Justitieutskottets betänkande
2000/01:JuU23

7 kap. rättegångsbalken

Sammanfattning

I detta ärende föreslår utskottet att riksdagen, med en språklig förändring, antar ett förslag från regeringen som rör rättegångsbalkens bestämmelser om åklagare. Förslaget innebär en modernisering av gällande regler.

Utskottet behandlar också ett par motioner som rör reglerna om jäv mot åklagare och överprövningsförfarandet inom åklagarväsendet. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionerna.

I ärendet finns en reservation från (v, mp).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Innehållsförteckning ... 2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut ... 3
Redogörelse för ärendet ... 4
Ärendet och dess beredning ... 4
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 4
Utskottets överväganden ... 5
Allmänt om regeringens förslag ... 5
Jäv mot åklagare ... 5
Överprövning av åklagarbeslut ... 6
Reservation (v, mp) ... 8
Översyn av jävsreglerna (punkt 1) ... 8
Bilagor
1. Förteckning över behandlade förslag ... 9
Propositionen ... 9
Följdmotion ... 9
Motion från allmänna motionstiden ... 9
2. Regeringens lagförslag ... 10
3. Utskottets förslag till ändring i regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken ... 15

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Översyn av jävsreglerna

Riksdagen avslår motion 2000/01:Ju301.

Reservation (v, mp)

2. Överprövningsförfarandet inom åklagarväsendet

Riksdagen avslår motion 2000/01:Ju18.

3. Lagförslagen i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, dock att 7 kap. 4 och 7 §§ ges den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3.

Stockholm den 26 april 2001

På justitieutskottets vägnar

Ingvar Johnsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Maud Ekendahl (m), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Jeppe Johnsson (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Anita Sidén (m) och Staffan Werme (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet ett förslag från regeringen om ändringar i rättegångsbalkens bestämmelser om åklagarväsendet. Förslagen bygger på Riksåklagarens promemoria En översyn av 7 kap. rättegångsbalken och remissbehandlingen av den (regeringens Dnr Ju2000/2293/PÅ).

Lagrådet har i sitt yttrande förordat vissa ändringar i regeringens förslag, och regeringen har justerat sitt förslag i enlighet härmed.

Regeringens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Utöver regeringens förslag behandlar utskottet dels en motion som väckts med anledning av propositionen, dels en motion som väcktes under den allmänna motionstiden år 2000.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ändringar i bestämmelserna i 7 kap. rättegångsbalken. Det föreslås en uttrycklig bestämmelse om vilka åklagare som är allmänna åklagare. Av den bestämmelsen följer också vissa förändringar när det gäller titulaturen inom åklagarväsendet. Samlingsbegreppen distriktsåklagare och statsåklagare utmönstras ur rättegångsbalken. Dessutom föreslås att den nuvarande biträdande riksåklagaren skall vara allmän åklagare. Även i fortsättningen skall det finnas biträdande åklagare och extra åklagare inom åklagarväsendet.

Det föreslås inga sakliga ändringar när det gäller riksåklagarens och de nuvarande statsåklagarnas rätt att överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. Regeringen gör bedömningen att överprövningsförfarandet inte bör författningsregleras. När det gäller bestämmelserna om allmänna åklagares behörighet innebär förslaget en anpassning till åklagar- och domstolsorganisationen. Det föreslås en utvidgning av bestämmelsen om jäv mot åklagare på så sätt att den också skall gälla vid fullgörandet av andra åklagaruppgifter än åtgärder eller beslut enligt rättegångsbalken. Nuvarande bestämmelse om jäv mot polismyndighet och polisman ändras till att gälla anställda inom polisväsendet som har att vidta åtgärd eller fatta beslut enligt rättegångsbalken. Förslagen föranleder redaktionella ändringar i 48 kap. 14 § rättegångsbalken.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2002.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet
Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Utskottet föreslår vidare att riksdagen avslår en motion om en utredning av regleringen rörande jäv mot åklagare. Utskottet hänvisar till att något behov av förändring inte synes föreligga. Jämför reservationen (v, mp).

Slutligen föreslås att riksdagen avslår en motion där det begärs en författningsreglering av överprövningsverksamheten inom åklagarväsendet. Här hänvisar utskottet till en av riksdagen initierad utredning.

Allmänt om regeringens förslag

De grundläggande bestämmelserna i 7 kap. rättegångsbalken om åklagare och polismyndighet har endast ändrats i mindre omfattning under de senaste decennierna trots att åklagarväsendet har reformerats flera gånger. Den ursprungliga systematiken har behållits vilket medfört att flera av bestämmelserna inte längre passar för åklagarväsendet.

Utskottet konstaterar att regeringens förslag i detta ärende innebär en modernisering såväl i sakligt som i språkligt hänseende av reglerna i 7 kap. rättegångsbalken. Utskottet välkomnar regeringens förslag. En språklig förändring bör dock göras i ett par av bestämmelserna. Till frågorna om jäv mot åklagare och om överprövningsförfarandet återkommer utskottet i det följande.

Jäv mot åklagare

Gällande bestämmelser såvitt gäller jäv mot åklagare innebär att en åklagare är jävig på samma grunder som en domare. Enligt ordalydelsen av den aktuella paragrafen, 7 kap. 6 § rättegångsbalken, omfattas endast åklagares befattning med förundersökning och åtal för brott. Vidare gäller att en invändning om jäv inte kan grundas på en åtgärd som åklagaren vidtagit på tjänstens vägnar eller på en gärning som förövats mot åklagaren i eller för dennes tjänst.

Regeringens förslag i propositionen innebär att bestämmelsen om jäv mot åklagare ändras så att den också gäller vid fullgörandet av andra åklagaruppgifter än åtgärder eller beslut enligt rättegångsbalken. Vidare föreslås att frågor om jäv mot åklagare skall prövas av den överåklagare som är chef för den myndighet där åklagaruppgiften fullgörs. I propositionen görs slutligen bedömningen att det inte finns skäl att ändra själva jävsgrunderna.

I motion Ju301 (v) begärs att frågan om jäv som rör åklagare skall utredas i syfte att åstadkomma en separat reglering.

Utskottet konstaterar att domares och åklagares olika roller och arbetsuppgifter i rättsväsendet torde innebära att resultatet av en jävsprövning inte alltid blir detsamma för åklagare som för domare trots att det i grunden rör sig om samma regler om vad som utgör jäv. Några problem med detta sätt att reglera jävsgrunderna har såvitt utskottet känner till inte förekommit. Frågan har nyligen varit föremål för översyn i den promemoria som ligger till grund för förslagen utan att något behov av förändring i denna del framkommit. Härtill kommer att regeringens förslag i detta ärende innebär förbättringar av reglerna på området; framför allt blir det nu tydligt vem som skall pröva frågan om jäv mot åklagare. Mot denna bakgrund ser utskottet i vart fall för närvarande inget behov av en ny översyn av jävsreglerna. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju301.

Överprövning av åklagarbeslut

Möjligheterna för högre åklagare att överpröva lägre åklagares beslut härleds ur bestämmelserna om de högre åklagarnas ansvar för åklagarverksamheten och deras möjlighet att ta över arbetsuppgifter från lägre åklagare.

Själva överprövningsförfarandet är inte författningsreglerat. Däremot gäller av riksdagen godkända riktlinjer för verksamheten i Riksåklagarens kansli (JuU 1984/85:30). Sammanfattningsvis innebär de följande. Ett åklagarbeslut som kommer att prövas av domstol, t.ex. ett åtalsbeslut, tas normalt inte upp till prövning. Det sker inte heller någon överprövning av beslut som *kan* prövas av domstol, t.ex. beslut om beslag. Vidare prövas åklagarbeslut i princip endast av *en* högre åklagare. Det står dock riksåklagaren fritt att ta upp ett överprövningsbeslut till prövning eller direkt pröva ett beslut av åklagare som ännu inte överprövats. Riktlinjerna innebär också att det krävs ett legitimt intresse för att få en framställning prövad. Brottsmisstänkta, tilltalade och målsägande, liksom myndigheter med tillsynsuppgifter, anses ha ett sådant intresse. Slutligen anses att en högre åklagare kan ta upp en lägre åklagares beslut till överprövning trots att det beslutet med hänsyn till riktlinjerna normalt sett inte skulle bli föremål för överprövning. Exempelvis är det alltid nödvändigt att överpröva ett åklagarbeslut som inte vilar på laglig grund, även om beslutet senare kan upphävas av domstol.

När det gäller praxis i fråga om överprövningsverksamheten har utskottet inhämtat följande. Flertalet av de framställningar som kommer in till Riksåklagaren rör åklagarbeslut som redan överprövats en gång. Dessa beslut prövas normalt inte i sak. Om ett åklagarbeslut har fattats av kammaråklagare och beslutet inte har prövats av en överordnad åklagare överlämnas ärendet till vederbörande åklagarmyndighet. För att riksåklagaren skall ta upp ett tidigare överprövat beslut till ny fullständig sakprövning krävs antingen att det tillkommit nya fakta som ger underlag för en förnyad bedömning eller att det uppdagas sådana fel i handläggningen som kan ha påverkat utgången. Vem som hos Riksåklagaren fattar beslut i överprövningsärenden är en fråga som regleras i myndighetens arbetsordning.

Överprövningsverksamheten vid åklagarmyndigheterna utövas enligt de riktlinjer som nyss redovisats. Prövningen av dessa ärenden sker huvudsakligen av de biträdande överåklagarna.

I propositionen görs bedömningen att överprövningsförfarandet inte bör författningsregleras under det att det i motion Ju18 (m) begärs en sådan reglering.

Utskottet konstaterar att riksdagen godkänt riktlinjer för hur överprövningsförfarandet skall gå till. I den mån det behövs mer detaljerade föreskrifter i ämnet är det rimligt att det sker i form av föreskrifter inom åklagarväsendet. I sammanhanget vill utskottet också påpeka att riksdagen våren 2000 på förslag av utskottet beslutade ett tillkännagivande om att regeringen skulle låta utreda frågan om ett oberoende organ för tillsyn över polisen och åklagarna (bet. 1999/2000:JuU11 s. 5). I kommitténs direktiv (dir. 2000:101) nämns bl.a. att den skall analysera vilken betydelse överprövningsverksamheten har för att tillgodose de krav som bör ställas på en effektiv tillsyn. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 juni 2002. Utskottet anser att kommitténs arbete bör avvaktas innan ytterligare överväganden görs i ämnet. Riksdagen bör avslå motion Ju18.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Översyn av jävsreglerna (punkt 1)

av Alice Åström (v), Yvonne Oscarsson (v) och Kia Andreasson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:
Riksdagen tillkännager med anledning av motion 2000/01:Ju301 som sin mening för regeringen vad som anförs i reservationen.

Ställningstagande

Domare och åklagare har olika roller i brottmålsförfarandet. Åklagarens grundläggande uppgift är att – förutom att besluta om strafföreläggande och åtalsunderlåtelser – uppträda som part i målet och att i förekommande fall företräda målsäganden vid utförande av talan om enskilt anspråk. Domarens uppgift är att skipa rätt.

Samtidigt som åklagaren är part i målet skall objektivitet iakttas. Den rollkonflikt som detta leder till innebär att frågan om vilka jävsgrunder som skall gälla för åklagare bör regleras särskilt. Nuvarande ordning, med en reservationslös hänvisning till jävsreglerna för domare, är enligt vår mening inte tillfredsställande. En utredning bör ges i uppdrag att överväga en särskild reglering av jäv för åklagare. I avvaktan på resultatet av den bör riksdagen anta regeringens förslag till modernisering av de nuvarande reglerna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2000/01:92 föreslår regeringen (Justitiedepartementet) att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Följdmotion

2000/01:Ju18 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen begär hos regeringen förslag om en lagreglering av överprövningsförfarandet inom åklagarväsendet i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motion från allmänna motionstiden

2000/01:Ju301 av Alice Åström m.fl. (v):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att i den översyn som skall göras av brottsutredningsverksamheten skall även frågan om åklagarjäv och prövning av åklagarjäv tas upp.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

BILAGA 3

Utskottets förslag till ändring i regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Regeringens förslag	*Utskottets förslag*
7 kap.	
4 §[1]	
Allmänna åklagare utför åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt. Endast riksåklagaren är emellertid allmän åklagare i hovrätt i mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket.	
Riksåklagaren är allmän åklagare i Högsta domstolen.	
Om ett *mål* har *överklagats* till Högsta domstolen endast av enskild part, får även en annan allmän åklagare föra talan där, efter förordnande av riksåklagaren.	Om ett *överklagande* har *gjorts* till Högsta domstolen endast av enskild part, får även en annan allmän åklagare föra talan där, efter förordnande av riksåklagaren.
7 §[2]	
Inom åklagarväsendet får det finnas biträdande åklagare. Dessa åklagare får i den omfattning som regeringen bestämmer utföra uppgifter som skall utföras av allmän åklagare. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får dock inte beslutas av någon annan än riksåklagaren.	
Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen, om ett *mål* har *överklagats* endast av enskild part.	Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen, om ett *överklagande* har *gjorts* endast av enskild part.

[1] Senaste lydelse 1981:1312.
[2] Tidigare 7 § upphävd genom 1983:999.

Elanders Gotab, Stockholm 2001