regleringen om ett panelförfarande utformas på ett flexibelt sätt.

En svårare fråga att besvara är om ett panelförfarande går att förena med de tidsfrister som finns angivna i lag eller beslutas av domstolen med stöd av bestämmelser som syftar till att åstadkomma en skyndsam handläggning. Sådana frister gäller t.ex. i förundersökningar mot häktade personer, som kanske dessutom är underkastade restriktioner för sina kontakter med omvärlden, och förundersökningar mot personer under 18 år (24 kap. 18 § RB och 4 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). De fall som kan bli aktuella för ett panelförfarande har i regel sådana tidsfrister.

Det är visserligen möjligt att göra undantag från eller förlänga frister men det förutsätter att utredningen inte kan slutföras inom den angivna tiden. Det skulle därför kunna hävdas att ett panelförfarande – i vart fall ett som enbart tar sikte på beslutet i åtalsfrågan – inte är möjligt att förena med dessa bestämmelser, eftersom utredningen då i och för sig kan sägas vara färdig. Något utrymme att ta hänsyn till andra omständigheter än utredningsläget torde inte föreligga (se t.ex. Fitger m.fl. Rättegångsbalken, april 2015 Zeteo, en kommentar till 24 kap. 18 §).

Mot detta kan invändas att åklagaren alltid måste ha rimlig tid för att göra sina överväganden, t.ex. av om åtal ska väckas, låt vara att tiden är mer begränsad i situationer med häktade eller unga personer. I dag kan åklagaren i sådana fall ta sig tid att diskutera saken med en utsedd förstärkande åklagare eller annars rådfråga någon kollega. En ny metod för att förundersökningsledaren på ett formaliserat sätt ska kunna inhämta synpunkter från andra måste därför anses vara godtagbart.

Det enda problem som kan förutses är om ett panelförfarande inte hinner användas innan en viss frist löper ut, särskilt när det handlar om att åklagaren måste vända sig till domstol och begära förlängd tid för åtals väckande såsom i en förundersökning med en häktad misstänkt. Att den situationen uppstår bör kunna undvikas genom att regleringen om ett panelförfarande ges en flexibel utformning och genom att det i det enskilda fallet noggrant planeras när och hur förfarandet ska användas. Om fristen ändå undantagsvis behöver överskridas enbart för ändamålet att genomföra ett panelförfarande, bör det kunna godtas med hänsyn till de rättssäkerhetsskäl som ligger bakom arbetsättet. Risker för att den situationen ska uppkomma och att domstolar och försvarare då inte accepterar det synsättet är inte så stor att den helt talar mot att införa ett panelförfarande. Om situationen uppstår och en förlängning av tiden inte medges, får man i det fallet avstå från förfarandet.

En annan konsekvens av en reglering om ett panelförfarande är att det kommer att kräva att resurser tas i anspråk. En viss ökad administrationsbörda kan också förutses. Detta är dock inte några bärande skäl mot en reglering. Risker för att arbetsättet "överutnyttjas" är inte heller särskilt påtagliga. Sådana aspekter kan beaktas när regleringen utformas så att den blir ändamålsenlig även ur dessa perspektiv. Exempelvis kan regleringen medge att panelen sätts samman efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet och innehålla en möjlighet för kammarchefen att säga nej till ett panelförfarande.

En annan risk är att ett fall som bör bli föremål för ett panelförfarande inte uppmärksammas. Det kan inträffa att förundersökningsledaren inte själv identifierar att det är ett sådant fall eller inte väcker frågan hos någon annan som ska involveras i ett beslut om en panel. Denna risk bedöms dock vara liten. För att undvika att en sådan situation uppstår är det viktigt med en god dialog och en samsyn på kammaren om att ett panelförfarande är avsett att tjäna som ett stöd för förundersökningsledaren.

Följaktligen kan en reglering om ett panelförfarande medföra vissa nackdelar. Som framgått är dessa dock begränsade. Dessutom måste hållas i minnet att nackdelarna är knutna till de speciella undantagsfall som modellen är avsedd att träffa. Det stora flertalet förundersökningar påverkas inte.

Mot nackdelarna ska ställas de stora fördelarna med en reglering, som beskrivits i avsnitt 6.2. Vid en sammanvägd bedömning av skälen för och skälen mot en reglering väger de förra klart tyngre än de senare. Ett panelförfarande har också, som framgått, använts med goda resultat inom Ekobrottsmyndigheten såvitt avser åtalsfrågan. Det bör därför införas en reglering om att den åklagare som är förundersökningsledare ska inhämta synpunkter från en rådgivande panel inför sitt beslut i åtalsfrågan.

Däremot bör det inte, åtminstone inte för närvarande, införas ett panelförfarande som avser hela förundersökningen. Skälen för det är följande. Inom åklagarväsendet råder ett gott samarbetsklimat. Åklagare rådfrågar och hjälper varandra i en mängd olika frågor som kan uppkomma under en förundersökning. I vissa fall – exempelvis när en förundersökning är omfattande – utses förstärkande åklagare, som bistår förundersökningsledaren under förundersökningens gång. Till detta kommer att en rådgivande panel i samband med beslutet i åtalsfrågan kan bli verklighet inom en inte alltför avlägsen framtid, bl.a. för förundersökningar som kan betecknas som omfattande. Detta innebär att det praktiska behovet av en panel som bistår fortlöpande under den pågående förundersökningen framstår som begränsat. Ett så omfattande panelförfarande kan också få konsekvenser för samarbetsklimatet och de arbetssätt som finns i dag. Som framgått har Ekobrottsmyndigheten inte heller ännu några erfarenheter av ett sådant panelförfarande. En modell av det slaget kräver alltså ytterligare överväganden som inte kan göras nu.

Vad slutligen gäller den situationen att förundersökningsledaren inte vill ha stödet från en panel är frågan om det bör regleras att högre åklagare då ska ta över ledningen av förundersökningen och fatta beslutet i åtalsfrågan.

Inledningsvis kan konstateras att behovet av att införa en sådan möjlighet i regleringen framstår som begränsat. Regleringen om en rådgivande panel ska i grunden bygga på frivillighet och det kan antas att ett sådant stöd generellt sett kommer att uppfattas som positivt och komma till användning under frivilliga former i de allra flesta fall. Att reglera hur situationen ska hanteras när förundersökningsledaren motsätter sig ett panelförfarande skulle då i onödan tynga regleringen.

Även om den situationen skulle inträffa, finns det stora praktiska svårigheter med en ordning där högre åklagare tar över förundersökningen för att fatta beslutet i åtalsfrågan. De aktuella fallen avser förundersökningar som är väldigt omfattande eller innehåller särskilt svårbedömda frågor. Ett övertagande skulle kräva att den högre åklagaren lägger ned ett stort arbete på att sätta sig in i materialet. Det gäller särskilt som den ursprungliga förundersökningsledaren kanske inte, med hänsyn till sin inställning till ett panelförfarande, är beredd att föredra ärendet för den högre åklagaren.

Dessutom finns det vissa andra möjligheter att hantera situationen, om den skulle uppstå och kräva en kvalitetssäkrande åtgärd. Exempelvis kan högre åklagare ta upp själva åtalsbeslutet till överprövning på begäran av den åtalade.

Med hänsyn till det nu redovisade bör det inte regleras att högre åklagare ska ta över ledningen av en förundersökning när förundersökningsledaren inte vill bistås av en panel. Om det skulle visa sig när regleringen om ett frivilligt panelförfarande varit i kraft ett tag att det ofta förekommer att förundersökningsledare är negativt inställda till ett sådant förfarande, kan dock frågan komma i annat ljus.

Sammanfattningsvis föreslås att det införs en reglering om ett panelförfarande inför beslutet i åtalsfrågan som bygger på frivillighet från förundersökningsledarens sida. Däremot bör det inte, åtminstone inte för närvarande, införas ett panelförfarande som avser hela förundersökningen.

Skiss på innehållet i åtgärden

Frågan är då hur en reglering om ett panelförfarande inför beslutet i åtalsfrågan övergripande sett bör utformas.

Styrande för utformningen bör enligt arbetsgruppen vara

- att panelförfarandet av kvalitets-, resurs- och tidsskäl ska präglas av flexibilitet och effektivitet, bl.a. vad gäller hur många och vilka som ska ingå i panelen i det särskilda fallet,
- att de som ska ingå i panelen ska ha så goda förutsättningar som möjligt att tillgodogöra sig materialet och bedöma detta objektivt, och
- att det ska finnas breda marginaler till åklagarens självständiga ställning så att den inte i praktiken riskerar att trädas för när.

Som framgått har inom Ekobrottsmyndigheten använts en panel i samband med åtalsbeslut. Panelen har bestått av åklagare som bedömts vara lämpliga som paneldeltagare i det enskilda fallet. De har saknat tidigare inblick i förundersökningen. Förundersökningsledaren har föredragit sitt ärende inför panelen.

En ny reglering som innebär en liknande ordning kan tillgodose de krav på flexibilitet m.m. som bör gälla. Regleringen bör därför ha följande grunddrag.

- Ansvar för att identifiera att förundersökningen är sådan att ett panelförfarande kan aktualiseras ska i första hand ligga på förundersökningsledaren.
- Beslutet i frågan om ett panelförfarande ska äga rum eller inte ska fattas av kammarchefen efter samråd med förundersökningsledaren. Ett beslut om att en panel ska användas ska förutsätta frivillighet från förundersökningsledarens sida.
- Panelen ska bestå av åklagare. Det ska finnas en möjlighet att någon annan kunnig och lämplig person, t.ex. en pensionerad åklagare, deltar i panelen. Frågan om kammarchefen eller annan person i arbetsledande ställning för förundersökningsledaren ska eller inte ska kunna delta i panelen rymmer olika aspekter och bör övervägas närmare när en reglering utformas i detalj. Exempelvis måste det noga övervägas vad det skulle innebära för åklagarens självständighet om hans eller hennes chef skulle ingå i panelen. Paneldeltagarna ska inte ha någon närmare kännedom om förundersökningen sedan tidigare. Antalet paneldeltagare och vilka dessa ska vara ska avgöras med hänsyn till vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Exempelvis kan personer väljas ut därför att de har särskilda kunskaper eller erfarenheter som bedöms vara till nytta i det fall som ska behandlas i panelen. Sammansättningen ska diskuteras mellan förundersökningsledaren och hans eller hennes kammarchef. Beslutet om deltagare ska sedan fattas av respektive berörd chef.
- Förundersökningsledaren ska muntligen presentera sitt utredningsmaterial för panelen och redogöra för sina överväganden i åtalsfrågan. Förundersökningsledaren ska samtidigt redovisa en preliminär gärningsbeskrivning och bevisuppgift. Panelen ska lämna synpunkter och råd. Diskussionen ska ledas av en ordförande i panelen.
- Ett beslut i frågan om ett panelförfarande ska dokumenteras. Om ett panelförfarande har beslutats, ska det dokumenteras när förfarandet har ägt rum och vilka som har deltagit i panelen. Däremot ska innehållet i paneldiskussionen inte dokumenteras.

Slutsats

Det föreslås att det införs en reglering om att den åklagare som är förundersökningsledare ska inhämta synpunkter i åtalsfrågan från en rådgivande panel innan han eller hon fattar sitt beslut i frågan. Panelen ska bestå av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person, t.ex. en pensionerad åklagare. Panelförfarandet ska bygga på frivillighet från förundersökningsledarens sida.

6.8 Åklagarbyte i samband med rättegång

Åtgärd

Ytterligare något som kan övervägas är att reglera att det ska ske ett åklagarbyte när åtal har väckts i sådana mål som omfattas av behovet av åtgärder.

Rättsligt möjlig åtgärd?

En sådan åtgärd kommer inte i konflikt med åklagarens självständiga ställning och är alltså rättsligt möjlig att vidta. Det är kammarchefen som bestämmer vilken åklagare som ska föra talan inför tingsrätten när åtal väl är väckt. Det gäller även om den åklagare som väckt åtalet motsätter sig ett byte. När en åtalsväckande åklagare har bundit målet till sig bör dock en fördelning till en ny åklagare endast ske när det finns starka skäl för det.

Lämplig åtgärd?

En reglering av det angivna slaget är dock inte lämplig.

För det första skulle det medföra avsevärda effektivitetsförluster att låta en ny åklagare ta över i de aktuella fallen, eftersom just dessa är väldigt omfattande eller komplicerade. Ett åklagarbyte skulle kräva stora arbetsinsatser av den nye åklagaren och dessa skulle ofta behöva göras under tidspress då det inte sällan handlar om mål med frihetsberövade tilltalade.

I stället är det naturligt att den åtalsväckande åklagaren, som behärskar materialet i de aktuella målen, också är den som är ansvarig för att föra talan inför domstolen. Det är det vanliga i dessa mål, som oftast är åklagarbundna.

Ett åklagarbyte på detta stadium av processen skulle vidare inte medföra någon större kvalitetsvinst. En ny åklagare får inte göra en förnyad rättslig bedömning av åtalet inför huvudförhandlingen för att kontrollera hållbarheten i detta och vid bristande kvalitet lägga ned åtalet. Endast om det kommer fram nya omständigheter under rättegången kan åklagaren ompröva åtalet.

Dessutom skulle – med hänsyn till svårigheterna för en ny åklagare att tillgodogöra sig materialet – processföringen från åklagarsidan riskera att bli sämre jämfört med om den åtalsväckande åklagaren för talan. Det skulle i sin tur kunna påverka domstolens bedömning av om åtalet kan bifallas.

Slutsats

Det bör inte införas en reglering om att det ska ske ett åklagarbyte när åtal har väckts i sådana mål som omfattas av behovet av åtgärder.

6.9 Åklagarbyte eller en rådgivande panel i frågan om överklagande

Åtgärd

En åtgärd som också kan övervägas är att för de aktuella fallen reglera att det ska ske ett åklagarbyte efter tingsrättens dom när frågan om överklagande ska avgöras, förutsatt att domen har gått åklagaren helt eller delvis emot. En variant är att ett åklagarbyte ska ske när hovrätten ska hålla huvudförhandling i målet.

Ett alternativ är att införa en reglering om att den åklagare som är ansvarig för att avgöra frågan om överklagande ska inhämta synpunkter i denna fråga från en rådgivande panel bestående av åklagare och eventuellt någon annan person som är kunnig och lämplig. Däremot är det inte ett alternativ att åklagaren ska vända sig till en högre åklagare vid ett utvecklingscentrum för råd i frågan om överklagande till hovrätt. En högre åklagare kan behöva överpröva åklagarens beslut att överklaga eller inte överklaga och ska då inte ha varit involverad i frågan tidigare.

En reglering av något av de angivna slagen kan omfatta både den situationen att ett panelförfarande har använts inför åtalsbeslutet i det enskilda fallet och den situationen att så inte skett eller någon av dessa situationer.

Rättsligt möjlig och lämplig åtgärd?

Vad först gäller en reglering om byte av åklagare är en sådan visserligen rättsligt möjlig att införa. Uppgiften att överväga frågan om överklagande är fristående från de tidigare åklagaruppgifterna under processen och kammarchefen kan därmed besluta om vilken åklagare som ska anförtros denna. Motsvarande gäller uppgiften att föra talan i hovrätten.

Emellertid är en reglering om åklagarbyte inte lämplig. Ett skäl mot en sådan är att den skulle kräva stora arbetsinsatser av den nye åklagaren och en därmed sammanhängande tidsåtgång. Samtidigt gäller en frist på tre veckor för att överklaga och det kan också finnas en frist för när huvudförhandlingen i hovrätten ska hållas, såsom i mål med häktade. Till detta ska läggas att det normalt är en fördel att den åklagare som närvarat vid tingsrättens huvudförhandling avgör åtalsfrågan, eftersom det under den förhandlingen har tillkommit ett stort material utöver förundersökningsmaterialet.

Ett anknytande skäl mot en reglering är att just den omständigheten att en ny åklagare skulle behöva tillgodogöra sig ett omfattande material under begränsad tid skulle kunna medföra att frågan om överklagande blir sämre prövad eller talan i hovrätten sämre utförd än vad som annars skulle ha blivit fallet. Syftet med att byta åklagare, att främja kvaliteten, skulle då förfelas.

Ett åklagarbyte som skulle göras efter överklagandet skulle inte heller medföra någon kvalitetsvinst. En ny åklagare som ska föra talan i hovrätten kan

inte ompröva själva överklagandet annat än om det kommer fram nya omständigheter under processen där.

Vad därefter gäller en reglering om att den åklagare som är ansvarig för att avgöra överklagandefrågan ska inhämta synpunkter från en rådgivande panel är däremot en sådan både rättsligt möjlig och lämplig av i huvudsak samma skäl som angetts i avsnitt 6.7 om ett panelförfarande inför beslutet i åtalsfrågan. Det ska därutöver noteras att, som nyss sagts, det på detta stadium t.o.m. vore rättsligt möjligt med ett åklagarbyte. Dessutom ska tilläggas följande.

Behovet av ett panelförfarande i frågan om överklagande kanske inte alltid är så stort när en panel har använts inför åtalsbeslutet. I detta skede har dessutom domstolen bedömt materialet, beskrivit detta i sin dom och redogjort för sina bedömningar av de olika frågor som finns i målet.

Å andra sidan är domstolens avgörande i de aktuella fallen ofta omfattande med många frågor som har besvarats och som kräver ingående analyser från åklagarhåll för att det ska kunna bedömas om domen bör överklagas och, i så fall, i vilka delar. Det kan därför vara av värde att åklagaren får stöd i sin bedömning så att en dom överklagas när det finns goda skäl för det och annars inte. Därmed kan kvaliteten i överklagandefrågan upprätthållas samtidigt som det kan säkerställas att resurserna används på ett riktigt sätt. Detta bidrar till förtroendet för åklagaren och åklagarverksamheten.

Ett panelförfarande bör därför kunna användas i de fall som ett sådant har använts inför åtalsbeslutet. Med hänsyn till att behovet i det enskilda fallet av ytterligare ett panelförfarande kan vara begränsat bör dock regleringen utformas flexibelt så att det får avgöras i varje särskilt fall om ett sådant ska äga rum eller inte. Regleringen bör också utformas så att den medger effektivitet i förfarandet. Exempelvis kan regleringen möjliggöra både alternativet att ha samma panel som tidigare och alternativet att ha en helt eller delvis ny panel. Det kan i och för sig medföra att frågan om överklagande inte bedöms av en panel "med fräscha ögon". Å andra sidan kan det på detta stadium av processen vara en fördel både kvalitetsmässigt och tidsmässigt att personer som är insatta i målet involveras på nytt.

När det sedan gäller den situationen att det inte har förekommit ett panelförfarande inför beslutet i åtalsfrågan men det visar sig att målet är av det slaget att det borde bli föremål för ett sådant torde denna sällan uppkomma. Det kan dock inte uteslutas att den inträffar någon gång, t.ex. att det först under en rättegång vid tingsrätten visar sig finnas en särskilt svårbedömd bevisfråga. Även om situationen alltså i praktiken kan antas inträffa endast undantagsvis finns det i just den situationen i och för sig ett behov av att åklagaren ges ett stöd i sin analys av domen och i frågan om utsikterna att framgångsrikt överklaga den. För att regleringen inte ska bli trubbig kan den utformas så att ett panelförfarande normalt ska äga rum i ett sådant fall men inte nödvändigtvis alltid.

Avslutningsvis kan frågan ställas om det bör vara möjligt att rådfråga en panel även under pågående rättegång i hovrätten, t.ex. när omfattande ny bevisning förs in i målet där eller när nya svåra frågor uppkommer under hovrättsprocessen. En panel skulle då av de skäl som angetts ovan i fråga om en panel under hela förundersökningen inte behövas för att allmänt bistå i åklagarens processföring. Panelens uppgift skulle snarare vara att bistå i frågan om överklagandet bör återkallas helt eller delvis. Behovet av ett sådant stöd framstår dock som litet och bör kunna tillgodoses tillfredsställande på andra sätt. Någon möjlighet att rådfråga en panel under den pågående hovrättsrättegången bör alltså inte införas.

Sammanfattningsvis föreslås att det införs en reglering om ett panelförfarande inför beslutet i överklagandefrågan som bygger på frivillighet från den målsvarige åklagarens sida.

Skiss på innehållet i åtgärden

De utgångspunkter och vissa av de grundläggande drag som har beskrivits i avsnitt 6.7 vad gäller ett panelförfarande i samband med beslut i åtalsfrågan bör gälla även en reglering om ett sådant förfarande inför det att frågan om överklagande ska avgöras. Det innebär följande.

Förfarandet med en panel i samband med överklagande bör präglas av

- flexibilitet och effektivitet,
 - goda förutsättningar för deltagarna i panelen att göra sin bedömning, och
 - breda marginaler till den ansvarige åklagarens självständighet.
- Ansvaret för att identifiera att målet är sådant att ett panelförfarande kan aktualiseras ska i första hand ligga på den för målet ansvarige åklagaren. I sammanhanget ska noteras att det i dag varierar mellan kamrarna vilken åklagare som anses som ansvarig för att avgöra frågan om överklagande. Det normala i de typer av mål som nu diskuteras är att ansvaret ligger hos den åklagare som ansvarat för att föra talan vid tingsrätten. Frågan om var ansvaret i dessa mål bör ligga kan eventuellt behöva besvaras på ett för alla kamrar gemensamt sätt i regleringen om ett panelförfarande.
 - Åklagaren och kammarchefen ska samråda om huruvida ett panelförfarande ska genomföras. Kammarchefen ska sedan besluta i frågan. Ett beslut om att en panel ska användas ska förutsätta frivillighet från den målsvarige åklagarens sida.
 - Ett beslut i frågan om ett panelförfarande ska dokumenteras. Om ett panelförfarande har beslutats, ska det dokumenteras när förfarandet har ägt rum och vilka som har deltagit i panelen. Däremot ska innehållet i paneldiskussionen inte dokumenteras.

Vad därefter gäller hur panelen ska sättas samman och hur panelförfarandet ska gå till behöver detta skilja sig något från vad som bör gälla för en panel i

samband med beslutet i åtalsfrågan. När frågan om överklagande ska avgöras finns det en dom som samlat och skriftligt redogör för materialet och innehåller bedömningar av bl.a. utredningens robusthet, bevisningens styrka och rättsfrågor. I detta skede är det dessutom så att ett panelförfarande tidigare kan ha ägt rum i det enskilda fallet. Följande bör därför gälla.

- I de fall ett panelförfarande har ägt rum inför åtalsbeslutet ska panelen normalt vara densamma som den var i det tidigare skedet. Sammansättningen kan dock ibland vara en annan, t.ex. när det är lämpligt med annan sakkunskap än den som varit representerad vid det första tillfället eller när en av de tidigare paneldeltagarna saknar möjlighet att medverka på nytt. I så fall ska det som sagts i avsnitt 6.7 om hur deltagarna ska väljas ut gälla.
- I de fall en panel inte har använts tidigare ska det som angetts i avsnitt 6.7 om sammansättningen av panelen gälla.
- Den ansvarige åklagaren ska muntligen inför panelen, som på egen hand ska läsa in domen, redogöra för sina ställningstaganden till domen i olika avseenden och till frågan om den ska överklagas och i så fall i vilka delar. Panelen ska lämna synpunkter och råd. Diskussionen ska ledas av en ordförande i panelen.

Slutsats

Det bör inte införas en reglering om att det ska ske ett åklagarbyte efter tingsrättens dom.

Däremot föreslås att det införs en reglering om att den åklagare som är ansvarig för att avgöra frågan om en tingsrättsdom ska överklagas ska inhämta synpunkter i frågan från en panel bestående av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person. Regleringen ska omfatta både den situationen att ett panelförfarande använts inför åtalsbeslutet i det enskilda fallet och den situationen att så inte skett. Panelförfarandet ska bygga på frivillighet från den ansvarige åklagarens sida.

6.10 Åklagarbyte eller en rådgivande panel efter hovrättens dom

Åtgärd

Avslutningsvis är det tänkbart med någon form av åtgärd efter hovrättsdomen när hovrätten helt eller delvis har ogillat åklagarens talan. Man kan tänka sig en reglering om åklagarbyte eller en panel i samband med att det övervägs om frågan bör föras vidare till riksåklagaren för överklagande till Högsta domstolen.

Rättsligt möjlig och lämplig åtgärd?

En sådan åtgärd är i och för sig möjlig att vidta av i huvudsak de skäl som angetts i tidigare avsnitt. Emellertid är den inte lämplig.

Ett tungt vägande skäl mot är att det finns en särskild ordning för att överklaga till Högsta domstolen som ger goda garantier för en hög kvalitet, se avsnitt 4.8. Frågan om överklagande övervägs då först av den ansvarige åklagaren på den första rättsliga nivån och därefter på den andra rättsliga nivån av en högre åklagare vid berört utvecklingscentrum inom Åklagarmyndigheten eller vid Överåklagarens kansli inom Ekobrottsmyndigheten. Riksåklagaren avgör sedan frågan. Dessutom är det praktiska behovet av ytterligare ett panelförfarande litet, om åtalsbeslutet och frågan om överklagande till hovrätten redan har varit föremål för ett sådant förfarande.

Slutsats

Det bör inte införas en reglering om att det ska ske ett åklagarbyte eller panelförfarande efter hovrättens dom.

6.11 Andra åtgärder

Utöver de ovan diskuterade åtgärderna och lämnade förslagen finns andra åtgärder som kan övervägas för specifika handläggningsfrågor i de fall som omfattas av behovet av åtgärder. Vissa av dessa har föreslagits i andra sammanhang, t.ex. i den rapport av en arbetsgrupp under Operativa rådet som nämnts i avsnitt 5.5.

Det handlar om åtgärder som tar sikte på att utveckla bl.a.

- arbetsmetoderna för det internationella samarbetet,
- hanteringen av särskild information, t.ex. underrättelseinformation, och
- möjligheten till successiv delgivning av förundersökningsmaterial.

Dessa åtgärder är rättsligt möjliga att genomföra lagstiftningsvägen, genom ändrade metoder eller rutiner eller på annat sätt. De förefaller vidare vid en översiktlig analys inte vara förenade med några allvarigare nackdelar och framstår därmed som lämpliga.

Arbetsgruppen föreslår därför att sådana åtgärder vidtas i den utsträckning som det är möjligt.

6.12 Det fortsatta arbetet

Arbetsgruppen har ovan föreslagit att det införs en reglering om att den åklagare som är förundersökningsledare inför sitt beslut i åtalsfrågan ska inhämta

synpunkter i frågan från en rådgivande panel bestående av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person. Arbetsgruppen har också föreslagit att det regleras att den åklagare som är ansvarig för att avgöra frågan om en tingsrättsdom ska överklagas först ska inhämta synpunkter i frågan från en sådan panel.

Arbetsgruppen har dessutom föreslagit att åtgärder vidtas, i den utsträckning som det är möjligt, för att utveckla bl.a. arbetsmetoderna för det internationella samarbetet, hanteringen av särskild information och möjligheten till successiv delgivning av förundersökningsmaterial.

När det gäller förslagen om ett panelförfarande föreslår arbetsgruppen att dessa blir föremål för diskussion och synpunkter inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Förslagen kan t.ex. remitteras brett och under en längre tid inom myndigheterna eller behandlas inom ramen för projektet om åklagarrollen, som ska genomföras under hösten 2015 och våren 2016 med slutredovisning tidig höst 2016 (se avsnitt 1.2). Delrapporten i övrigt – särskilt arbetsgruppens analys av rollfördelningen – bör ingå som ett underlag i diskussionen om åklagarrollen.

Ett fortsatt arbete med frågan om en reglering om ett panelförfarande får ske mot bakgrund av de synpunkter som lämnas och vad som kommer fram vid diskussionen om åklagarrollen. Det föreslås att detta arbete utförs av arbetsgruppen och redovisas slutligt vid årsskiftet 2016/2017.

Vad därefter angår förslagen om utveckling av arbetsmetoder m.m. har vissa sådana förslag lämnats även från andra håll. Det bör samlas in och avgöras hur förslagen ska beredas vidare. Frågorna kräver också andra kunskaper eller erfarenheter än de som är representerade inom arbetsgruppen. Arbetsgruppen föreslår därför att förslagen övervägs vidare i ett annat sammanhang än inom ramen för arbetsgruppens uppdrag.

I arbetsgruppens fortsatta arbete om ett panelförfarande får närmare beläggas de ekonomiska konsekvenserna av en reglering om ett sådant förfarande.