

OM ÅKLAGARE OCH ÅTALSPLIKTENS UTFORMNING I DE NORDISKA LÄNDERNA*

AV PROFESSOR, DR. JURIS PER OLE TRÅSKMAN

*It is officially recognized that it is impossible to prosecute every criminal case with complete attention to detail. The prosecutor therefore plays a key role in the modern criminal justice system when he or she decides whether to initiate a criminal case. A proper understanding of the prosecutor's right and duty to make such a decision requires consideration of the various forms of criminal proceedings within the broader context of the prosecutorial system. The prosecutor acts as a rational "works manager" when choosing between a complete trial as opposed to a summary proceeding and/or any further case hearings. If the prosecutor decides to pursue the case as a summary penal judgment, he or she must be prepared to switch roles and perform the duties of an impartial judge. The prosecutor must make all decisions and take all actions necessary in connection with the preliminary investigation. From the standpoint of legal security, the most important and sensitive of these concern restrictions on the criminal investigation and its proper time for closure. These kinds of decisions affect both defendants and victims, and can significantly impact public confidence in the criminal justice system overall. The decision to charge a suspect is, of course, notably important. For this, the prosecutor must estimate the strength of the evidence and decide, in accordance with procedural law, whether the charges are likely to hold. "Plea bargaining" can also be considered in this context, though its use remains very controversial throughout the Nordic countries. All of the decisions discussed require a rational consideration of the balance between economy, efficiency and fair trial.***

1. Olika slags brott och olika slags brottmålsrättegång?

I en idéskrift, Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål (Stockholm december 2006), gjorde en arbetsgrupp som riksåklagaren hade tillsatt följande reflektion om rättsutvecklingen:

* Artikeln bygger på det föredrag som författaren höll vid ett nordiskt seminarium om problem i samband omfattande brottmål arrangerat av Åklagarmyndigheten i Sverige i september 2008 i Stockholm.

** Title in English: *The Prosecutor's Right and Duty to Initiate a Criminal Proceeding: A Nordic Comparison*. Original in Swedish.

Vissa typer av brottslighet har under senaste år – inte minst på grund av den tekniska utvecklingen och den ökade internationaliseringen – blivit mer komplicerad och svårutredd. Detta har i sin tur medfört att brottsutredningarna har blivit allt mer vidlyftiga. Det gäller särskilt utredningar om ekonomisk brottslighet, men förekommer även vid utredningar av andra typer av brott så som t.ex. narkotikabrottslighet, människohandel och miljöbrott. Mot bakgrund bland annat av den absoluta åtalsplikten, de höga beviskrav som ställs i brottmål och bevisbördans placering är dessa utredningar mycket resurskrävande. [...] Samhällets resurser är begränsade. Det är inte realistiskt eller knappast ens önskvärt att rättsväsendet dimensioneras för att fullt ut utreda all brottslighet av denna karaktär. Det är därför nödvändigt att hitta nya vägar för att hantera denna utveckling.¹

Vad man här klart lägger upp till är alltså att olika slags brott ska handläggas i olika slags rättegång. Vad det egentligen handlar om är en öppen, officiell deklaration om *att alla brott inte ska utredas fullt ut, utan att man med hänvisning till effektivitet och ekonomi ska nöja sig med att få en fällande dom så långt som man nå med begränsad ekonomi*. Detta är egentligen inte något nytt utan det är vad man redan har accepterat när det gäller behandlingen av mindre allvarliga brott i skilda summariska förfaranden. En del av brottmålsförfarandet blir helt enkelt att man börjar med en ”grovsortering”, där brotten slussas in på skilda vägar med skilda förfaranden. Frågan blir då hur brotten ska klassificeras, vilka brott som ska behandlas som ”normala”, vilka som ”mindre viktiga” och vilka som ”stora och komplicerade”, samt vem det är som ska göra klassificeringen och vad denna egentligen innebär för rättegångens utformning?

Det grundläggande antagandet bakom denna artikel är att åklagaren kommer att ha en nyckelroll. Därför behandlas frågan om åtalsrätt och åtalsplikt i ett nordiskt rättsjämförande perspektiv. Behandlingen blir ofta tämligen summarisk, men den visar trots detta på en del väsentliga likheter och skillnader mellan åklagarna och deras roll i Norden.²

Vi kan börja från det triviala. Hur beskriver man en brottmålsrättegång? En enkätundersökning med informanter som slumpmässigt fördelar sig på skilda grupper i samhället skulle med säkerhet ge flera och varierande bud.

Den beskrivning som en person som aldrig själv har varit involverad i en brottmålsrättegång - eller engagerad i en sådan på grund av någon tillfällighet – ger, skulle med säkerhet skilja sig betydligt från den beskrivning som en domare, en åklagare eller en engagerad försvarsadvokat ger. En anklagad eller tidigare dömd persons beskrivning av sina egna upplevelser av rättegången och dess rättfärdighet skulle dessutom sannolikt skilja sig ytterligare från de professionella aktörernas beskrivning. För att inte tala om den beskrivning som ett brottsoffer möjligen kunde ge. En person som dömts till böter genom straffreläggande skulle kanske säga att han aldrig deltagit i en brottmålsrättegång över huvudtaget.

Bristen på säker kunskap om hurdan "den normala" beskrivningen av en brottmålsrättegång är gör att jag väljer ett rent fiktivt bud på en beskrivning. Mitt val av beskrivning motiveras av vad som vi med säkerhet vet att under en lång tid har varit en mycket populär uppfattning om hur en brottmålsrättegång avseende ett allvarligt eller annars komplicerat brott går till. Att en sådan uppfattning fått en stor genomslagskraft beror på den stora betydelse som populärkulturen sedan länge har haft när det gäller brott och straff. Många tror på den "verklighet" som man kan läsa i fiktionslitteraturen, också om litteraturen beskriver ett främmande rättssystem, och då är det följande som gäller som exempel på en riktig rättegång:

Domare Erwood såg ner mot rättsalen, som var fylld till sista plats, och sa i syrlig ton: "Allmänne åklagaren mot Dawn Ferney, alias Dawn Manning."

"Åklagarsidan är beredd, herr domare", sa Hamilton Burger.

"Företräder mr Mason den tilltalade?" sa domaren med en viss förvåning.

"Det är alldeles riktigt, herr domare", sa Mason.

"Sist ni befann er här i rätten, mr Mason, lade ni fram bevis som kastade starka misstankar mot den person som står tilltalad".

"Den bevisningen ska nu läggas fram av åklagarsidan, och jag har rättighet att korsförhöra vittnena", sa Mason med ett leende.

Domare Erwood tvekade ett ögonblick, som om han försökte komma på en anledning att utdela en skarp tillrättavisning. "Var så god, herr distriktsåklagare", sa han till sist."

Hamilton Burger lät sin assistent, Sam Drew, stöka undan de inledande förhören för fastställande av brottsplatsen, upptäckten av den döde, den dödande kulans läge och kaliber och så vidare.

"Vårt nästa vittne blir Harvey Dennison", sa åklagaren. [...]

Och sedan inkallas och korsförhörs vittne efter vittne. Tre som inkallats av åklagaren och tre som inkallats av försvararen. Varje inkallat vittne kommer som en större eller mindre överraskning för motparten och protesterna mot frågorna till vittnena blir många och starka. Klimax blir när åklagaren fullständigt slås ut:

"Allmänne åklagaren Hamilton Burger sjönk sakta ner på sin stol.

Domare Erwood fattade plötsligt sitt beslut. "Det är alldeles tydligt att mordet måste utredas ytterligare. Jag ogillar målet. Den tilltalade är frikänd. Rätten är övertygad om att det finns flera egendomliga omständigheter här som fordrar en betydligt noggrannare undersökning.

"Den tilltalade är frikänd, målet ogillas och rätten ajournerar sig."

Det blev alltså ett snöpligt fiasko för åklagaren och en praktfull framgång för försvararen i detta fall. Beskrivningen är tagen ur *Erle Stanley Gardners* bok "Perry Mason och fallet med den slagfärdiga omslagsflickan". För dem som har sin praktiska verksamhet inom ett av brottmålsprocessens områden är denna beskrivning av ett allvarligt brottmål en så ren fiktion som författaren egentligen

har skapat den till. I praktiken är brottmålsrättegångens verklighet, åtminstone i Norden, tämligen annorlunda än den som beskrivs i den litterära världens mest lästa och älskade deckare.

För det första hör mordet och dråpen lyckligtvis till de mindre vanliga brotten. När vi t.ex. ser på fördelningen i Sverige mellan antalet misstänkta personer inom olika brottskategorier (med ett totalt antal år 2007 på 112 304 personer) finner vi att proportionellt sett flest misstänks för trafikbrott och stöldbrott (20 % av alla misstänkta finns inom vardera av dessa två grupper). Därefter kommer i ordningsföljd brott mot person (18 %), narkotikabrott (14 %) samt skadegörelsebrott och bedrägeribrott (5 % i vardera gruppen). Övriga misstänkta (19 %) fördelas sedan mellan alla de andra brottskategorierna. Inom gruppen våldsbrott registrerades år 2007 knappt 190 personer som skäligen misstänkta för mord eller dråp, d.v.s. 0,2 % av alla brottsmisstänkta.

För det andra inleds en huvudförhandling i ett brottmål avseende ett allvarigare brott aldrig så planlöst och oförberett som i rättegången mot den slagfärdiga omslagsflickan. Inte minst bestämmelserna i Europakonventionen om en rättvis rättegång med deras krav om "jämlika vapen" och den anklagades rätt att förbereda sitt försvar innebär att "nya" bevis och "nya" vittnen som springer fram som en sprattelgubbe ur en tidigare dold burk med helt ny information är en rättslig omöjlighet. Huvudförhandlingen i brottmål kan inte längre på grund av kraven på en rättvis rättegång arrangeras och redigeras som en teaterföreställning där all fokus ligger på dramatik. Också om särskilt vissa försvarsadvokater gärna använder en viss överraskningstaktik som ett medel för uppmärksamhet också i Norden.

För det tredje – och det fråntar beskrivningen det mesta av betydelsen som en allmängiltig beskrivning av en brottmålsrättegång – är en fullständig rättegång vid en kollektiv domstol i flerdomsammansättning inte längre den normala formen för straffprocess, utan snarast en undantagsföreteelse. En hel del av brotten handläggs med hjälp av summariska förfaranden i vilka en polisman eller en åklagare – och alls inte en domare – är den faktiska beslutsfattaren. Särskilt åklagaren uppträder i dag allt oftare i rollen som domare.³

De summariska förfaranden som har utvecklats i Norden varierar liksom också deras praktiska användningsområde. Det är egentligen förvånande hur lite man i de nordiska länderna har sett på vilka summariska förfaranden som har utvecklats i grannländerna och vilka de praktiska erfarenheterna av dem är. Ett gott bud är att man kunde göra betydande processekonomiska vinster genom en mer systematisk rättsjämförelse mellan de nordiska länderna när det gäller den processuella hanteringen av "vardagsbrott och – förseelser".

Summariska förfaranden är i Danmark "*bødeforlæg*", varigenom åklagarmyndigheten eller en administrativ myndighet förelägger den anklagade böter

som denne kan välja att acceptera, eller så välja alternativet, d.v.s. kräva att saken behandlas vid domstol. I Norge används "forelegg" och "forenklet forelegg" som reaktion mot mindre allvarliga förseelser särskilt inom trafiken. Forenklerde forelegg utskrivs vanligen av en polisman, eller när det gäller överträdelse av tulllagstiftningen av en tulltjänsteman. Genom att utfärda ett "forelegg" kan åklagarmyndigheten få ett brottmål avgjort utan att väcka åtal. Detta är framför allt möjligt i de fall då påföljden stannar vid böter. Om den bötfällda accepterar forelegget är ärendet rättskraftigt avgjort. I annat fall skall åtal väckas vid domstol.

I Finland används, särskilt inom trafikområdet, "ordningsbot". Med "föreläggande av ordningsbot" avses då böter som utfärdas av Polisen, Tullverket eller Gränsbevakningen. Oftast skrivs böterna ut direkt på plats och godkänns sedan genom att den som fått böterna skriver under. Ett annat förfarande är "strafforderförfarandet". Vid strafforderförfarandet framställs ett straffanspråk av en polis-, tull- eller gränsbevakningsman, medan själva straffordern utfärdas av åklagaren. Förfarandet förutsätter samtycke av målsäganden och av den som meddelats straffanspråk. På motsvarande sätt finns i Sverige "ordningsbotsförfarande" och "strafföreläggande". Strafföreläggande är en bot som utfärdas av antingen åklagare eller tullåklagare. Ett strafföreläggande kan jämföras med en ordningsbot, som istället skrivs ut av polisman eller tulltjänsteman. Strafföreläggande kan användas när påföljden förväntas bli böter, men också då villkorlig dom kan förväntas. Ett strafföreläggande kräver att den misstänkte erkänner brottet och accepterar föreläggandet.

Handläggningen av brottmål vid domstol sker numera i stor utsträckning vid en domstol med *endomarsammansättning*.⁴ I Danmark görs *skillnad mellan "nævningesager", "domsmandssager" och "enedommersager"*. "Nævningesagerne", som utgörs av fall som gäller de allvarligaste brotten (straffanspråket är fyra år fängelse eller mer) avgörs alltid i första instans vid en domstol på instans två, alltså *landsrätten*. Domstolens sammansättning är tre landsdomare och en jury bestående av tolv *nævninge*. Domsmandsagerne och enedommersagerne behandlas i första instans vid en *byrått*. I handläggningen av en domsmanssag deltar en juridisk domare och två *lekmannadomare*. Denna sammansättning ska väljas om det kan bli fråga om strängare straff än böter, samt då saken kan bedömas vara särskilt ingripande för den anklagade eller ha ett särskilt offentligt intresse. Brottmål där sanktionen stannar vid böter avgörs i *endomarsammansättning*. Detsamma är fallet vid behandlingen av saker där den anklagade erkänner ("*tilståelsessager*") och som behandlas i den ordning som anges i 922 § Retsplejeloven.

Den *norska* ordningen påminner om den danska. Som domstol i första instans finns "*tingrettene*". Vid dem handläggs brottmålen antingen som "*enedommersaker*" eller som "*meddomsrettssaker*". "*Lagmannsrettene*" verkar

som domstol i andra instans. Lagmansrättens sammansättning varierar: Om straffskalan ger möjlighet att döma till fängelse upp till sex år är den sammansatt som en "meddomsrett" med tre juridiska domare och fyra *lekmanndomare*. Då åtalet gäller ett brott med en straffskala som överstiger sex år fängelse ska skuldfrågan som huvudregel avgöras av en *jury* bestående av fem män och fem kvinnor. Som "enedommersaker" behandlas framför allt sådana fall då den anklagade erkänner, alltså s.k. "tillståelsesaker", men också t.ex. frågor som gäller häktning.

Den "normala" sammansättningen vid huvudförhandling i brottmål i Sverige är en lagfaren domare och tre nämndemän. Om "det finns skäl för det" kan denna sammansättning utökas med en lagfaren domare och/eller en nämndeman. I ett stort antal mål sammanträder tingsrätten emellertid i en *endomarsammansättning* utan nämndemän. Detta är möjligt i alla de fall då huvudförhandlingen gäller ett brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader och det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter. Reglerna om tingsrättens sammansättning i Finland överensstämmer nästan helt med dem som gäller i Sverige. Den tydligaste skillnaden är att en *endomarsammansättning* är möjlig vid handläggning av brott som innehåller en straffskala innefattande fängelse på helt upp till 1 år och 6 månader. Men det utdömda straffet får inte vara annat än böter.

I praktiken handläggs således den allra största delen av brottmålen genom summariska förfaranden eller vid domstol med en *endomarsammansättning*. Detta framgår tydligt vid en granskning av domstolsstatistiken. En – tämligen summarisk - beskrivning av tillgänglig officiell statistik avseende åren 2006 och 2007 ger följande resultat:

I Danmark avgjordes år 2006 i allt 241.218 straffsaker. Mer än hälften av dem avgjordes genom strafförelägganden. Vid byrätterna och landsrätterna avgjordes sammanlagt cirka 113.000 saker. De flesta av dem, cirka 85.000, avgjordes vid byrätterna av en enda domare. Drygt 8 % av sakerna avgjordes som "tillståelsesaker" medan cirka 15.000 av sakerna avgjordes i en sammansättning med domsmän vid byrett. Bara ett fåtal av sakerna behandlades i första instans vid en landsrätt.

I Finland avgjordes 2006/2007 sammanlagt 381.840 straffsaker. Fördelningen mellan antalet straff utdömda genom strafforder, ordningsbot respektive genom avgöranden i första instans genom "ordinär" rättegång vid domstol var följande: Det största antalet saker avgjordes genom strafforder, eller sammanlagt mer än 60 % av alla saker. Cirka en tredje del av sakerna avgjordes genom att en ordningsbot utdömdes. Av de saker som behandlades i en "ordinär" rättegång vid domstol behandlades cirka var fjärde i *endomarsammansättning*. Det betyder att mindre än var tionde sak behandlas i en "ordinär" rättegång med fler än en domare.

Antalet straffsaker i Norge ligger kring 350.000. Dessa fördelades (2005/2006) när det gäller handläggningen av dem på följande sätt: Genom straff utdömt genom förenklat föreläggande avgjordes mer än 60 % och genom föreläggande drygt 15 %. Av de återstående sakerna avgjordes de flesta i första instans vid en domstol i endomarsammansättning. I bara cirka 5 % av fallen skedde handläggningen i en meddomarsammansättning.

När det gäller Sverige är antalet årligen avgjorda straffsaker cirka 380.000. De allra flesta av dem (cirka 280.000) avgjordes (2007) genom ordningsbotsförelägganden. Något mer än 10 % av sakerna avgjordes genom straffförelägganden, medan bara drygt 15 % av sakerna avgjordes genom "ordinär" rättegång vid domstol. Av de saker som avgjordes genom rättegång vid en tingsrätt avgjordes år 2007 76 % en med nämnd.

Det betyder alltså att ungefär *var fjärde brottmål* som handläggs genom "ordinär" rättegång i Sverige avgörs av en enda domare. Motsvarande andel är i Finland ungefär *var annat fall*. Proportionellt är endomarsammansättningen emellertid betydligt vanligare i Danmark och i Norge. I båda dessa stater är det ett klart flertal av brottmålen som handläggs av en ensam domare. Antalet brott och förseelser som slutligt avgörs av polis, tull-, gränsbevaknings- etc. myndigheter samt åklagarmyndigheterna utan inblandning av domstolarna är emellertid i alla stater betydligt större än det sammanlagda antalet saker som kommer till egentlig domstolsbehandling.

Vilka konklusioner är det värt att dra av denna översiktliga komparativa beskrivning av domstolar och brottmålsförfarandet i de nordiska länderna? En konklusion kan vara att det fortfarande finns betydande skillnader som bygger på skilda historiska traditioner och en tämligen tydlig uppdelning i en västnordisk respektive en östnordisk variant. En annan konklusion kan vara att det, när det gäller utvecklingen, finns tydliga gemensamma drag. Användningen av summariska eller annars förenklade förfaranden har vunnit terräng, vilket i sig har inneburit att antalet lagföringar vid domstol har minskat.

En uppenbar grund till detta är alla åtgärder som har vidtagits för att handlägga vad som ibland kallas "*trivialbrottsligheten*". Majoriteten av brottsligheten utgörs av trivialfall: För det första av trafikbrottens och -förseelsernas stora mängd, för det andra av mindre tillgreppsbrott, av bedrägligt beteende och undanhållande, åverkan, lindrig misshandel och andra fall av lindrigare våld eller hot mot person, samt för det tredje av olika småbrott kring våra allmänna njutningsmedel, tobak, alkohol, narkotika och sexualitet. Ett enskilt trivialbrott förutsätter inte som sådant några stora kontrollpolitiska insatser, men massbrottslighetens mängd förutsätter att brottet trots detta tas på allvar. Men att behandla alla brott – både de stora och de små – på samma sätt är naturligtvis inte möjligt av processekonomiska orsaker och inte heller förnuftigt eller ens rättvist.

De lösningar som används för att komma till rätta med massbrottsligheten är framför allt dekriminalisering, depenalisering (det vill säga att straff och brottmålsrättegång ersätts av en administrativ avgift) eller genom att ta i bruk ett processuellt forcerat förfarande. Här kommer de summariska förfarandena in och de ökade befogenheterna för åklagaren att de facto verka som domare.

Det processekonomiskt omöjliga i lika behandling av alla brott framstår tydligt och erkänns allmänt om man ser på hur domstolsrättegången har förändrats. Att behandla varje brott och förseelse i en fullständig brottmålsrättegång inför en domstol med flera domare låter sig bara inte göra.

Men att förklara om en lika behandling av de små och de stora brotten är eller inte är förnuftig eller rättvist är besvärligt. Förutom om beaktande av processekonomiska argument handlar det om nödvändigheten och svårigheten att göra de rätta prioriteringarna. Av olika skäl kan sådana prioriteringar verka diskriminerande mot vissa grupper av människor, varför straffsystemet inte framstår som rättvist. För att upprätthålla en stor tilltro till straffrättsystemet är det fullständigt nödvändigt att finna en optimal lösning på hur "trivialfallen" handläggs, samt också att finna en lösning på problemen med brottmål som är mer komplicerade än de "ordinära" fallen.

Och här kommer vi in på en annan utveckling, nämligen den som går mot att vissa typer av brott blir *mer omfattande och mer komplicerade* både i rättsligt och faktiskt avseende och därigenom också svårare att utreda och lagföra. Sådana typer av brott är framför allt en del av *ekobrottsligheten*, en del av den mer *organiserade brottsligheten* och *de gränsöverskridande brotten* med förgreningar till flera stater. Dessa typer av brottslighet kräver både stora resurser och en ordning som möjliggör handläggning och dom inom en skälig tid. I detta fall kan man se piskan över de brottskontrollerande myndigheternas och domstolarnas rygg i form bland annat av bestämmelsen i Europarättskonventionen (artikel 6 st. 1) om den brottsanklagades rätt till en rättvis rättegång inom skälig tid.

Rättegång och dom inom skälig tid uppställs allt oftare som ett politiskt krav. I Norge har stortinget fastställt följande mål för den genomsnittliga saksbehandlingstiden av brottmål: När det gäller *"enedommsaker"* är målet 1 månad, och när det gäller *"meddomsrettsaker"* 3 månader. Dessa mål hade man år 2007 uppnått när det gällde handläggningen vid domstol i första instans. I Danmark uppställde man från regeringens sida redan på 1990-talet vissa riktgivande frister för handläggningen av våldsbrotten. Enligt dessa skulle bland annat polisen slutföra förundersökningen och åtal väckas inom 30 dagar från det att en misstänkt gärningsman hade identifierats. Lagföringen vid rätten skulle sedan slutföras inom 37 dagar från den dag då saken anhängiggjorts vid rätten och verkställigheten av utdömt fängelsestraff skulle därefter inledas inom 30 dagar räknat från domen.

En formulering av motsvarande tidsfrister är i detta nu aktuell när det gäller brott som inkluderar olaga vapeninnehav samt ifråga om våldtäkt.

Enligt uppgifter från *Finland* lyckades man år 2007 slutföra handläggningen av brottmål i första instans inom två månader i cirka 60 % av fallen. Den genomsnittliga tiden mellan brott och dom var 8,6 månader.

Också när det gäller de mer omfattande och komplicerade fallen krävs det rationella strategier och förnuftiga prioriteringar. Och också i detta fall kommer åklagaren att ha en nyckelställning. Det är därför nu verkligen dags att se på den moderna nordiska åklagarens roll, rättigheter, plikter och kompetens.⁵

2. Åklagaren och hans/hennes uppgifter

2.1. Åklagarorganisationen

En närmare beskrivning och granskning av åklagarorganisationen i de skilda nordiska staterna måste undvaras i denna framställning. Summariskt beskrivet kan man anföra att åklagarorganisationen i Norden i det stora hela är hierarkiskt uppbyggd med åklagare på tre skilda nivåer: I *Danmark* verkar riksadvokaten som högsta åklagare, statsadvokaterna på mellannivå samt polisdirektörerna ("politidirektörerne") underst. Ett speciellt danskt särdrag är att också justitieministern "ingår" i åklagarorganisationen; justitieministern är i själva verket "Polisens" högsta chef som utövar sina befogenheter genom rikspolischefen och riksadvokaten. Justitieministern har också vissa exklusiva befogenheter när det gäller beslut om åtal.⁶ I *Finland* leds åklagarorganisationen av riksåklagaren, medan häradsåklagarna är de lokalt ansvariga åklagarna. Mellan dessa finns statsåklagarna som organisatoriskt hör till riksåklagarämbetet, men som de facto utgör en slags mellangrupp.

I *Norge* är åklagarna organiserade i en riksadvokat, ett antal statsadvokater samt på den lokala nivån polisadvokater ("politivadvokatene") som operativt underlyder en överordnad åklagarmyndighet men som i administrativt avseende är knutna till polisen. I *Sverige* organiseras åklagarverksamheten inom en särskild myndighet, Åklagarmyndigheten, med riksåklagaren som chef. Vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten finns också överåklagare och vice överåklagare. Landet är sedan uppdelat i åklagarkammare med en chefsåklagare som ledare. Övriga åklagare är kammaråklagare och assistentåklagare.

En utförligare beskrivning och granskning av åklagarnas funktionella, sakliga och lokala behörighet kan inte ske i denna framställning. Kort kan konstateras att en viss åklagares sakliga behörighet avhänger av hur en uppdelning av åklagarna har skett i allmänna respektive speciella åklagare. Också den funktionella behörigheten varierar mellan olika system och avhänger av vilka begränsningar som uppställs för att en åklagare på viss nivå ska kunna verka som åklagare vid

domstolar i högre instans. Åklagare på skilda nivåer har en devolutionsrätt och en substitutionsrätt i varierande omfattning. En överordnad åklagare kan ha rätt att överta beslutanderätten i ett åtalsärende som normalt ankommer på en underordnad åklagare samt också förordna att en underlydande åklagare ska driva ett av honom/henne väckt åtal.

Rätten att väcka åtal kan i vissa saker vara förbehållen en högre åklagare. I en del fall förutsätter väckande av åtal att en annan myndighet än en åklagare har förordnat om åtal. Den myndighet som getts rätt att besluta om åtal kan vara en politisk myndighet (t.ex. regeringen eller riksdagen) eller en högre åklagarmyndighet, vanligen riksåklagaren eller motsvarande. T.ex. får enligt en bestämmelse i strafflagen 1 kap. 12 § åtal i Finland inte väckas för vissa brott som begåtts utanför Finland eller ombord på fartyg etc. utan åtalsförordnande av riksåklagaren. Motsvarande bestämmelser finns också i de andra nordiska strafflagarna.⁷

3.2. Åklagaren och målsäganden

En rättspolitiskt viktig fråga är den om målsägandens/brottsoffrets ("den forurettedes") rättigheter och skyldigheter i relation till åklagaren. Är det alltid åklagarens uppgift att avgöra om åtal ska väckas eller kan målsägandens själv besluta om väckande av åtal eller på något sätt rättsligt påverka åklagarens åtalsbeslut?

I ett rättsjämförande perspektiv kan – något förenklat – de tre huvudlösnin-garna som valts i detta avseende beskrivas på följande sätt:

(1) Brotten är *brott under allmänt åtal*. Åtal för brottet kan bara väckas genom beslut av åklagare. Målsäganden saknar rätt att själv väcka åtal, eller har alternativt tilldelats en subsidiär rätt att väcka och driva åtal själv. Detta är huvudregeln i alla nordiska länder. Som exempel kan Sverige nämnas. Enligt svenska RB 20 kap. 8 § må målsäganden ej väcka åtal för brott som underlyder allmänt åtal. Målsäganden får emellertid väcka åtal för ett sådant brott om han/hon har angett det till åklagaren och åklagaren har beslutat att åtal inte ska äga rum.⁸

(2) Brott som ger åklagaren rätt att väcka åtal först efter att *målsäganden har angett brottet*. Dessa brott är vanligen sådana att målsägandens åtalsrätt är subsidiär. Målsäganden har alltså rätt att väcka och driva åtalet om åklagaren har beslutat att inte väcka åtal.

Det är inte ovanligt att brotten inom denna grupp *fakultativt underlyder allmänt åtal*. Åklagaren har då rätt – om vissa villkor är uppfyllda – att väcka åtal utan angivelse. Som exempel kan nämnas den svenska regleringen av åtalsrätten ifråga om ärekränkningssbrotten. Enligt brottsbalken 5 kap. 5 § (ny lydelse 2008:569) får förtal, grovt förtal eller förolämpning inte åtalas av annan än målsäganden. Om brottet riktar sig mot någon som är under arton år eller om i annat fall målsäganden anger brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta av *särskilda skäl* anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser något av följande fall:

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Ifall åklagare beslutat att inte väcka åtal har målsäganden självfallet enligt allmänna regler rätt att söka ändring i beslutet hos överordnad åklagare.

(3) *Rena målsägandebrott*, d.v.s. brott som bara underlyder enskilt åtal, vilket betyder att det bara är målsäganden som har den primära rätten att väcka och driva åtal. Denna grupp av brott, som tidigare inte var helt ovanlig, finns knappast alls längre.

I ett historiskt perspektiv har utvecklingen gått mot en större rätt och plikt för åklagaren att självständigt besluta om åtalet. De grundläggande argumenten för detta framgår ur den kritik som Amnesty International riktar mot åtalsregleringen avseende sexualbrott i Finland. (Se närmare nedan, särskilt fotnot 13). En brottsling ska inte kunna undgå lagföring som en följd av ett privat avtal med offret eller genom att hota och trakassera offret för att få denne att avstå från vidare åtgärder.

Å andra sidan har man i den rättspolitiska debatten också anfört argument för att öka målsägandens inflytande. Man har ibland betonat att det ligger i linje med en liberal samhällsideologi att låta brottsoffret själv besluta om lagföring av ett brott ska ske eller om frågan bättre kan lösas på annat sätt, t.ex. genom medling. Man har också anfört att man kan uppnå betydande ekonomiska besparingar om lagföringen begränsas till sådana fall då målsäganden själv yrkar på lagföring och är villig att aktivt medverka i den, samt att en aktivering av målsäganden vid lagföringen är positivt på grund av det större samhällsansvar som målsäganden därigenom förväntas visa.⁹

3.3. Åklagarens uppgifter

Traditionellt sett kan man kort beskriva åklagaruppgifterna genom att ange att åklagaren ska delta i förundersökningen av ett brott, att besluta om åtal, att driva åtalet, samt att vid behov och söka ändring av domen i högre instans. I dag är det dock uppenbart att åklagarna har fått en betydligt mer central kriminalpolitisk roll med flera och mer komplicerade uppgifter.¹⁰

I alla nordiska länder kan åklagaren fungera som ledare av förundersökningen och i vissa fall ska han/hon göra det. Som förundersökningsledare är åklagaren ansvarig för att brottet utreds på bästa möjliga sätt. Rent praktiskt genomförs utred-

ningen vanligen av polisen efter åklagarens direktiv. Åklagaren följer utredningen fortlöpande och tar hela tiden ställning till vilka utredningsåtgärder och beslut som krävs. När utredningen gäller grov och komplicerad brottslighet deltar åklagaren ofta direkt i vissa delar av utredningen, som vid rekonstruktioner av brottet eller vid viktiga förhör. Förundersökningsledaren kan besluta om tvångsmedel. I vissa fall kan beslut om tvångsmedel tas av polis, i andra fall krävs beslut av åklagare och i några fall kan beslutet bara tas, eller fastställas, av en domare.

Åklagarna har fått nya uppgifter när det handlar om att använda moderna spaningsmetoder och hemliga tvångsmedel.¹¹ Detta har framför allt motiverats med "brottsutvecklingen", inte minst när det gäller den mer organiserade och gränsöverskridande brottsligheten.¹² Brottsutvecklingen nämns också i flera andra sammanhang som ett skäl som gör det nödvändigt att ändra på tidigare kriminalpolitik. I ett strategidokument som Riksåklagaren i Sverige utsände 2007 fastslås att "[e]n beredskap ska finnas inom åklagarväsendet för att kunna tillämpa nya tvångsmedel, till exempel buggning, och hanteringen av rättssäkerhetsgarantier i samband med hemliga tvångsmedel".

Det är åklagaren som beslutar om utredningen av ett brott skall fortsätta, eller om den skall läggas ner. En förundersökning ska läggas ner så snart det inte längre finns anledning att fullfölja den, t.ex. på grund av att det visat sig att fråga inte är om brott eller att den som misstänkts för brottet inte är skyldig (se t.ex. svenska RB 23 kap. 4 §). Det kan också finnas goda skäl att lägga ner en förundersökning av rent processekonomiska skäl, d.v.s. då en fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till annat än en lindrig påföljd (se svenska RB 23 kap. 4a §). Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte alls skall inledas.

Åklagarna har enligt gällande lag tämligen stora befogenheter att lägga ner en förundersökning med hänvisning till bevisets ställning. Gorm Toftegaard Nielsen beskriver för dansk rätts vidkommande detta på följande sätt:

Selv om sigtelsen ikke er grundløs, kan det meget vel tænkes, at beviserne ikke er af en sådan karakter, at videre forfølgning kan ventes at føre til, at den sigtede findes skyldig. Også i disse tilfælde opgives sagen – den henlægges på bevisets stilling. Det afgørende er ikke, om det er overvejende sandsynlighed, at den sigtede er skyldig, men om der kan føres et så stærkt bevis herfor, at det er hævdet over rimelig tvivl, at han er skyldig.

Att åklagaren väljer att lägga ner en undersökningen med hänvisning till bevisets ställning har kritiserats framför allt med hänvisning till att åklagarna i praktiken påstås nedlägga bl.a. förundersökningar gällande sexualbrott alltför lätt. I en ny-

ligen publicerad rapport, "Fallet nedlagt. Våldtäkt och mänskliga rättigheter i Norden", kritiserar Amnesty International häftigt den bortgallringsprocess som sker i praktiken när det gäller lagföringen av våldtäkt. I rapporten anføres bland annat:

Allvarliga hinder för att öka åtalsfrekvensen i våldtäktsärenden återfinns exempelvis i den finska lagstiftningen.¹³ Att endast ett litet antal anmälda våldtäkter leder till åtal och ett ännu mindre antal leder till fällande dom är dock ett gemensamt problem för alla de nordiska länderna. De flesta fall läggs ned på ett tidigt stadium av utredningen, vanligen med motiveringen att brott inte kan styrkas. Så kan ibland vara fallet men i andra fall är avsaknaden av bevis ett resultat av att man underlåtit att grundligt och på ett professionellt sätt samla och säkra bevis. Brottsoffrets möjlighet att få rättvisa och upprättelse är i stor utsträckning avhängig av förundersökningens kvalitet. Den så kallade bortgallringen är bland annat ett resultat av de olika bedömningar som görs och som hänger samman med utredarnas kompetens, motivation och värderingar - faktorer som avspeglas i utredningsarbetet. Forskning i Danmark, Sverige och Finland indikerar att det ibland förekommer att polisens utredare utgår från att kvinnor som anmäler våldtäkt ljuger eller misstar sig. Som framgår av denna rapport hämmas den rättsliga processen - och ytterst kvinnornas rätt till rättvisa och lika skydd inför lagen - av diskriminerande attityder kring kvinnlig och manlig sexualitet och föreställningar om hur kvinnor bör uppföra sig och reagera före, under och efter en våldtäkt. Kopplat till detta är också föreställningar om vad som utgör en "riktig" våldtäkt och vem som är ett "idealiskt" offer.

Åklagarna i alla nordiska länder har numera också tämligen stora befogenheter att underlåta åtal trots att tillräckliga skäl för att väcka åtal finns. Denna möjlighet behandlas närmare i ett senare avsnitt. I vissa fall har åklagaren också möjlighet att välja domstolsstat och därigenom jurisdiktion. Detta gäller framför allt i sådana fall då den europeiska arresteringsordern aktualiseras. Enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder kan t.ex. en begäran om överlämnande av en misstänkt person genom en arresteringsorder avslås om förundersökning har inletts eller åtal väckts i Sverige för gärningen och förundersökningsledaren i det ärendet motsätter sig att lagföringen sker i den utfärdande medlemsstaten (5 § stycke 1 punkt 5).¹⁴

Det är primärt åklagaren som fattar beslutet om en rättegång vid domstol ska inledas eller om ett ärende ska behandlas genom ett summariskt förfarande i form av bødeforlæg, forelegg, strafföreläggande eller strafforder. Möjligheterna att avgöra ett ärende genom ett summariskt förfarande har utökats betydligt. Enligt gällande bestämmelser i Sverige (rättegångsbalken 48 kap. 4 §) kan t.ex. följande straff och påföljder utdömas genom strafföreläggande: bötesstraff beträffande brott, för vilket böter ingår i straffskalan (dock inte normerade böter), villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter (i fall, då det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd),¹⁵ samt företagsbot då boten inte överstiger 500 000 kr.

Åklagarens mest centrala uppgift är att ta beslutet om väckande av åtal. Hur åtalsplikten har utformats, vilka regler som gäller för att åtal får, bör eller skall väckas, och vilka bevis för den misstänktes skuld till det aktuella brottet som ska finnas för ett åtal, varierar från rättssystem till annat.

Enligt svensk rätt (RB 23 kap. 2 §) gäller att man under förundersökningen skall utreda, vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom/henne. Det gäller vidare att brottet utreds så grundligt under förundersökningen att bevisningen vid huvudförhandlingen inför rätten kan förebringas i ett sammanhang. Vad som krävs för väckande av åtal är alltså att en tillräckligt grundlig undersökning visat att någon kan betraktas som skäligen misstänkt för ett visst brott och att åklagaren har tillräckliga skäl för att anta att ett åtal leder till en fällande dom.

Motsvarande krav i Finland är att förundersökningen har visat att det finns sannolika skäl för att den misstänkte är skyldig till brottet.¹⁶ I Danmark har kravet formulerats så att det måste vara övervägande sannolikt att den misstänkte är skyldig och att man kan framlägga så starka bevis för detta att skulden blir fastställd utan rimligt tvivel.¹⁷ I Norge har man åter anfört att åtal ska väckas då åklagaren är överbevisad om att den misstänkte är skyldig och bedömer att bevisningen är tillräcklig för att leda till en fällande dom.

Man kan fråga sig om dessa olikheter ifråga om de verbala uttryck som används i verkligheten också innebär en reell skillnad. Jag tvivlar starkt på detta.

Man kan emellertid med ett beklagade konstatera att den kriminologiska och rättssociologiska forskningen bara har visat ett begränsat intresse åt frågan om hur enhetlig åtalspraxis är. Detta gäller både nationella och rättsjämförande internationella undersökningar. Åklagarna förefaller t.ex. i vissa mån vara vacklande inför frågan om det avgörande för åtalsbeslutet ska vara åklagarens egen bedömning av den anklagades skuld eller åklagarens prognos om vilket utfallet vid domstolen kommer att bli. I det första fallet väcks åtalet för att åklagaren själv anser att den misstänkte är skyldig, i det andra fallet på grund av att åklagaren förväntar sig kunna lägga fram bevisning som leder till en fällande dom.

Då det gäller regleringen av åklagarens åtalsplikt respektive åtalsrätt brukar man göra en skillnad mellan ett system som bygger på legalitetsprincipen och ett som bygger på opportunitetsprincipen.¹⁸ Man kan härvid också tala om en absolut respektive en relativ åtalsplikt.¹⁹ Då regleringen bygger på en absolut åtalsplikt ska åklagaren väcka åtal så snart bevisningen mot en viss person är tillräckligt stark. Vid en reglering som bygger på en relativ åtalsplikt har åklagaren ett större kriminal- och rättspolitiskt rådrum. Åtal behöver inte väckas trots att bevisningen är tillräckligt stark.

Man kan på goda skäl ifrågasätta om det längre finns någon särskild anledning att konfrontera de två skilda systemen för regleringen av åtalsplikten mot varandra. System som renodlat bygger på legalitetsprincipen, respektive system som renodlat bygger på opportunitetsprincipen finns knappast.²⁰ T.ex. det danska systemet, som av tradition ansetts bygga på opportunitetsprincipen,²¹ skiljer sig knappast i praktiken nämnvärt från det svenska som ansetts bygga på legalitetsprincipen. Jag citerar Gorm Toftegaard Nielsen:

Normalt anføres, at det danske system hviler på opportunitetsprincippet. § 722, stk. 2, indeholder en meget bredt formuleret mulighed for at frafalde tiltale, "hvis der foreligger særlig formildende omstændigheder eller andre særlige forhold gør at påtale ikke kan anses for påkrævet af almene hensyn". Med udgangspunkt i denne regel kan det hævdes, at anklagemyndigheden ikke er undergivet et legalitetsprincip, men rejser tiltale efter et opportunitetsprincip. Det har intet formål at diskutere, hvilken etikette der skal sættes på det danske system, blot man gør klart, at lovens udgangspunkt er, at tiltale rejses ved bevismæssig dækning og at tiltalefrafald har undtagelsens karakter.

Åtalsunderlåtelse ("åtalseftergift", "tiltalefrafald") är alltså i Norden en undantagslösning. Åklagaren har enligt huvudregeln en åtalsplikt då tillräckliga skäl för åtal föreligger.²² Om ett brott har begåtts och åklagaren anser att bevisningen är tillräcklig mot den misstänkte, är han/hon således i princip skyldig att åtala. Den mest omfattande prövningsrätten vid beslut om väckande av åtal har åklagarna i *Norge*. Enligt *lov om rettergangsmåten i straffesaker* kan nämligen "selv om straffskyld anses bevist, [...] påtale unnlates såfremt slike særlige forhold er til stede at påtalemyndigheden etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen".

Från regeln om en absolut åtalsplikt finns också i de andra nordiska länderna ett antal undantag. Dessa undantag gäller först och främst mindre allvarliga brott, "bagatellsaker". Enligt den *danska* processlagen (§ 722, stk. 1, nr 1) kan åtal underlåtas om överträdelsen "er af ringe strafværdighed og efter loven ikke kan medføre højere straf end bøde". På motsvarande sätt kan i Finland åtal efterges när brottet inte kan förutses medföra strängare straff än böter och gärningen, med hänsyn till sin menlighet eller gärningsmannens skuld, sådan den framgår av brottet, skall anses vara ringa bedömd som en helhet. I *Sverige* (RB 20 kap. 7 §) är åtalseftergift möjlig när brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter samt då påföljden kan antas bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl att underlåta åtalet. En förutsättning i Sverige för åtalsunderlåtelse är därtill alltid att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Åtalsunderlåtelse är också möjlig när det gäller brott som begåtts av ungdomar. I *Finland* gäller detta fall för brott som begåtts av någon som inte har fyllt 18 år, och brottet inte kan förutses medföra ett strängare straff än böter eller fängelse

i högst sex månader. Det krävs att gärningen snarare kan anses ha berott på oförstånd eller förhastande än på likgiltighet för förbud och påbud i lag. Åtalseftergift är i Finland också möjlig när en rättegång och ett straff ska anses vara oskälig eller oändamålsenlig med hänsyn till uppnådd förlikning mellan gärningsmannen och målsäganden eller med hänsyn till gärningsmannens övriga handlande för att avstyra eller avlägsna verkningarna av brottet, hans personliga förhållanden, de övriga följder som brottet medför för honom, social- och hälsovårdsåtgärder eller andra omständigheter.

Också i *Sverige* har åklagaren betydande möjligheter att underlåta åtal för brott som begåtts av ungdomar under 18 år (lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 16 och 17 §§).²³ I Danmark finns motsvarande bestämmelser i retsplejeloven § 722, stk. 1 nr. 2 och 3. Åtalsunderlåtelsen kan ofta kombineras med särskilda villkor.

En tredje grupp av åtalsunderlåtelser är de som styrs av processekonomiska skäl t.ex. vid flerfaldig brottslighet.²⁴ Åtalseftergift kan också beslutas med hänvisning till individuella skäl avseende den misstänkte (den misstänkte är psykiskt sjuk eller handikappad) samt med hänvisning till att andra åtgärder än straff är lämpligare (vårdåtgärder vidtas eller ska vidtas mot den misstänkte),²⁵ samt slutligen då en straffpåföljd helt enkelt är helt onödig. Enligt svenska RB 20 kap. 7 § stycke 2 får åklagaren besluta om att underlåta åtal "om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks".²⁶

Det är åklagarens uppgift att formulera åtalet mot den anklagade, inklusive beskrivningen av den gärning som ansvarsyrkandet avser.²⁷ Under själva rättegången ligger bevisbördan hos åklagaren (och/eller målsäganden). Denna regel är så hävdvunnen att den nästan har ansetts självskriven. Åklagaren (eller kändsidan) har bevisbördan med avseende på samtliga relevanta omständigheter då det gäller att fastställa den anklagades straffrättsliga ansvar. Den anklagades skuld har blivit lagligen fastställd först då åklagaren har lett i bevis att han/hon med i lagen avsett personligt ansvar (uppsåt eller oaktsamhet) har begått den rättsstridiga gärningen.²⁸

I sin uppgift är åklagaren bunden av ett krav på ovillkorlig objektivitet.²⁹ Detta betyder att inte blott de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan också de som är gynnsamma för honom ska beaktas, och att också bevis som är till den misstänktes förmån, ska tillvaratas. Undersökningen ska bedrivas så, att inte någon person onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Allt detta är en konsekvens redan av Europarättskonventionens stadgande om oskyldighetspresumptionen. Den anklagade har ju förmånen av att under hela

brottmålsrättegången bli behandlad som oskyldig. Åklagarens uppgift är inte att arbeta för ett fällande avgörande, utan för ett riktigt och rättvist avgörande.³⁰

Det förutsätts numera att åklagaren är aktiv då det gäller straffmätningen och valet av påföljd. Det förutsätts att åklagaren yrkar på ett visst straff och pläderar för detta.³¹

En åklagare som är missnöjd med rättsens dom kan överklaga den. Numera gäller ofta särskilda regler om prövningstillstånd. Dessa frågor behandlas inte närmare här.

3. Plea bargaining: "Why have a Trial when you can have a Bargain?"³²

Enligt den svenska idéskriften om effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål är det "inte realistiskt eller knappast ens önskvärt att rättsväsendet dimensioneras för att fullt ut utreda all brottslighet av [komplicerad] karaktär" och det "är därför nödvändigt att hitta nya vägar för att hantera denna utveckling".³³ Vad som bl.a. behandlas som en lösning är att införa någon typ av "plea bargaining-ordning", kanske snarast i form av en straffrabatt.³⁴ Idégruppen har då bl.a. hänvisat till den ordning som införts i Norge angående straffrabatt vid uforbeholden tilståelse i straffeloven 59 § (som kommer att ersättas med 77 § och 80 § första stycket a nr 1 i den nya straffeloven, Lov 20 maj 2005 nr 28). Tanken bakom denna straffrabatt bygger på processekonomiska skäl och på hänsynstagande till målsäganden: Ett erkännande förenklar förundersökningen och leder till att målet kan avgöras av en domare. En målsägande slipper den belastning som det innebär att få sin trovärdighet ifrågasatt under huvudförhandlingen.³⁵

Vad det hela handlar om är att följa i fotspår som avsatts i flera andra rättsordningar i form av någon typ av förhandlingsförfarande mellan åklagaren och anklagade.

Den tyska forskaren Thomas Weigend har konstaterat att brottmålsrättegången numera enligt fleras bedömning har blivit tämligen ointressant, eller kanske t.o.m. onödig. Allt viktigt som sker sker redan under förundersökningen och rättegångsförberedelsen. Själva rättegången är bara "an accident in the smooth administration of criminal justice". Han frågar också om brottmålsrättegången kommer att överleva eller om den dör ut på samma sätt som dinosaurierna:

Will trials survive? Or will they become the dinosaurs of criminal procedure, eventually extinguished because they no longer fit into an environment geared toward efficient crime control rather than a dramatic presentation of guilt and punishment?

Plea bargaining är som fenomen inte något nytt eller okänt i Norden. Enligt Gorm Toftegaard Nielsen förekommer plea bargaining i praktiken i Danmark i följande tre varianter:

- 1) Åklagaren och den anklagade sluter ett avtal som går ut på att åklagaren underlåter att väcka åtal för några av de gärningar som i och för sig kunde bevisas mot att den anklagade erkänner sig skyldig till de övriga. Det förfarande som då kan användas är det som gäller för tilståelsessager enligt § 922 retsplejeloven;
- 2) Åklagaren och den anklagade sluter ett avtal som går ut på att den anklagade avstår från att överklaga en dom från första instans mot att åklagaren underlåter att väcka ytterliga åtal för gärningar som ännu inte har omfattats av lagföringen;
- 3) Åklagaren och den anklagade sluter ett avtal som går ut på att den anklagade ger upplysningar om de andra medverkandes deltagande i brottet mot att åklagaren begränsar sitt ansvarsyttrande mot den anklagade eller formulerar det på ett sätt som är fördelaktigt för honom/henne.

Särskilt det tredje fallet är problematiskt. Redan vid ett nordiskt åklagarseminarium år 1987 beskriv den danska advokaten Elsebeth Rasmussen följande avtal från praktiken, ett fall från år 1979:³⁶

Under ett samtal med tt, vid vilket advokat [...] var närvarande har tt förklarat sig vara villig att avge en förklaring om sin och andra personers andel i heroin-, morfin- och hash-smuggling i mycket stort omfång. Han har dock som villkor uppställt att detta inte i väsentlig mån skadade hans egen sak. Han hade enbart önskat att ge nämnda upplysningar i kontakten till polisen medan han inte ville erkänna dem inför rätten.

Jag har förelagt problemet för statsadvokat J, som gav mig fria händer att ingå de nödvändiga avtalen och avge de nödvändiga löftena. Om detta var nödvändigt var han själv villig att delta i förhandlingarna. Jag har därefter med tt och hans försvarare övervägt möjligheten att hålla hans identitet hemlig, när det med stöd i hans upplysningar skulle ske ytterligare anhållanden. Jag har som en möjlighet nämnt att man kunde utlova att förhållandena i hans fall skulle hänföras under strafflagens § 191 stk. 1 nr 1, vilket innebar att straffmaximum i hans fall blev sex år fängelse [...] stället för tio år fängelse] (som han därigenom också kunde räkna med som sitt straff). Däremot skulle inte några begränsningar göras med hänsyn till vilka gärningar han skulle bli anklagad för, med stöd också i de upplysningar som han lämnade.

Avtalet ingicks och det innehöll också vissa andra punkter som jag förbigår här. Avtalet uppfylldes av bägge parter och det mötte inte heller någon kritik i den efterföljande rättegången. Avtalet är inte unikt – i dansk praxis finns också andra liknande fall.

De grundläggande frågorna är om åtalsavtal av detta slag är nyttiga och nödvändiga, vilka syften de tjänar och om de på ett positivt sätt kan bidra till ett rättvist system.

Det gängse argumentet för att sådana avtal både är nyttiga och nödvändiga bygger på ett processekonomiskt resonemang. Genom avtalet sparar man tid och pengar och detta är – säger man – oundgängligt i dagens samhälle. Avtalen bidrar till en effektivare brottskontroll.

Är detta riktigt? Egentligen finns det inte något övertygande bevis för detta. Thomas Weigend anför:

The most popular explanation is that shortcuts to conviction and sentence are necessary because the system is too overburdened to grant a full trial in all cases. But this thesis has little evidence to support it – the time and location of system changes from trial to non-trial adjudication are not related to significant increases in case input.

Det finns inte heller empiriska bevis för att brottskontrollen verkligen är effektivare i system som tillåter plea bargaining-avtal än i system som inte möjliggör dem eller avråder från att använda dem. Och sist och slutligen handlar straffrätts-systemet inte huvudsakligen om operativ effektivitet, utan om rättvisa. Det kan alltså inte bara handla om att minska kostnader och öka effektivitet.

Vilka fördelar har den traditionella brottmålsrättsgången? Framför allt att den bygger på vissa grundläggande värden. Det första värdet har att göra med sökandet efter sanning. Ett syfte med rättegången är att finna fram till en sann beskrivning av vad som egentligen hände, vem som gjorde vad och på vilket sätt. Det andra värdet har att göra med rättvisa. Rättegången och domen finns till för att finna en rättvis samhällelig lösning på en konflikt och därvid på ett rättvist sätt klandra den som är värd klander. Det tredje värdet inkluderar insyn, information och kommunikation mellan allmänheten och rättsväsendet. Där fyller den fullständiga offentliga rättegången en viktig funktion.

Då man utreder och överväger olika lösningar av "plea bargaintyp" gäller det alltså framför allt att seriöst och objektivt ta ställning till följande frågor: Hur väl uppfyller en plea bargainrättegång rättegångens funktion att finna och beskriva sanningen? Löser en plea bargainrättegång den samhälleliga konflikten på ett tillfredsställande sätt med beaktande av alla involverade parter intressen? Bli distributionen av klander rättvis? Uppfyller en medvetet nedskuren rättegång kravet på insyn, information och kommunikation mellan alla intressegrupper, och framför allt skapar och upprätthåller en sådan rättegång förtroendet för rättssystemet?

Sist och slutligen handlar det mycket om skapande av förtroende. Vilken typ av rättegång och lagföring är bäst ägnad att skapa och upprätthålla ett stort förtroende för rättsväsendet? Om det är något som vi vet med stor säkerhet är det att inte något straffsystem kan fungera effektivt utan allmänhetens förtroende.

4. Konklusion: Åtalsplikten och åklagarens roll

I dagens straffrättsystem har åklagaren en nyckelroll. För åklagaren handlar det inte bara om att besluta om åtal, utan om mycket mera. Rätten att åtala och plikten att åtala kan inte diskuteras meningsfullt utan att se på systemet i dess helhet och den roll som åklagaren har i detta.

Då det gäller valet mellan rättegång vid domstol eller ett alternativt summariskt förfarande ska åklagare vara en rationell "arbetsledare" och styra den fortsatta handläggningen in i det förfarande som är lämpligast. Om åklagaren väljer ett förfarande med föreläggande ska han/hon sedan själv träda in i rollen som en rättvis domare.

Åklagaren ska sedan vidta alla de åtgärder och fatta de beslut som föranleds av förundersökningen. De viktigaste av dessa och ur rättssäkerhetssynpunkt känsligaste är frågor som gäller begränsning av förundersökningen eller nedläggande av den. Detta är frågor som starkt berör både den misstänkte och brottsoffret samtidigt som de har en stor betydelse för tilltron till hela rättsskipningen.

Åtalsbesluten är självfallet fortfarande centrala. Det gäller för åklagaren att bedöma om bevisningen är tillräckligt stark, samt att sedan inom de ramar som lagen ger, fatta ett möjligt beslut om att helt eller delvis underlåta åtal. Det är i denna kontext som också möjliga avtal med den brottsmisstänkte kommer in i bilden. Här finns också flera frågor som gäller balansen mellan processekonomiska lösningar, effektivitet och rättvisa.

Kort sagt utan allt det som åklagaren gör och förväntas göra på ett professionellt sätt – inklusive urvalet av brott för olika slags rättegång – finns kan man inte åstadkomma en rationell ordning i dagens straffrättskipning.

Noter:

- ¹ Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål. Stockholm 2006, s 9.
- ² Brottmålsrättegången i dess olika varianter beskrivs i flera monografier och processrättsläroböcker. Här kan följande nämnas: För Sveriges del Bengt Lindell (red), Hans Eklund, Petter Asp & Torbjörn Andersson: Straffprocessen. Uppsala 2005; för Danmarks del Gorm Toftegaard Nielsen: Straffesagens gang. København 2004, samt Eva Smith, Jørgen Jochimsen, Michael Kistrup & Jakob Lund Poulsen: Straffeprocessen, København samt för Finlands del Dan Frände Finsk straffprocess I, Helsingfors 1999.
- ³ Se också Petri Jääskeläinen: Syyttäjä tuomarina. Rikos- ja prosessioikeudellinen tutkimus seuraamusluontoisen syyttämättä jättämisen ja rangaistusmääräysmenettelyn ehdoista Suomessa ja Ruotsissa. [Åklagaren som domare. En straff- och processrättslig undersökning om villkoren för åtalsunderlåtelse av påföljdskaraktär och strafforderförfarandet i Finland och i Sverige]. Helsingki 1997.
- ⁴ Island kommer inte att närmare behandlas i den följande framställningen. Den isländska domstolsorganisationen regleras i en lag från år 1998. Domstolarna är uppdelade i två instanser distriktsdomstolar och Högsta domstolen. Det finns i detta nu åtta distriktsdomstolar av vilka den i Reykjavik är den klart största. Inte heller Grönland och den särskilda processordning som gäller där kommer att bli behandlat i denna framställning.

- 5 Se också Per Ole Träskman: Vad duger en åklagare egentligen till? I Jurist uden omsvøb. Festskrift til Gorm Toftegaard Nielsen 2007. København 2007, s. 355-376.
- 6 Justitieministern ska besluta om åtal när det gäller bl.a. åtal som gäller överträdelse av strafflagens kapitel 12 avseende brott mot statens självständighet och säkerhet. Se närmare om justitieministern och justitieministeriet som en del av åklagarmyndigheten: Eva Smith, Jørgen Jochimsen, Michael Kistrup och Jakob Lund Poulsen: Straffprocessen. København 2005, s. 108-1110.
- 7 Se också – den något föråldrade framställningen i NOU 1992:17. Straffrättslig jurisdiktion i Norden, s. 62-66.
- 8 Enligt finska BRL 1 kap. 14 § får målsäganden själv väcka åtal för ett brott endast om allmänna åklagaren har beslutat att inte väcka åtal för brottet eller förundersökningsmyndigheten eller åklagaren har beslutat att förundersökning inte skall göras eller den avbryts eller avslutas.
- 9 Se också Per Ole Träskman: Hur borde målsägandens ställning ändras när underrättsförfarandet i brottmål reformeras. JFT 1993, s 189-207.
- 10 Se närmare Träskman i i fotnot 5 a.a.
- 11 Se också Niemi-Kiesliäinen: Tomt prat, igen? Om straffprocessens modeller och funktioner. festskrift till Per Henrik Lindblom, s 529.
- 12 "Brottsligheten utvecklas och finner nya vägar. Genom bland annat ökad internationalisering och teknisk utveckling blir brotten allt svårare att utreda."
- 13 Vad som kritiserats är framför allt den åtalsordning som gäller i Finland. I enlighet med gällande lagstiftning väcker inte åklagaren åtal om våldtäktsoffret "av egen fri vilja" kräver att åtalet dras tillbaka. Detsamma gäller i vissa fall av sexuella övergrepp. Amnesty i Finland anser att alla brott mot den sexuella självbestämmanderätten och integriteten ska falla under allmänt åtal så att åklagaren åläggs att driva åtalet vidare oberoende av målsägandens inställning.
- 14 Se också Per Ole Träskman: Den europeiska arresteringsordern i Sverige – med några utblickar till Danmark och Finland. NTFK 2007, s 18-39.
- 15 Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt 18 år, eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst.
- 16 Dan Frände: Finsk straffprocessrätt I. Helsingfors 1999, s. 148-152.
- 17 Toftegaard Nielsen (2004), s. 108.
- 18 Se t.ex. Mogens Koktvedgaard & Hans Gammeltoft Hansen: Lærebog i Strafferetspleje. København 1978, s. 99-100.
- 19 Träskman: Åtalsrätt. De offentliga åklagarna, deres behørighet og oppgifter enligt gällande finsk rätt. Helsingfors 1980, s 226-227.
- 20 Jfr Toftegaard Nielsen (2004), s. 111.
- 21 Ibidem, s 111.
- 22 Brottsbalken 20 kap. 6 §. Se t.ex. Ulla Jacobsson: Lagbok i straffprocess. Stockholm 1966, s. 79.
- 23 Se lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 16 och 17 §§. Åtalsunderlåtelse är möjlig bl.a. i följande fall: Vissa vårdåtgärder vidtas mot den misstänkte (vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (2001:453), vård eller annan åtgärd enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller annan åtgärd som innebär att den unge får hjälp eller stöd), det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande. Vid bedömningen av om åtalsunderlåtelse skall meddelas skall åklagaren särskilt beakta den unges vilja att ersätta målsäganden för skada som uppkommit genom brottet, att avhjälpa eller begränsa skadan, att på annat sätt gottgöra målsäganden eller att medverka till att medling kommer till stånd enligt lagen (2002:445) om medling med anledning av brott. Åtalsunderlåtelse får inte beslutas, om något väsentligt allmänt intresse därigenom åsidosätts. Vid bedömningen av om något väsentligt allmänt intresse åsidosätts skall särskilt beaktas om den unge tidigare har gjort sig skyldig till brott.

- 24 Den misstänkte har begått annat brott och utöver påföljden för detta brott krävs det inte någon påföljd med anledning av det föreliggande brottet.
- 25 Psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.
- 26 Beträffande användningen av åtalsunderlåtelse i Sverige, se Per Ole Träskman: De lindrigaste påföljdalternativen vid en internationell harmonisering av det straffrättsliga reaktionssystemet. Rapportunderlåtelse, åtalsunderlåtelse, påföljdseftergift etc. Som en del av straffsystemen i Norden. NSFK:s 20:e kontaktseminarium, Lunds universitet, 20023, s 5 – 23, särskilt s 15- 22. Det kan nämnas att knappt 20 % av alla avgöranden i straffsaker fattas genom beslut om åtalsunderlåtelse.
- 27 Per Ole Träskman: Våldtäkt, våldtäktsman, gärningsbeskrivning och egenhändigt brott. Torbjörn Andersson & Bengt Lindell: Festskrift till Per Henrik Lindblom. Uppsala 2004, s. 688-694 och där anförd litteratur.
- 28 Se bl.a. Per Ole Träskman: Omvänt eller bakvänt? NTfK 1998, s 352-353.
- 29 Se också Lindell m.fl. (2005), s. 175.
- 30 Lindell m.fl. (2005), s 175 och där anförda källor.
- 31 Se också Per Ole Träskman m.fl.: Tio år med straffvärdet. NTfK 2000, s. 136 -153, särskilt s. 141-144. Det ska noteras att man i utredningen Straff i proportion till brottets allvar (SOU 2008:85) föreslår att rättegångsbalken ska kompletteras med bestämmelser som uttryckligen anger att åklagaren redan i stämningsansökan ska uppge sitt förslag till påföljd för brottet.
- 32 Thomas Weigend: Why have a Trial when you can have a Bargain? Antony Duff, Lindsay Farmer, Sandra Marshall & Victor Tadros: The trial on trial. Volume two. Judgment and calling to account. Oxford 2006, s 207-222.
- 33 Effektivare hantering av stora och komplicerade brottmål. Stockholm 2006, s 9.
- 34 Ibidem, s 77-83.
- 35 Ibidem, s 79-80.
- 36 Elsebeth Rasmussen: Plea-bargaining eller studehandler. Rapport från kontaktseminariet i Esbo, Finland 1987. Nordiska samarbetsrådet för kriminologi, s 71-76. Avtalet här översatt från danska av POT.

Adresse:

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet

Box 207

SE 22100 Lund