

Riksåklagaren som åklagare i Högsta domstolen

FREDRIK WERSÄLL*

1. Riksåklagarens olika roller

Riksåklagaren i Sverige har flera roller. Riksåklagaren är chef för Åklagarmyndigheten, en organisation med cirka 1 200 anställda. I denna position, som kan liknas vid en post som generaldirektör, ingår sedvanliga verksamhetsuppgifter, såsom personalfrågor, organisation, budget, styrning och ledning och liknande. Denna styrning och ledning ska skiljas från vad som gäller i judiciellt hänseende och som är ett utflöde av rättegångsbalkens regler. Enligt 7 kap. 2 § RB är riksåklagaren under regeringen högste åklagare och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Enligt åklagarförordningen (2004:1265) ska riksåklagaren verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Riksåklagaren ansvarar för att Åklagarmyndigheten meddelar de föreskrifter, allmänna råd och övriga riktlinjer som behövs för att uppnå sådan enhetlighet och följdriktighet. Därutöver är riksåklagaren, enligt 7 kap. 4 § RB, ensam allmän åklagare i Högsta domstolen.

De nu angivna rollerna är sinsemellan rätt svårförenliga och ställer stora krav på sin utövare. I verksamhetsrollen ska man vara en entusiasmerande och drivande ledare, med förmåga att strategiskt leda en stor organisation. Erfarenhetsmässigt tar detta den helt dominerade delen av riksåklagarens tid. Verksamhetsplaneringsfrågor, budgetfrågor, tjänstetillsättningar och organisatoriska frågor har en tendens att helt ta över. Detta kan tyckas vara förvånande, då de flesta hittillsvarande riksåklagare rekryterats huvudsakligen utifrån sin judiciella kapacitet. Denna är dock långt ifrån oviktig. Åklagarväsendet är strikt hierarkiskt och riksåklagaren har en viktig roll i detta system. Inte minst uppgiften att utfärda allmänna råd och rättsliga riktlinjer är av stor betydelse för att få en bra åklagarverksamhet. Åklagarna är också mycket lyhörda för och lojala mot de riktlinjer och råd som kommer från riksåklagaren.

* President i Svea hovrätt, f.d. riksåklagare.

Än mer svårförenlig med verkschefsrollen kan rollen som tillsynsorgan tyckas vara. Riksåklagaren roll i detta hänseende är relativt lik JO:s och JK:s. I den ingår att utöva tillsyn över hur åklagaren sköter sitt arbete, inte minst vad avser tillämpningen av olika tvångsmedel. Vid överträdelser ska riksåklagaren ingripa, i allvarligare fall med åtal eller anmälان till Statens ansvarsnämnd. Min erfarenhet är att det många gånger känns rätt obekvämt att ha denna roll samtidigt som man ska vara en drivande och entusiasmerande ledare för samma personer. Mot denna bakgrund sköts mycket av tillsynsfrågorna av vice riksåklagaren. Till detta har också bidragit att denne oftast varit den i ledningen som haft största kunskapen om det dagliga åklagararbetet, vilket är viktigt för att få förtroende för de uttalanden som görs i samband med tillsynsärenden.

Det är också att märka att medan verkschefsrollen bara omfattar Åklagarmyndigheten, så innefattas också åklagarna i Ekobrottsmyndigheten i riksåklagarens ansvar för styrning och ledning av åklagarverksamheten. Denna tudelning av ansvaret har, ända sedan EBM:s tillkomst, orsakat mycket huvudbry och inte så lite oenighet mellan myndigheterna.

Av de drygt etthundra anställda som arbetar på riksåklagarens kansli sysslar huvuddelen med administrativa göromål. Av de cirka 30 jurister som finns hos riksåklagaren arbetar de flesta med tillsynsfrågor och andra löpande juridiska frågor, bl.a. av internationell karaktär. Målen i HD sköts av i princip fyra personer, varav en arbetar enbart med resningsärenden, se mer nedan.

2. Åklagarrollen i Högsta domstolen

De nu angivna rollerna ska skiljas från rollen som enda allmän åklagare i Högsta domstolen, även om den också är ett utflöde av rollen som högste åklagare. Den kan väl sägas manifesteras och vara en del av riksåklagarens ansvar för enhetlighet och följdriktighet i rättstillämpningen.

Riksåklagaren är den enda allmänna åklagare som kan överklaga en dom eller ett slutligt beslut till Högsta domstolen eller väcka ett åtal där, i den mån det förekommer. Lägre åklagare är således skyldig att lämna över målet till riksåklagaren om målet ska föras upp i Högsta domstolen. Det gäller även i de mål som Högsta domstolen kommunicerar med riksåklagaren efter överklagande av motparten. Riksåklagarens ensamrätt att föra talan i HD omfattar också de mål som handlagts av EBM.

Det har länge funnits en möjlighet att förordna lägre åklagare att föra talan i HD när endast enskild part klagat. År 2004 infördes en möjlighet att förordna annan åklagare att utföra talan i HD också när riksåklagaren klagat. Det är dock mycket ovanligt att andra än riksåklagarens medarbe-

tare för talan i HD. Skälet för detta är särskilt att målen i HD är så speciella och inriktade på det rättsliga att det är en stor fördel att ha vana från denna typ av process vid förhandlingen. Inte sällan biträds dock riksåklagaren av den åklagare som haft målet i underrätt. Detta är ofta en stor fördel, bl.a. av det skälet att det då finns kunskap om vad som förekommit vid förhandlingarna, utöver vad som framgår av protokollen. Om förhör ska ske i HD kan dessa också skötas av den åklagare som tidigare haft processen. Dessa är ju väl inlästa på målet, vet vad som sagts tidigare och har dessutom i regel större vana vid förhör i domstol.

Med tanke på riksåklagarens övriga uppgifter är det naturligt att denne själv har begränsad möjlighet att uppträda i HD. Riksåklagaren har således praktiskt taget aldrig personligen deltagit vid HD:s huvudförhandlingar. Där skiljer vi oss från exempelvis Norge, där detta är relativt vanligt. Riksåklagarens talan förs i stället på riksåklagarens vägnar av jurister på riksåklagarens kansli, i grunden byråchefstjänster, men beroende på bakgrund och kompetens besätts de idag också av överåklagare och chefsåklagare.

Riksåklagaren, eller vice riksåklagaren, är alltid personligen involverad i målen i HD, men det egentliga arbetet utförs av byråcheferna (om jag för enkelhetens skull kallar dem så). Ambitionen från riksåklagaren genom åren har varit att besätta dessa tjänster med mycket högt kvalificerade straffrättare. Det har också lyckats får man säga. Många skickliga jurister (Dag Victor, Jörgen Almblad, Nils Rekke för att nämna några) har eller har haft sådan position. Med tanke på tjänsternas utpräglat rättsliga karaktär har funnits en övervikt för domstolsjurister, ofta med erfarenhet från lagstiftningsarbete. Tjänsterna är också rätt privilegierade på det sättet att de i princip enbart innehåller kvalificerat juridiskt arbete inom ett avgränsat rättsområde. Utövarna blir också, i vart fall efter ett antal år på tjänsten, betydande auktoriteter inom det straffrättsliga området. Vad riksåklagaren anfört väger normalt sett tungt vid HD:s prövning

Detta förhållande ställer samtidigt betydande krav på innehavarna. Kvalitetskontrollen måste vara – och är – minutiös. Rättsutredningen bör vara fullständig. Justitieråd hävdar ibland att riksåklagaren ska ha lite av "domarkappa" på sig när hon eller han skriver, på så sätt att riksåklagaren lite sätter sig i domstolens ställe. Jag delar inte den uppfattningen. Tvärtom är det viktigt att riksåklagarens position är åklagarens. Inom det utrymme som en anständig argumentering medger bör riksåklagaren inta en tydlig partsståndpunkt. Bakgrunden till detta är främst att HD är en prejudikatinstans och bör ha största möjliga handlingsutrymme inom de ramar som målet medger. Skulle riksåklagaren försöka anteciperade vad HD kommer fram till minskas detta utrymme på ett onödigt sätt.

Argumenteringen bör således visserligen utgå från ett åklagarperspektiv, men den får inte vara ensidig eller ofullständig. Argument som talar för en annan lösning än den som riksåklagaren intar måste ärligt redovisas.

Den objektivitetsplikt som åklagaren har gör sig gällande också i detta sammanhang. På det sättet måste riksåklagaren göra det arbete som normalt borde ankomma på motparten. Vi vet dock alla att enskilda överklaganden inte sällan är ofullständiga eller rent av torftiga vad avser den rättsliga argumenteringen

3. Prövningstillståndsreformen

Fram till 1 juli 2004 gällde att riksåklagaren, liksom justitiekanslern och justitieombudsmännen, var undantagna från kravet på prövningstillstånd. Skälet var att lagstiftaren i samband med RB:s tillkomst gjorde bedömningen att dessa kategoriers kompetens innebar att man kunde undanta dem från kravet på prövningstillstånd. Det förutsattes att de skulle överklaga till HD endast när det fanns tillräckliga skäl för att ta upp en dom eller ett beslut till prövning i HD (NJA II 1943 s. 695).

Sedan juli 2004 gäller dock att också riksåklagaren behöver prövningstillstånd för få en sak prövad i HD (prop. 2003/04:78). JK och JO är alltså undantagna, en skillnad som i och för sig kan ifrågasättas, enligt min uppfattning. Det synes inte som om reformen bottnade i något missnöje med hur riksåklagaren utövat sin överklaganderätt i HD. Skälet till förändringen var i stället framför allt likställdhetsprincipen eller "equality of arms". Det angavs således att det för den enskilda kan framstå som orättvist om den ena parten i ett brottmål behöver prövningstillstånd, men inte den andra. Riksåklagaren hade för övrigt tillstyrkt förändringen, bl.a. med motiveringen att det skulle leda till att riksåklagarens partsroll blev tydligare. Det skulle också kunna leda till att åklagarsidan i samband med begäran om prövningstillstånd tydligare argumenterar kring prejudikatintresset och vilka intressanta rättsfrågor som kan finnas i det aktuella målet.

4. Hur utövar riksåklagaren sin roll som åklagare i HD?

Först kan konstateras att antalet mål som efter överklagande av enskild kommuniceras med riksåklagaren är relativt konstant, mellan 60 och 80 mål per år. Normalt beslutar HD om att begära svarsskrivelse från riksåklagaren innan frågan om prövningstillstånd avgjorts – det är ofta den frågan som är den intressanta i kommunikationen. Ibland är det svårt för tjänstemännen hos riksåklagaren att förstå varför ett mål kommunicerats. Överklagandeskrifter från enskilda är ofta inriktade på sakfrågan och behandlar grunderna för prövningstillstånd mycket kortfattat och standar-

diserat, ibland närmast med återgivande av lagtext. I sådana fall kan frågan oftast klargöras vid en underhandskontakt med revisionssekreteraren för att klargöra vad som bör belysas i riksåklagarens yttrande. Kontakterna bör normalt sett inte avse målet i sak, utan eventuella grunder för prövningstillstånd. Hur skulle prejudikatintresset kunna se ut? Underhandskontakterna bör självfallet inte innehålla annat än sådant som revisionssekreteraren också skulle kunna säga till motparten.

Med dessa förbehåll är underhandskontakter av detta slag en bra ordning som leder till att riksåklagaren kan koncentrera sig på det som HD preliminärt funnit väsentligt. Det är dock inte alla revisionssekreterare som vill/vågar vara öppenhjärtiga mot riksåklagaren på detta sätt. Enligt min uppfattning bör dock ledamöterna uppmuntra revisionssekreterarna att tala med byråcheferna hos riksåklagaren om vad HD bedömt som intressant från de angivna utgångspunkterna. Detta ligger väl i linje med HD:s roll som prejudikatinstans. Prövning måste inriktas på det som är principiellt viktigt. Det kan t.o.m. ofta vara bra att ledamöterna ber revisionssekreteraren att under hand ta kontakt med ansvarig hos riksåklagaren för att "ge några ord på vägen".

Ibland är det dock ändå oklart varför kommunikation skett. Det kan understundom misstänkas att ledamöterna funnit saken så oklar vid fördragningen att man bedömt det som säkrast att låta riksåklagaren yttra sig. Inte minst mot bakgrund av den seriositet och skicklighet med vilken tjänstemännen hos riksåklagaren närmar sig målen är detta förståeligt, men lite olyckligt. Det leder till att riksåklagaren får lägga ner ett betydande arbete på mål som i slutändan resulterar i vägrat prövningstillstånd. Enligt min mening innebär det ett slöseri med de begränsade resurser som trots allt finns för ändamålet hos riksåklagaren – i princip tre personer.

Antalet överklaganden är inte lika konstant. Det har under de senaste 10 åren varierat mellan 9 och 22. De årliga variationerna är relativt stora. Även om antalet överklaganden gått upp marginellt efter prövningstillståndsreformen kan inte någon större skillnad registreras. Genomsnittet före reformen var runt 14 mål per år och har efter reformen gått upp till cirka 16 mål.

Antalet beviljade prövningstillstånd, sedan detta krävts, har varit mycket högt. I mindre än 10 % av alla fall där riksåklagaren klagat har prövningstillstånd vägrats. Det ska jämföras med att andelen vägrade prövningstillstånd efter överklagande av enskild ligger långt över 90 %. Av detta kan man dra slutsatsen att riksåklagaren såväl före som efter reformen satt ett värde i att bara överklaga sådana mål där det på goda grunder kan sägas finnas ett prejudikatintresse.

Siffrorna kan ändå tyckas lite förvånande. Vi var nog många som antog att reformen trots allt skulle leda till en tämligen stor ökning av antalet överklaganden från riksåklagarens sida, men så har det inte blivit. En

grundtanke med reformen var nog att riksåklagaren skulle "ta ut svängarna" lite mer. Med detta avser jag att partsrollen skulle bli tydligare. HD skulle också få fler mål att välja mellan. Från prejudikatsynpunkt kan det nämligen tyckas olyckligt att antalet överklaganden till HD i brottmål så totalt domineras av överklaganden från tilltalad. Riksåklagaren skulle också kunna överklaga lite större mål, utan att snegla på frågan om en prövning måhända skulle ta för mycket av HD:s resurser i anspråk. Det är ju en omständighet som HD själva kan pröva i samband med föredragningen av frågan om prövningstillstånd. Det skulle t.o.m., mot bakgrund av skälen bakom reformen, kunna hävdas att det ligger ett egenvärde i att en rätt stor andel av överklagandena från riksåklagaren vägras prövningstillstånd; som det nu är finns en klar presumtion för att det blir prövningstillstånd när riksåklagaren klagat.

En förklaring till att det ser ut på detta sätt är framför allt att det är svårt att få fram mål som lämpar sig för överklaganden till HD. Riksåklagaren tar årligen fram en rättsutvecklingsplan, där från prejudikatsynpunkt viktiga frågor listas. Det är dock ingen överdrift att påstå att denna fått relativt svagt genomslag i åklagarleden. Antalet framställningar om överklagande till HD är anmärkningsvärt lågt. De framställningar som faktiskt görs grundas vidare relativt sällan på de överväganden som gjorts i rättsutvecklingsplanen. En vanlig grund för framställningen är att den åklagare som haft målet i hovrätten helt enkelt är missnöjd med hovrättens dom eller beslut. Man tycker att hovrätten dömt fel. Detta är dock sällan en bra grund för att ta upp målet i HD. Med den arbetsbörda som finns i åklagarleden är detta emellertid förståeligt. Från etiska utgångspunkter kan det också inte sällan vara bekymmersamt att driva ett mål genom instanserna bara för att få fram ett intressant prejudikat – det är ju enskilda människor som vi har att göra med.

Ett särskilt bekymmer har enligt min mening varit att det varit så svårt att få fram prejudikat i straffmättningsfrågor. Påföljdsvalsfrågor prövas relativt ofta, men i jämförelse med t.ex. Norge har HD relativt sällan att pröva frågor om straffvärde och straffmätning. Det är svårt att bedöma orsakerna till detta. Ett skäl kan vara att prövningen i HD kommer så långt efter händelsen att redan tiden påverkar straffmätningen. Detta gäller särskilt i de fall den tilltalade inte är häktad. Dessa mål har en tendens att bli liggande i olika instanser – här måste en tydlig skärpning ske.

5. Resning

Ett annat utflöde av riksåklagarens roll som enda allmänna åklagare i HD är att riksåklagaren handlägger resningsärenden avseende hovrättsdomar

och domar från HD. Resningsansökningar avseende tingsrättsdomar förekommer, men är ovanliga (ett exempel är dock Thomas Quick). Antalet resningsfall varierar stort över åren – mellan noll och femtio. När antalet har varit stort har det ofta rört sig om fall som har visst samband med varandra. De resningsärenden som blir omskrivna i media och som rör intrikata bevisfrågor är trots allt relativt sällan förekommande.

Just dessa fall är, när de förekommer, dock ofta mycket svåra. Det gäller inte minst den känsliga frågan om avvägningen mellan orubblighetsprincipen och vikten av att rätta till avgöranden som skulle kunna vara felaktiga. Av särskild stor svårighet har varit att bedöma i vilken utsträckning nya utredningsåtgärder kan och får vidtas.

Under den första delen av min tid som riksåklagare intog vi en klart restriktiv syn på att återuppta en förundersökning i ett resningsärende. Bakgrunden var framför allt vissa uttalanden som JO gjort avseende förutsättningarna att ta upp en avslutad förundersökning på nytt. Denna ståndpunkt blev dock kraftigt kritiserad av JO i det s.k. Bo Larsson-ärendet. Som jag uppfattade det ansåg JO att vi feltolkat JO:s tidigare ställningstaganden, som framför allt avsett situationen att en förundersökning skulle upptas till nackdel för en tilltalad.

Så här i efterhand kan jag nog ge JO rätt. Vår praxis, om än försvarlig rättsligt sett, var onödigt restriktiv. JO:s avgörande ledde också till att riksåklagaren antog en mer generös policy med avseende på att ta upp en utredning på nytt i ett resningsärende. Det är också rimligt, inte minst med tanke på de små möjligheter som en dömd person har att få rättsligt biträde i ett resningsärende. Även om det är den som ansöker om resning som ska visa att förutsättningarna för resning föreligger, kan åklagarsidans objektivitetsplikt tas till intäkt för att bistå med utredningsåtgärder där detta kan bedömas motiverat utifrån resningsförutsättningarna. Mot denna bakgrund måste också de mer generösa reglerna såväl vad gäller återupptagande av förundersökning som rätten till rättsligt biträde som nyligen föreslagits av utredningen om förundersökning i brottmål välkomnas.

Den debatt som följde på bl.a. Bo Larsson-ärendet och JK:s intresse för resningsfrågor ledde till att riksåklagarens roll i resningsärenden ifrågasattes. Det gjordes bl.a. gällande att tjänstemännen hos riksåklagaren skulle ha svårigheter att frigöra sig från den position som Åklagarmyndigheten tidigare intagit i målet. I olika sammanhang föreslogs att en särskild resningskommission skulle inrättas, efter modell från bl.a. Norge. Detta var bakgrunden till att riksåklagaren beslutade om en särskild organisation för att handlägga resningsärenden. För att undvika att dessa ärenden handlades på samma avdelning som tidigare haft målet i HD, där detta varit fallet, skildes resningsfrågorna ut och lades under en särskilt utsedd överåklagare med betydande integritet. Denne skulle i princip bara ha ärenden

av detta slag. Min bedömning är att denna organisering fallit väl ut. Numera hörs sällan kritik av det slag som tidigare förekom. Också riksåklagaren något mer generösa attityd till att vidta ytterligare utredningsåtgärder har säkert också bidragit till detta.

6. Avslutande synpunkter

Såsom inledningsvis anförts har riksåklagarens roll i betydande utsträckning kommit att förskjutas mot verksledningsuppgifter. Det innebär inte att riksåklagarens judiciella funktioner tonats ner. Dessa har heller inte minskat i betydelse. Tvärtom finns alltjämt starka skäl för att ge goda förutsättningar för riksåklagaren att leda åklagarväsendet i rättsligt hänseende och att förbehålla riksåklagaren åklagarmakten i högsta instans. Det borgar för en åklagarinsats av hög kvalitet, som bidrar till enhetlig rättsutveckling och bra prejudikatbildning. Frågan är dock om riksåklagaren på sikt kommer att kunna fullgöra alla de roller som han nu innehar. Statsmakterna ställer allt högre krav på sina verkschefer och utrymmet för att lägga ner tillräckligt med tid på de judiciella funktionerna minskar.

Det är min bestämda uppfattning att riksåklagaren måste vara en skicklig jurist och ett yrkesmässigt föredöme för landets åklagare. Åklagarpositionen är maktpåliggande och utsatt och riksåklagaren har här en stark roll att spela, genom att sätta standarden och leda rättsutvecklingen.

En lösning skulle kunna vara att ge riksåklagaren ett utvidgat administrativt stöd, exempelvis genom en särskild administrativ chef på hög nivå. Organisatoriska frågor av detta slag bör dock en föredetting som jag själv egentligen inte ha några närmare synpunkter på.