

Kontrollen över åklagarna i Japan

Av länsåklagare KLAS LITHNER, Karlskrona

I alla juridiska system, antingen man tillämpar legalitets- eller opportunitetsprinciper, kan det vara ett problem, hur man skall kunna nå en önskvärd kontroll över de allmänna åklagarnas beslut i åtalsfrågor. I en tidigare artikel har jag diskuterat det svenska överprövningsinstitutet. Jag har därvid ställt mig tvivlande till dess tilltagande utbredning. De andra alternativ som kunna tänkas, nämligen vid negativa åtalsbeslut enskilt åtal och vid positiva åtalsbeslut rekonventionstalan eller yrkande om ersättning till den tilltalade av allmänna medel, äro emellertid icke heller perfekta och kunna ej heller användas i alla situationer¹).

Genom en japansk åklagare, som studerade i London, och under våren 1974 besökte Sverige för jämförande studier av straffprocessen och åklagarverksamheten, fick jag kännedom om ett speciellt institut i Japan för kontroll över åklagarens beslut i åtalsfrågor, som torde sakna motstycke på andra håll i världen, och som utgör ämnet för denna artikel. För en kortfattad översikt över den japanska domstolsorganisationen, sådan den reformerats efter kriget och under den amerikanska ockupationen, hänvisar jag likaledes till en tidigare artikel.²

På engelska översattes den japanska termen med „inquest of prosecution“, som jag i det följande i brist på bättre översätter med „undersökning om åtal“. Bakgrunden till att institutet infördes var följande. Alltsedan Japan moderniserade sitt rättssystem efter västerländska förebilder förekommo endast allmänna åtal. Å andra sidan tillämpades opportunitetsprincipen, så att åklagaren var berättigad att underlåta åtal, där sådant ej ansågs erforderligt med hänsyn till 1) den misstänktes karaktär, ålder och personliga omständigheter, 2) gärningens svårighetsgrad, 3) de omständigheter under vilka brottet förövades och 4) omständigheterna efter brottet (Lagen om rättegång i brottmål, artikel 248).

Följaktligen hade åklagaren en mycket stark ställning i förhållande till den enskilde, särskilt målsäganden i brottmål, där åklagaren beslutat ej väcka åtal. Efter andra världskrigets slut diskuterade regeringen och de amerikanska ockupationsmyndigheternas juridiska ex-

¹) Se Lithner, Överprövningsinstitutet och dess berättigande, SvJT 1973: 719—730.

²) Se Folke Andrén, Något om japanskt domstolsväsen, SvJT 1957: 225—227. För oorientering om lagstiftningen se Shigemitsu Dando, Japanese Criminal Procedure, 1965, Vol. 4, Publications of the Comparative Law Project, och The Japanese Draft Penal Code 1961, with an introduction by Juhei Takeuchi, 1964, Vol. 8, The American Series of Foreign Penal Codes, båda New York University.

perter möjligheter att skapa kontroll. Efter amerikanska förebilder diskuterade man först att tillsätta åklagare genom allmänna val och att låta deras beslut i åtalsfrågor kontrolleras av en „grand jury“³⁾. Efter noggranna övervägande beslöt man sig dock för att ej införa dessa båda reformer. I förstnämnda avseende införde man istället en „kommitté för undersökning av de allmänna åklagarnas kvalifikationer“ och i sistnämnda avseende institutet „undersökning om åtal“. Lagen därom antogs den 12 juni 1948. Den började tillämpas i januari 1949 och har alltsedan dess tillämpats utan ändring. Inom varje underdomstols (District Court's) verksamhetsområde fungerar minst en undersökningskommitté. Antalet var vid införandet 203 men är nu 207. Varje kommitté består av 11 medlemmar, som tjänstgöra under en sexmånadersperiod. Valbara äro alla röstberättigade medborgare, som ej på speciella grunder äro obehöriga. De utväljas genom lottning i två omgångar. Först uttagas bland samtliga röstberättigade fyra grupper om vardera etthundra personer, och sedan uttagas bland dessa elva ledamöter och elva suppleanter. Detta arbete ombesörjes av kommitténs sekretariat, som utses bland distriktsdomstolens personal av en central myndighet. Kommittén arbetar ej hela tiden utan måste sammanträda sista månaden under varje kvartal. Ordföranden, som väljes inom kommittén av denna, har emellertid rätt att kalla till sammanträde när som helst. Chefsdomaren i närmaste distriktsdomstol orienterar, när en ny kommitté börjar arbeta, medlemmarna om deras plikter, varefter de avlägga ed. Förhandlingarna äro hemliga, och brott mot tystnadsplikt är straffbelagt. Kommittén beslutar genom omröstning med enkel majoritet. Ärendena anhängiggöras hos kommittén antingen genom klagomål från målsäganden i ett fall, där åklagaren beslutat att ej väcka åtal, eller på kommitténs eget initiativ. Vid fullgörandet av sina uppgifter har kommittén befogenheter i fyra särskilda avseenden:

1) Kommittén kan kalla den åklagare vars beslut är föremål för undersökning till förhör inför kommittén och begära att han förebär material till stöd för sitt beslut,

2) kommittén kan begära upplysningar från myndigheter och enskilda och begära utredning i olika avseenden,

3) kommittén kan kalla anmälaren-målsäganden och vittnena till förhör och även häkta dem, om de ej inställa sig,

4) kommittén kan besluta att inhämta sakkunnigutlåtanden. Om den finner sig i behov av juridiska råd, har den att vända sig till den tidigare nämnde chefsdomaren.

Dessutom ingår det i kommitténs befogenheter att framlägga förslag och giva råd till länsåklagaren för att förbättra åklagarnas arbete.

³⁾ Om detta system resp. detta institut se Lithner, Rättegångsreformerna i brottmålen i USA, SvJT 1962: 276—277 och 281—283 resp. 366 och 376—377.

När kommittén fattat sitt beslut, sänder den detta jämte skälen till den länsåklagare (Chief Public Prosecutor) som är överordnad den åklagare vars beslut prövats. Beslutet är emellertid ej bindande utan endast en rekommendation. Det tillställs även anmälaren och offentliggöres. Slutligen tillställs det den tidigare nämnda kommittén för undersökning av åklagarnas kvalifikationer. Det är emellertid endast om länsåklagaren delar kommitténs åsikt som han beslutar att åtal skall väckas, och detta sker enligt vad statistiken visar endast i ett mindre antal fall. Som nämndes inledningsvis, gäller institutet undersökning om åtal endast kontroll av åklagarnas negativa åtalsbeslut. Till komplettering härav kan nämnas, att målsägande som är missnöjd med ett beslut att ej väcka åtal kan vända sig med klagomål till överordnad åklagare, alltså en viss motsvarighet till det svenska överprövningsinstitutet. Någon statistik om i vilken utsträckning detta förekommer finns dock ej tillgängligt.

Ett tredje institut, varom stadgas i lag, ger möjlighet för målsäganden att vända sig till distriktsdomstolen och klaga över åklagarens beslut att ej väcka åtal mot ämbetsmän för vissa brott i tjänsten. Domstolen kan då besluta att åtal skall väckas, vilket blir bindande för åklagaren (samma lag artiklarna 262—269).

Däremot har jag ej lyckats få uppgift om möjligheten att anförda klagomål över åklagarens beslut att väcka åtal.

Antalet fall, där kommittén ansett att åtal bör väckas, är förhållandevis litet, och av dessa är det en mycket liten andel, som verkligen lett till åtal och fällande dom. Av 46.556 inkomna ärenden under 25 år ha 501 eller 1,08 % lett till fällande dom, men det är givetvis omöjligt att mäta, vilken betydelse institutet undersökning av åtal haft som en rättssäkerhetsgaranti eller för att skapa förtroende hos allmänheten för åklagarnas ämbetsutövning.

Klas Lithner

Källor: Criminal Statutes I—II (translation), Ministry of Justice, Japan (u.å.), Howard Meyers, The Japanese Inquest of Prosecution, Harvard Law Review, Vol. 64, 1950—51, s. 279—286, upplysningar från åklagaren Seiji Kurata, Tokyo, och sektionschefen Makoto Yoshimaru, brottmålsbyrån, Högsta Domstolens sekretariat, Tokyo, samt den av sistnämnda myndighet utgivna rekryteringsbroschyren Guide to Public Prosecutor's Office.