

Regeringens proposition

2004/05:26

En ny åklagarorganisation

Prop.
2004/05:26

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 oktober 2004

Thomas Östros

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna inom åklagarorganisationen, dvs. med undantag för Ekobrottsmyndigheten, skall avvecklas och bilda en ny myndighet. Myndigheten bör ledas av riksåklagaren.

Syftet med reformen är att förstärka den lokala operativa åklagarverksamheten, minska de administrativa kostnaderna för organisationen och att förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning. Det övergripande syftet är att skapa en organisation för en hög och effektiv lagföring.

I propositionen föreslås vidare vissa ändringar i rättegångsbalken till följd av omorganisationen.

Reformen genomförs då lagändringarna föreslås träda i kraft, dvs. den 1 januari 2005.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Nuvarande organisation.....	6
5	Behovet av en ny organisation inom åklagarväsendet	7
5.1	En åklagarorganisation i förändring.....	7
5.2	Förändringsbehoven.....	8
5.2.1	Verksamhetsledning och administration.....	8
5.2.2	Styrning och utveckling	8
5.2.3	Brottsupplärning och lagföring.....	8
5.2.4	Helhetssyn och specialistkompetens.....	9
5.2.5	Arbetsmiljö	9
6	Förslag till en ny åklagarorganisation	10
6.1	Åklagarorganisationen inom en myndighet	10
6.1.1	Den nya myndighetens organisation och ledning	11
6.1.2	Överprövning och tillsyn	13
7	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	15
8	Genomförande av omorganisationen.....	16
9	Författningskommentar	16
Bilaga 1	Rapportens lagförslag	18
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	20
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 2004.....	21

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2004/05:26

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag till riktlinje för åklagarväsendets organisation (avsnitt 6.1),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 och 5–7 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §¹

Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet.

Vice riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. I övrigt får vice riksåklagaren i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra.

Om det finns särskilda skäl får regeringen, efter anmälan av riksåklagaren, förordna en överåklagare att för viss tid fullgöra åklagaruppgifter som får utföras av vice riksåklagaren.

Under riksåklagaren har *de* överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet ansvaret för och ledningen av åklagarverksamheten.

Under riksåklagaren har *överåklagare* ansvaret för åklagarverksamheten inom särskilda områden.

5 §²

Riksåklagaren, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet och vice överåklagare till dessa överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare.

Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare.

6 §³

Om det för åklagare beträffande visst brott finns omständighet som skulle utgöra jäv mot domare, får han eller hon inte ta befattning med förundersökning, åtal för brottet eller annan åtgärd enligt denna balk. Detsamma gäller vid fullgörandet av andra åklagaruppgifter.

Jäv får inte grundas på åtgärd som en åklagare har vidtagit på tjänstens vägnar, eller gärning som förövats mot honom eller henne i eller för hans eller hennes tjänst.

Även om en åklagare är jävig, får han eller hon vidta åtgärder som inte utan fara kan uppskjutas.

En fråga om jäv mot åklagare prövas av *den* överåklagare som är chef för den myndighet där åkla-

En fråga om jäv mot åklagare prövas av *en* överåklagare. *Jäv mot vice riksåklagaren och biträ-*

¹ Senaste lydelse 2003:338.

² Senaste lydelse 2001:280.

³ Senaste lydelse 2001:280.

garuppgiften fullgörs. Riksåklagaren prövar dock jäv mot vice riksåklagaren och andra åklagare som finns vid Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare. Jäv mot riksåklagaren prövas av honom eller henne.

dande åklagare till riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare prövas dock av riksåklagaren. Jäv mot riksåklagaren prövas av honom eller henne.

7 §⁴

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.

Det får även finnas extra åklagare inom åklagarväsendet. Regeringen bestämmer i vilken omfattning extra åklagare får förordnas att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

⁴ Senaste lydelse 2004:402.

Riksåklagaren gav den 2 april 2004, efter uppdrag av regeringen, in rapporten Organisation för en effektiv och hög lagföring (Riksåklagarens rapport, RÅ-A 2003/0380) med förslag till en förändrad åklagarorganisation. Riksåklagarens författningsförslag finns i *bilaga 1*. Riksåklagarens rapport har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig på Justitiedepartementet (dnr Ju2004/3161/Å).

Lagrådet

Regeringens förslag till en ny organisation för åklagarväsendet leder till vissa följdändringar i rättegångsbalken. Dessa lagändringar är direkta följdändringar till den föreslagna omorganisationen och av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

4 Nuvarande organisation

Det finns tre organisationsnivåer inom åklagarorganisationen: en central, en regional och en lokal nivå. I 7 kap. rättegångsbalken finns de grundläggande bestämmelserna om åklagarväsendet. Enligt 2 § är riksåklagaren under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Riksåklagaren utövar tillsyn över åklagarverksamheten och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen. Som åklagare i Högsta domstolen ansvarar riksåklagaren för rättsutveckling och rättsbildning med särskild inriktning på frågor som har stor betydelse för det operativa åklagararbetet. Riksåklagaren är den enda allmänna åklagaren som kan överklaga en dom eller ett slutligt beslut till Högsta domstolen eller väcka åtal där. Riksåklagaren anställs genom fullmakt av regeringen (3 §). Riksåklagaren är också en av de två personer som i egenskap av innehavare av ett specifikt ämbete inom den offentliga förvaltningen nämns i regeringsformen (11 kap. 6 § första stycket).

Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och bestämmelser om dess verksamhet finns i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren. Som chef för enrådighetsverket Riksåklagaren skall riksåklagaren leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt.

Åklagarorganisationen under Riksåklagaren är indelad i sex åklagarregioner. Inom varje region finns en åklagarmyndighet. Åklagarmyndigheterna är självständiga myndigheter som bedriver åklagarverksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. Riksåklagaren bestämmer de ekonomiska ramarna för åklagarmyndigheternas verksamhet. Chef för en åklagarmyndighet är en överåklagare som anställs av regeringen. Vid fem av myndigheterna finns dessutom en vice överåklagare.

En överåklagare har med stöd av rättegångsbalken rättsliga befogenheter inom sitt område. Även administrativa ärenden avgörs av åklagar-

myndigheten, om inte Riksåklagaren bestämmer annat. Vid åklagarmyndigheterna finns också rättsliga funktioner för bl.a. tillsyn och överprövningar av åklagarbeslut.

Inom åklagarmyndigheterna finns för närvarande sammanlagt 42 åklagarkammare där i princip all operativ åklagarverksamhet bedrivs. Åklagarkamrarna, som finns på lokal nivå, leds av chefsåklagare. I storstadsregionerna finns det flera åklagarkamrar medan det i övriga landet i princip finns en åklagarkammare per län.

Inom åklagarorganisationen finns det drygt 1 000 anställda, varav cirka 700 åklagare.

Inom åklagarväsendet finns dessutom Ekobrottsmyndigheten som är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Myndigheten leds av en generaldirektör som vid handläggning av åklagarfrågor har ställning som överåklagare. Antalet medarbetare vid myndigheten är nästan 400, varav omkring 70 åklagare och 170 poliser.

Inom Ekobrottsmyndigheten finns tre regionala avdelningar som är lokaliserade till storstadsregionerna. Avdelningscheferna har vid handläggning av åklagarfrågor ställning som vice överåklagare. Inom avdelningarna finns sammanlagt 12 åklagarkammare, som leds av chefsåklagare.

5 Behovet av en ny organisation inom åklagarväsendet

5.1 En åklagarorganisation i förändring

Den genomgripande åklagarreformen år 1996 lade grunden för en effektivare operativ åklagarverksamhet. Genom reformen kom åklagarnas roll inom rättsväsendet att stärkas i hög grad. Det gjordes stora satsningar på utbildning, metodutveckling, uppföljning samt utveckling av ett modernt IT-stöd för åklagarverksamheten. Satsningarna ledde till förbättrade verksamhetsresultat, bl.a. i form av kortare genomströmningstider och minskade ärendebalanser.

Under de senaste åren har förutsättningarna för åklagarverksamheten förändrats i flera avseenden. Antalet inkomna ärenden till åklagarorganisationen har ökat samtidigt som nya former av brottslighet har vuxit fram. Antalet enkla bötesbrott har minskat, medan de grövre brotten ökat. Den organiserade gränsöverskridande brottsligheten har ökat i omfattning vilket innebär att brottsutredningarna blivit mera komplicerade och omfattande.

Förändringen av brottsligheten ställer ökade krav på specialistkompetens hos åklagarna. Åklagare deltar också i allt större utsträckning i internationell åklagarverksamhet, såväl i enskilda brottsutredningar som när det gäller exempelvis samarbete inom Eurojust och det europeiska rättsliga nätverket (EJN). Den nya åklagarrollen innebär att åklagare i allmänhet måste ta mera aktiv del i den brottsbekämpande verksamheten. Det sker genom samverkan med framför allt polisen men även med andra myndigheter och organisationer.

5.2.1 Verksamhetsledning och administration

Riksåklagaren och myndighetscheferna ansvarar för verksamhetsledning, administration och annan förvaltning inom sina respektive ansvarsområden, vilket huvudsakligen omfattar frågor om ekonomi, personal, planering samt prioritering av mål och medel. En del administration förekommer dock i dag på samtliga tre nivåer inom organisationen. Det gäller t.ex. personal- och ekonomiadministration.

Verksförordningen (1995:1322) är i vissa delar tillämplig på åklagarmyndigheterna. Detta medför att en rad uppgifter enligt gällande ordning skall utföras vid samtliga myndigheter inom åklagarorganisationen.

Enligt Riksåklagaren visar erfarenheter från åklagarorganisationen att antalet nivåer mellan den operativa verksamheten och dess högsta ledning medför vissa problem. Arbetet med planering och uppföljning är tidsödande och kostnadskrävande, eftersom många verksamhetsplaner och rapporter skall utarbetas. Som exempel på detta kan nämnas att regeringens regleringsbrev avseende åklagarorganisationen omsätts i Riksåklagarens verksamhetsplan för åklagarorganisationen, varefter varje myndighet utfärdar sin egen regionala verksamhetsplan. Vissa åklagarkammare utarbetar också egna verksamhetsplaner.

5.2.2 Styrning och utveckling

I den nuvarande organisationen finns flera hinder för en effektiv rättslig kontroll och utveckling av verksamheten. Det finns ett begränsat utrymme för att, i konkurrens med löpande ärendehantering, avsätta tillräckliga resurser för verksamhetsuppföljning, omvärldsanalys och metodutveckling samt rättsliga och kriminalpolitiska satsningar. Myndighetschefernas arbetstid upptas till största delen av administrativa uppgifter. De har därför begränsad tid för rättslig ledning och kontroll samt mer övergripande utvärdering och utvecklingsfrågor. Dessutom är resurserna på central nivå otillräckliga när det gäller samordning av kvalitetsuppföljning, tillsynsverksamhet och analyser. En annan brist är att det i dag finns betydande skillnader i arbetsmetoder och rättstillämpning som är svåra att åtgärda inom den nuvarande organisationsstrukturen.

5.2.3 Brottsupplärning och lagföring

En hörnsten i kriminalpolitiken är att brott skall klaras upp. Polisen och åklagarväsendet ansvarar tillsammans för merparten av rättsväsendets verksamhet avseende brottsutredning och lagföring. Riksdagens och regeringens mål för verksamheten är att den skall bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet och att fler brott skall leda till lagföring. Åklagarorganisationens huvuduppgift är att lagföra den som har begått brott. Trots genomförda reformer och särskilda satsningar på bl.a. metodutveckling och utbildning inom åklagarorganisationen har andelen åklagarbeslut om lagföring inte utvecklats på ett sätt som kunnat förväntas. Över en tioårsperiod är lagföringsnivån i stort sett oförändrad.

För att öka åklagarnas lagföringskapacitet finns det bl.a. behov av en bättre rättslig ledning och kontroll och uppföljning inom åklagarorganisationen. Det kan vara fråga om regler och riktlinjer samt annat stöd till den operativa verksamheten.

Resurserna för rättslig utveckling är i dagsläget otillräckliga. En alltför stor andel av de tillgängliga resurserna används till administrativ verksamhet. De resurserna bör i stället i större omfattning användas för rättslig utveckling och operativ åklagarverksamhet. För att öka lagföringen krävs bl.a. att resurserna för rättsligt och annat utvecklingsarbete förstärks. Det finns också ett behov av att förstärka de operativa resurserna på kammarnivå.

5.2.4 Helhetssyn och specialistkompetens

Myndigheterna inom åklagarorganisationen har en självständig ställning. Rättslig ledning och kontroll, tillsyn och uppföljning liksom andra åtgärder och initiativ vidtas främst i ett geografiskt perspektiv och spridning och utbyte av erfarenheter med goda exempel mellan myndigheterna sker endast i begränsad utsträckning. På lokal nivå finns det specialiståklagare för t.ex. bekämpning av grov och gränsöverskridande brottslighet. Någon sådan kompetens finns inte, med undantag för miljöbrottsbekämpning, på den centrala ledningsnivån. Bristande helhetssyn och samordning samt de otillräckliga resurserna för uppföljning och utveckling centralt försvårar möjligheterna att åstadkomma en enhetlig handläggning och rättstillämpning inom hela landet. Detsamma gäller möjligheterna att förbättra åklagarnas lagföringskapacitet.

5.2.5 Arbetsmiljö

Under senare år har arbetsbelastningen blivit högre för åklagare och andra anställda inom åklagarorganisationen. Faktorer som bidragit till den högre arbetsbelastningen inom åklagarorganisationen är det ökade ärendeinflödet, den större andelen åklagarledda förundersökningar samt ett ökat antal häktade och anhållna personer samtidigt som antalet åklagare i tjänst har minskat. Arbetsmiljöenkäter som Riksåklagaren genomfört visar på vissa brister i ledarskapet inom åklagarorganisationen. Bristerna avser främst chefens tillgänglighet, återkoppling på utförda prestationer och möjligheter att få råd och stöd samt medarbetarsamtal. För att långsiktigt lösa problemet med den höga arbetsbelastningen och för att ge cheferna mera tid för ledningsuppgifter vid sidan av det operativa arbetet är det nödvändigt att ytterligare resurser tillförs den operativa åklagarverksamheten på lokal nivå.

6.1 Åklagarorganisationen inom en myndighet

Regeringens förslag: Den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna inom åklagarorganisationen, dvs. med undantag för Ekobrottsmyndigheten, skall avvecklas och bilda en ny myndighet per den 1 januari 2005. Till följd av omorganisationen görs vissa mindre ändringar i rättegångsbalken.

Regeringens bedömning: Det finns inte några skäl för att inom ramen för det nu aktuella reformarbetet överväga att genomföra några förändringar av Ekobrottsmyndighetens ställning som självständig åklagarmyndighet inom åklagarväsendet. Förändringen av åklagarorganisationen påverkar inte Ekobrottsmyndighetens verksamhet eller ställning.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Brottsförebyggande rådet* har dock pekat på att det kan bli svårt att hålla ihop en organisation med många mindre enheter och att det ställer stora krav på kommunikation mellan den centrala ledningen och kamrarna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: All statlig verksamhet skall bedrivas effektivt och rättssäkert. Verksamheten inom rättsväsendet är grundläggande för den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Myndigheterna inom åklagarväsendet måste liksom rättsväsendets övriga myndigheter bedriva sin verksamhet på ett sätt som säkerställer en effektiv brottsbekämpning med högt ställda krav på kvalitet och rättssäkerhet.

Det svenska rättssystemet är väl utvecklat. Omvärlds- och samhällsförändringar förutsätter dock att regler och verksamheter inom rättsväsendet fortlöpande utvärderas och ändras när det behövs. Syftet med åklagarreformen år 1996 var att skapa en organisation som var effektivare, mer flexibel och mindre sårbar än den dåvarande. Åklagarorganisationen har därefter kontinuerligt utvecklat verksamheten för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Verksamhetsresultaten har i huvudsak varit goda. Av Riksåklagarens rapport framgår dock att den nuvarande åklagarorganisationen inte är optimal utan att det finns verksamhetsmässiga fördelar med att slå samman myndigheterna inom organisationen.

Åklagarorganisationen är en förhållandevis liten organisation med två myndighetsnivåer och tre ledningsnivåer. Det huvudsakliga syftet med de sex myndigheterna och 42 enheterna (åklagarkamrarna) inom åklagarorganisationen är att geografiskt fördela ansvaret inom den samlade verksamheten. Det skall också framhållas att det är de enskilda åklagarna – och inte den åklagarmyndighet där de är anställda – som direkt enligt lag och andra författningar har befogenheter att utföra åklagaruppgifter. Det förhållandet innebär att det finns ett mindre behov av administrativ ledning inom åklagarorganisationen än inom många andra delar av den offentliga förvaltningen.

Riksåklagaren har anfört att det under de första åren efter den senaste åklagarreformen fanns ett betydande behov av insatser när det gällde

formen för administrativ styrning av åklagarverksamheten. Riksåklagaren och åklagarmyndigheterna hade en viktig funktion att fylla i det avseendet. Som resultat av ett omfattande utvecklingsarbete finns det emellertid i dag en god lednings- och chefskompetens på alla nivåer inom organisationen samt väl fungerande system för ekonomi- och personaladministration. Med hänsyn till den verksamhetsutveckling som har ägt rum inom åklagarorganisationen finns det inte längre några verksamhetsmässiga skäl att behålla den nuvarande myndighetsstrukturen inom åklagarorganisationen. Dessutom talar mycket för att det genom organisationsförändringen skapas ännu bättre förutsättningar för högre kvalitet och större enhetlighet i den operativa åklagarverksamheten.

Den nuvarande organisationen med sina sex självständiga myndigheter och en central myndighet kräver särskilda resurser som är ägnade åt att klara administrationen som följer av själva myndighetsstrukturen.

Ledningen och styrningen samt administrationen av åklagarverksamheten bör som Riksåklagaren anför i sin rapport kunna förenklas och effektiviseras genom att uppgifter som är gemensamma för hela åklagarorganisationen hanteras på en enda plats inom den. Utöver det finns det goda skäl att anta att flexibiliteten kommer att öka inom den nya organisationen bl.a. genom att det blir lättare att omfördela arbetsuppgifter inom den utan att det behöver ske några personalomflyttningar.

Förslaget om en åklagarorganisation med endast en myndighet innebär att vissa mindre följdändringar i rättegångsbalken måste göras när det gäller bestämmelser som reglerar den nuvarande myndighetsstrukturen med överåklagare som myndighetschefer.

Sammanfattningsvis är det tydligt att en organisation med endast en myndighet utgör en ändamålsenlig grund för att kunna skapa en effektivare och mera rationell åklagarverksamhet med fortsatt höga krav på rättssäkerhet och kvalitet i verksamheten.

Regeringen anser att det inom ramen för det nu aktuella reformarbetet inte finns några skäl för att överväga att genomföra några förändringar av Ekobrottsmyndighetens ställning som självständig myndighet inom åklagarväsendet. Organisationsförändringen påverkar alltså inte Ekobrottsmyndighetens verksamhet eller ställning. Det skall i detta sammanhang nämnas att regeringen i budgetpropositionen 2005 uttalat att det finns anledning att under slutet av mandatperioden göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens verksamhet (prop. 2004/05:1, utgiftsområde 4, s. 39).

6.1.1 Den nya myndighetens organisation och ledning

Regeringens bedömning: Den nya myndigheten bör bestå av två organisationsnivåer: en central ledningsnivå och en lokal operativ nivå.

Den nya myndigheten bör ledas av riksåklagaren. De lokala åklagar-kamrarna bör få ett ansvar direkt under den centrala ledningen för all åklagarverksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. Åklagarnas behörighet bör utvidgas till att omfatta hela landet.

Den nya myndigheten kommer i vissa avseenden att vara central myndighet för Ekobrottsmyndigheten, vilket inte är någon förändring i sak.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har haft något att erinra mot rapportens förslag. *Ekobrottsmyndigheten* anser att man bör överväga om den nya myndigheten bör vara central förvaltningsmyndighet för hela åklagarväsendet. *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* har ifrågasatt om inte åklagarväsendet är för litet för att bygga upp utvecklingscenter av meningsfull storlek.

Skälen för regeringens bedömning: Den nya myndigheten bör bestå av två organisationsnivåer: en central ledningsnivå och en lokal operativ nivå. Den nya myndigheten bör ledas av riksåklagaren.

Den centrala ledningen inom myndigheten kommer enligt Riksåklagarens rapport att ansvara för verksamhetsledning, planering och samordning av den samlade verksamheten samt för övergripande strategi- och policyfrågor. Av Riksåklagarens rapport framgår vidare att det i dag inte är möjligt att lägga fast den närmare dimensioneringen av den centrala ledningsnivån. Inom området för verksamhetsledning kommer det att samlas uppgifter som innefattar operativ ledning och styrning, administrativ ledning och styrning samt centrala förvaltningsuppgifter i övrigt. Den operativa funktionen på central nivå kommer bl.a. att ansvara för systematisk tillsyn, rättslig kontroll och överprövningsverksamhet, handläggning av tjänstefelsärenden och klagomål mot åklagare. Inom den centrala administrationen kommer bl.a. frågor om ekonomi, personal, utbildning och IT-stöd att ingå som huvuduppgifter. Sådana uppgifter hanteras redan idag på central nivå inom åklagarorganisationen. Den centrala administrationen kommer också att utgöra en stödfunktion i förhållande till den lokala kammarnivån.

Regeringen bedömer att den centrala ledningen och styrningen av den operativa åklagarverksamheten kommer att effektiviseras genom den föreslagna organisationsförändringen. Samtidigt kommer tillsynsverksamhet och rättslig kontroll att förstärkas och få en mera framträdande plats i verksamheten. Detta kan i sin tur leda till ännu större enhetlighet i åklagarverksamheten.

Myndigheten kommer också i vissa avseenden att vara central myndighet för Ekobrottsmyndigheten, vilket inte innebär någon förändring i sak. Det finns enligt regeringen inte några skäl att inom ramen för det nu aktuella reformarbetet överväga en annan ordning i förhållande till Ekobrottsmyndigheten.

Enligt Riksåklagarens rapport kommer, som en del av den centrala ledningsstrukturen, att skapas ett antal nationella utvecklingscenter. Dessa kommer att ledas av överåklagare. Verksamheten där kommer att inriktas mot rättslig utveckling, analys och uppföljning av rättstillämpningen, arbetsmetoder, kunskapsuppbyggnad m.m. De nationella utvecklingscentrens ansvarsområden kommer att indelas efter brottsområden i större huvudgrupper. I en sådan indelning kan ett område omfatta brott mot person, ett annat förmögenhetsbrott, övriga brottsbalksbrott, miljöbrott och korruption. Ett tredje kan omfatta specialstraffrätt med inriktning på narkotikabrott och smuglingsbrott samt ett fjärde förundersökningsledning och andra frågor som är knutna till mängdbrottslighet samt brottsofferfrågor. Hos Riksåklagaren pågår ett arbete för att närmare bestämma ansvarsområdena för de nationella utvecklingscentren. Enligt regeringens uppfattning bör, genom en sådan

uppdelning, en betydande kompetens rörande skilda brottstyper kunna samlas och utvecklas vid respektive nationellt utvecklingscenter. Detta bör i sin tur kunna leda till en ökad enhetlighet i bedömningar när det gäller rättstillämpningen i stort. Genom bl.a. bättre förmåga till problemanalys och överblick inom ett särskilt område bör en sådan organisation på sikt kunna få betydelse för möjligheterna att åstadkomma en hög och effektiv lagföring. Nationella utvecklingscenter kommer också inom sina respektive ansvarsområden att få ansvar för överprövningsverksamhet (se nedan avsnitt 6.1.2). Det är viktigt, såsom BRÅ också påpekat, att det avsätts tillräckliga resurser för en effektiv verksamhet.

Enligt Riksåklagarens rapport kommer nationella utvecklingscenter att vara placerade på flera orter i landet, nämligen Stockholm, Malmö, Göteborg och Umeå. En sådan spridning av verksamheten bör leda till att det vid utvecklingscenter kan tillvaratas viktiga erfarenheter och kunskaper från det lokala arbetet samtidigt som det på lokal nivå finns en närhet till högre åklagare i alla delar av landet. Nationella utvecklingscentrens lokalisering kommer att bestämmas utifrån de verksamhetsmässiga behov som finns vid olika tidpunkter.

På ekobrottsområdet har Ekobrottsmyndigheten ett nationellt samordningsansvar för ekobrottsbekämpningen och är ett kunskapscentrum för att utveckla metoder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Myndigheten skall också följa och analysera brottsutvecklingen, följa rättstillämpningen och utarbeta förslag till åtgärder inom området.

Som tidigare har nämnts finns det för närvarande 42 åklagarkammare på lokal nivå. Av Riksåklagarens rapport framgår att det i princip inte kommer att bli några förändringar av den lokala organisationsnivån i anledning av den nya myndighetsstrukturen. Det kommer att vara en uppgift för den nya myndigheten att bestämma om åklagarkamrarnas lokalisering; en uppgift som Riksåklagaren har i dag. I den nya organisationen kommer åklagarkamrarna att ha ett heltäckande ansvar direkt under den centrala myndighetsledningen för all åklagarverksamhet inom sina respektive verksamhetsområden. Varje åklagarkammare bör få en medelsram för verksamheten, som bestäms av den centrala ledningen, och ett samlat ansvar för verksamhet, ekonomi och personal. När det gäller rekrytering av personal till åklagarorganisationen är det tänkt att det skall ske enligt en central och gemensam strategisk kompetensförsörjning. Med en rikstäckande organisation bör alla åklagare inom den nya myndigheten få en nationell behörighet. Enligt regeringens uppfattning leder en nationell behörighet för samtliga åklagare till större flexibilitet inom åklagarorganisationen.

6.1.2 Överprövning och tillsyn

Regeringens bedömning: Nationella utvecklingscenter bör ha ett ansvar för tillsyns- och överprövningsverksamhet inom deras respektive ansvarsområden. Inom det centrala myndighetskansliet bör det dessutom inrättas en funktion för en systematisk tillsyn, överprövningsverksamhet och handläggning av klagomål mot anställda inom åklagarväsendet.

Rapportens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Endast *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Statskontoret* har yttrat sig särskilt i denna del. JO, som inte har något att erinra mot den föreslagna lösningen när det gäller överprövningsverksamheten och tillsynsfrågan, framhåller att den inte på något sätt minskar behovet att överväga införandet av en fristående ordinär tillsyn över åklagarväsendet. Statskontoret anser att den nya lösningen innebär att den nya myndigheten kommer att utöva tillsyn över sig själv. Det finns därför anledning att se över om den externa tillsynen behöver stärkas.

Skälen för regeringens bedömning: Riksåklagaren utövar sin tillsynsfunktion genom regelbundna besök vid åklagarmyndigheterna, den s.k. överprövningsverksamheten, gemensamma inspektioner med Rikspolisstyrelsen och rätten att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Hur Riksåklagaren utövar sin tillsynsfunktion är dock i huvudsak inte reglerat. Av 2 § förordningen med instruktion för Riksåklagaren framgår att Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för laglighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen. För de ändamålen får Riksåklagaren meddela föreskrifter och allmänna råd. Enligt samma bestämmelse lämnar Riksåklagaren även i övrigt råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet.

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare har undersökt tillsynsverksamheten inom åklagarväsendet och vilka förbättringar som krävs. I sitt betänkande Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41) gör kommittén den bedömningen att de överåklagare som är myndighetschefer skall bära samma tillsynsansvar som riksåklagaren, vilket bör framgå direkt av författning. Riksåklagarens rättsliga tillsyn borde dessutom enligt kommittén i större utsträckning utgöras av inspektioner som ett värdefullt komplement till den tillsyn som bedrivs (betänkandet s. 83). Betänkandet är remissbehandlat och bereds i Justitiedepartementet. I detta sammanhang kan också nämnas att Tillsynsutredningen (dir. 2003:70) i ett mer vittomfattande perspektiv utreder hur den statliga tillsynen kan bli tydligare och effektivare.

Systemet med överprövningar är en grundläggande del i åklagarväsendets interna system för uppföljning och kontroll av kvaliteten i åklagarbeslut. Det är också en viktig rättssäkerhetsgaranti att högre åklagare får överta en lägre åklagares arbetsuppgifter i ett enskilt ärende och överpröva hans eller hennes beslut. Rätten att överpröva ett åklagarbeslut är ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken. Förfarandet är dock inte författningsreglerat utan har utvecklats i praxis och bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes i samband med budgetpropositionen 1984/85 (prop. 1984/85, bil. 4, s. 69 f, bet. 1984/85:JuU30, s. 3 f).

En överordnad åklagare kan inte bestämma hur en underordnad åklagare skall besluta i ett enskilt ärende. Riksåklagaren, överåklagare som är myndighetschefer och vice överåklagare till dessa överåklagare får dock enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. Ett sådant övertagande innebär att den högre åklagaren träder in i den lägre åklagarens ställe och övertar ansvaret för åklagaruppgiften. Ett överprövningsärende kan aktualiseras på flera sätt. Vanligast är att en brottsmisstänkt, en tilltalad eller en målsägande begär att en lägre åklagares beslut skall överprövas av en högre åklagare. Mest

frekvent är överprövning av beslut i åtalsfrågor samt beslut att nedlägga eller inte inleda förundersökning, dvs. beslut varigenom åklagaren slutligt avgör ärendet. Antalet överprövningsärenden vid de nuvarande åklagarmyndigheterna har under de senaste åren uppgått till cirka 2 000 ärenden per år, med en ändringsandel på cirka 10 procent.

I den nya organisationen kommer överåklagare och andra högre åklagare vid nationella utvecklingscenter att få ett särskilt ansvar för rättslig utveckling samt tillsyn och rättslig kontroll inom deras respektive ansvarsområden (se avsnitt 6.1.1). Att ansvara för överprövningsverksamheten kommer att vara en grundläggande uppgift för dem. Vidare kommer dessa åklagare att ha ansvaret för den ärendanknutna tillsynen. En på detta sätt specialiserad överprövnings- och tillsynsverksamhet skapar enligt regeringens bedömning goda förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning.

Kompetensen på ekobrottsområdet är i stor omfattning koncentrerad hos Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten har en framträdande roll när det gäller rättsligt utvecklingsarbete på ekobrottsområdet.

Den tillsyns- och överprövningsverksamhet som kommer att bedrivas hos nationella utvecklingscenter kommer dessutom kompletteras med en särskild funktion för liknande uppgifter inom det centrala myndighetskansliet. Den funktionen skall huvudsakligen ansvara för en mer systematisk tillsyn och rättslig kontroll, överprövningar och klagomål. Regeringen anser att de förändringar av dagens tillsyns- och överprövningsverksamhet som Riksåklagaren har föreslagit och har beredskap att genomföra skapar goda förutsättningar för en vidareutveckling och förstärkning av organisationens framtida verksamhet på de aktuella områdena. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen på detta område och avser att i kommande regleringsbrev för myndigheten ge den i uppdrag att redovisa och analysera de åtgärder som vidtagits för att säkerställa en effektiv tillsyn och rättslig kontroll i verksamheten. I detta sammanhang kan också nämnas att det inom Justitiedepartementet pågår ett arbete med att utforma direktiv till en utredare som bl.a. ges i uppdrag att ta fram förslag på ett fristående utredningsorgan för handläggning av brottsutredningar mot anställda inom Polisen och åklagare.

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Genomförandet av reformen torde initialt medföra vissa omställningskostnader. Dessa bedöms kunna finansieras inom befintliga anslag för åklagarorganisationen. De resurser som frigörs genom att den administrativa verksamheten rationaliseras och att de nuvarande sex myndighetskanslierna upphör bör successivt omfördelas till operativ verksamhet.

Rapportens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Genom reformen kommer det att frigöras administrativa resurser när de nuvarande sex myndighetskanslierna upphör samt genom rationaliseringsåtgärder i övrigt av den administrativa verksamheten. Medel kommer successivt att kunna omfördelas till den lokala operativa nivån och till förstärkning av utvecklingsverksamheten.

Under ett övergångsskede vid genomförandet av reformen kommer det emellertid att uppstå tillfälliga och marginella merkostnader för främst personal och lokaler. Dessa omställningskostnader bedöms dock inte vara mer omfattande än att de kan finansieras inom åklagarorganisationens befintliga anslag.

I den nuvarande organisationen är åklagare och annan personal anställd vid en åklagarmyndighet med placering vid en åklagarkammare eller vid myndighetens kansli. Personalen hos Riksåklagaren är anställd vid myndigheten Riksåklagaren. I den nya organisationen anställs alla vid den nya myndigheten med placering tills vidare vid en åklagarkammare, nationellt utvecklingscenter eller vid den centrala ledningen. För anställda inom åklagarorganisationen är 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämplig. Bestämmelsen innebär att samtliga anställningsavtal med de rättigheter och skyldigheter som följer av avtalet automatiskt överförs till den nya myndigheten om inte arbetstagarna motsätter sig detta.

8 Genomförande av omorganisationen

Riksåklagaren har för att förbereda en omorganisation inrättat en särskild genomförandekommitté. Kommitténs arbete är bl.a. inriktat på att lösa frågor som måste vara klara innan reformen kan träda i kraft. Det pågår bl.a. ett omfattande kompetensutvecklingsprogram som riktar sig till chefer på den centrala ledningsnivån, kammarcheferna samt kansliföreståndarna. Syftet är att förbereda dessa för att leda verksamhet av olika slag inom den nya myndigheten. Reformen skall träda i kraft den 1 januari 2005.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

7 kap.

2 §

Ändringen i *fjärde stycket*, som närmast har behandlats i avsnitt 6.1.1, innebär att överåklagarna fortsättningsvis, i stället för ledningsansvar som myndighetschefer, har ansvar för åklagarverksamheten inom vissa funktionellt bestämda ansvarsområden. Dessa områden kommer i de flesta fall kunna indelas efter brottsområden i större huvudgrupper, såsom brottsbalksbrott, specialstraffrätt etc. Ansvarsområdena för överåklagarna bestäms inom den nya myndigheten. Ekobrottsmyndigheten

kommer alltså att ha ansvar för ekobrottsbekämpningen inom de i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten angivna områdena. Prop. 2004/05:26

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om möjlighet för högre åklagare att överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare och utgör grunden för den överprövningsrätt som tillkommer högre åklagare.

Ändringen, som behandlats i avsnitt 6.1.2, innebär endast att överåklagare och vice överåklagare på samma sätt som idag skall kunna överta åklagaruppgifter som normalt utförs av lägre åklagare, oberoende av att de inte längre är myndighetschefer respektive ställföreträdare för sådana chefer.

6 §

Paragrafen reglerar frågor om åklagarjäv och innehåller bl.a. bestämmelser om jävsprövande befattningshavare.

Ändringen i *fjärde stycket* är endast en följd av att de regionala åklagarmyndigheterna upphör. Således kommer jäv mot åklagare att prövas av överåklagare som inte har någon chefsuppgift i förhållande till åklagaren. Liksom tidigare prövas jäv mot överåklagare av riksåklagaren.

7 §

Paragrafen reglerar frågor om biträdande och extra åklagare.

Ändringen i *andra stycket* innebär endast att det öppnas en möjlighet för regeringen att överlämna åt den nya myndigheten och Ekobrottsmyndigheten att förordna extra åklagare vid respektive myndighet.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 och 5–7 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

Riksåklagaren är under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet.

Vice riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. I övrigt får vice riksåklagaren i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra.

Om det finns särskilda skäl får regeringen, efter anmälan av riksåklagaren, förordna en överåklagare att för viss tid fullgöra åklagaruppgifter som får utföras av vice riksåklagaren.

Under riksåklagaren har *de överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet ansvaret för och ledningen av åklagarverksamheten.*

Under riksåklagaren har *överåklagarna ansvar för och tillsyn över åklagarverksamheten inom sina verksamhetsområden.*

5 §

Riksåklagaren, överåklagare *som är myndighetschefer inom åklagarväsendet* och vice överåklagare *till dessa överåklagare* får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare.

Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare.

6 §

Om det för åklagare beträffande visst brott finns omständighet som skulle utgöra jäv mot domare, får han eller hon inte ta befattning med förundersökning, åtal för brottet eller annan åtgärd enligt denna balk. Detsamma gäller vid fullgörandet av andra åklagaruppgifter.

Jäv får inte grundas på åtgärd som en åklagare har vidtagit på tjänstens vägnar, eller gärning som förövats mot honom eller henne i eller för hans eller hennes tjänst.

Även om en åklagare är jävig, får han eller hon vidta åtgärder som inte utan fara kan uppskjutas.

En fråga om jäv mot åklagare prövas av *den överåklagare som är chef för den myndighet där åklagaruppgiften fullgörs. Riksåklagaren prövar dock jäv mot vice riks-*

En fråga om jäv mot åklagare prövas av en överåklagare. *Jäv mot en överåklagare eller en vice överåklagare eller mot vice riksåklagaren prövas av riksåklagaren. Jäv*

åklagaren och andra åklagare som finns vid Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare. Jäv mot riksåklagaren prövas av honom eller henne.

mot riksåklagaren prövas av honom eller henne.

Prop. 2004/05:26
Bilaga 1

7 §

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 till 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.

Extra åklagare får i den omfattning regeringen bestämmer förordnas att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagare. Riksåklagaren får förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2004/05:26
Bilaga 2

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Västmanlands tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Länsrätten i Södermanlands län, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvårdstyrelsen, Rättsmedicinalverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Socialstyrelsen, Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Statskontoret, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Statstjänstemannaförbundet (ST).

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 oktober 2004

Närvarande: statsrådet Östros, ordförande, och statsråden Lövdén, Ringholm, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Andnor, Nuder, M. Johansson, Björklund, Jämtin

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2004/05:26 En ny åklagarorganisation