

Nr 24

Utlåtande i anledning av väckt motion angående framställning till Kungl. Maj:t om översyn av riksåklagarämbetets instruktion.

Första lagutskottet har till behandling förehaft en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 474, av herr *Eliasson* i Stockholm. I motionen hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an hålla om översyn av riksåklagarämbetets instruktion med särskilt iakttagande av behovet att närmare reglera den i 3 § omförmälda anvisningsrätten».

Beträffande de skäl som ligga till grund för motionärens hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 7 kap. 2 § *rättegångsbalken* är riksåklagaren under Konungen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i riket. I 5 § samma kap. stadgas, att riksåklagaren må övertaga uppgift som tillkommer lägre åklagare (devolutionsprincipen). Riksåklagaren äger även förordna extra åklagare att föra talan vid under rätt eller hovrätt eller, då talan fullföljts allenast av enskild part, vid högsta domstolen (substitutionsprincipen). I 3 § *Kungl. Maj:ts instruktion den 30 december 1947 för riksåklagarämbetet* föreskrives, att riksåklagaren skall ha tillsyn över åklagarnas verksamhet samt genom inspektioner och på annat sätt hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhör området för hans ämbetsutövning, därvid han bör ägna särskild uppmärksamhet åt tillämpningen av gällande bestämmelser om åtalseftergift och strafföreläggande. Enligt samma stadgande äger riksåklagaren vidare meddela åklagarna anvisningar i deras ämbetsutövning.

Under förarbetena till nya rättegångsbalken uttalade *processlagberedningen* den meningen att av den åt den högsta åklagarmyndigheten tillagda chefsställningen i förhållande till underställda åklagare torde följa att myndigheten ägde anbefalla sådana åklagare att väcka talan i mål, vari de enligt allmänna regler ägde behörighet att föra talan.

Innebörden och omfattningen av den i instruktionen stadgade rätten för riksåklagaren att utöva tillsyn över och meddela anvisningar till underställda åklagare bör ses mot bakgrunden av vad som enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer anses gälla i fråga om överordnade förvaltningsorgans ställning i förhållande till dem underställda organ. Inom doktrinen

har kommit till synes den uppfattningen att ett överordnat förvaltningsorgan städse, och utan att direkt föreskrift därom finnes, torde kunna meddela underordnade organ råd och upplysningar av icke tillförbindande karaktär. Den rättsliga verkan av dylika meddelanden har ansetts kunna beskrivas bl. a. så att det underordnade organet är skyldigt att ta hänsyn därtill. Frågan huruvida det överordnade organet äger befogenhet att meddela bindande föreskrifter beror hl. a. av i vilken grad subordinationsförhållande kan anses föreligga. Av betydelse för bedömande härav är de bestämmelser, som ger uttryck åt organets förhållande till lägre organ. Ibland uttryckes i författningsbestämmelserna detta subordinationsförhållande genom allmänna formuleringar, såsom att visst organ angives vara chefsmyndighet över andra eller att vissa organ lyder under eller står under ledning av det förra organet. Termerna »tillsyn», »uppsikt» och »överinseende» kommer också till användning. Ofta beskrives subordinationsförhållandet så som det ter sig från det underordnade organets synpunkt, t. ex. så att visst organ är skyldigt ett annat »lydnad» eller att det skall lyda dess »bud och befallningar». Dylika och liknande uttryck har ansetts kunna tyda på ett sådant subordinationsförhållande, varav skulle följa rätt för det överordnade organet att meddela bindande tjänsteföreskrifter. Vad angår ansvarsfördelningen antages att ett överordnat organ som följer en bindande anvisning i regel går fritt från ansvaret för sitt handlande och att hela ansvaret i stället åvilar det överordnade organet. Frihet från ansvar för det underordnade organet inträder dock icke i dylikt fall, där anvisningen varit av sådan beskaffenhet, t. ex. gått ut på företagande av mot lag stridande handling, att organet varit skyldigt vägra lydnad. Vid efterföljande av en anvisning som har karaktären av enbart råd går det underordnade organet icke fritt från ansvar.

Såsom högste åklagare med innehav av chefskapet över åklagarväsendet under tiden före ikraftträdandet av nya rättegångsbalken den 1 januari 1948 fungerade justitiekanslern. I den för justitiekanslern då gällande instruktionen föreskrevs, förutom att justitiekanslern bl. a. hade att öva uppsikt över åklagarväsendet i riket, att det ålåg alla »fiskaler och ombudsmän, som med dem i ett eller annat avseende hade lika befattning, att efterkomma och lyda vad justitiekanslern dem å ämbetets vägnar befäller».

Remissyttranden

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande över motionen från *riksåklagarämbetet*. Därjämte har utskottet berett *Föreningen Sveriges landsfogdar*, *Föreningen Sveriges stadsfiskaler* och *Föreningen Sveriges landsfiskaler* tillfälle att yttra sig över motionen.

Från riksåklagarämbetet har jämväl överlämnats till ämbetet avgivna yttranden från statsåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Stadsfiskalsföreningen tillstyrker, att i motionen begärd översyn göres

av riksåklagarämbetets instruktion, medan övriga remissinstanser uttalar sig i avstyrkande riktning.

Riksåklagarämbetet uttalar att ämbetets befogenheter — bl. a. rätten att meddela åklagarna anvisningar i deras ämbetsutövning — torde med nuvarande organisation av åklagarväsendet utgöra en nödvändig förutsättning för att riksåklagaren skall kunna fullgöra den uppgift, som enligt rättegångsbalken åligger honom. Det kan enligt ämbetets mening för övrigt ifråsättas, huruvida icke redan riksåklagarens ställning som chef för åklagarväsendet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer skulle, även om uttryckligt lag- och författningsstöd icke kunde åberopas, anses medföra de befogenheter för honom, som nu är lag- och författningsmässigt reglerade. Ämbetet framhåller vidare att devolutions- och substitutionsprincipen liksom också rätten att meddela anvisningar torde gälla för högste åklagaren inom alla rättssystem med ett hierarkiskt organiserat åklagarväsen. Rörande anvisningsrätten har ämbetet vidare framhållit att denna, i och med att förundersökningsförfarandet getts en omfattande reglering i nya rättegångsbalken och därmed blivit ett viktigt led i processförfarandet, fått en större betydelse än tidigare. I sitt yttrande har ämbetet lämnat en redogörelse för det sätt, på vilket anvisningsrätten i praxis utövats, därvid ämbetet anmärkt att det givetvis tagit viss tid innan ämbetet efter rättegångsreformens genomförande hunnit utbilda en fast praxis. Under framhållande av att de anvisningar, som av ämbetet meddelas underställda åklagare, är dels speciella och dels generella har ämbetet rörande sin praxis i angivna hänseende anfört:

De speciella anvisningar eller föreskrifter, som av ämbetet meddelas, utfärdas givetvis skriftligen. De föranledas nära nog uteslutande av ämbetets handläggning av s. k. överprövningsärenden. Det allt övervägande antalet överprövningsärenden utgöres av sådana ärenden, i vilka målsägande, angivare eller annan person, sedan vederbörande åklagare beslutat att icke anställa åtal i visst ärende, hos ämbetet hemställer, att förundersökningen i ärendet måtte kompletteras och att åtal därefter anställes eller att åtal måtte anställas på föreliggande utredningsmaterial. Antalet överprövningsärenden, som ankomma på ämbetets handläggning, är betydande. Sålunda utgjorde antalet dylika ärenden under år 1956 omkring 300. (Till jämförelse må nämnas att antalet överprövningsärenden hos den danske riksåklagaren utgjorde 109 år 1952 och 91 år 1953.) Även om detta antal i och för sig kan synas högt, får det likväl, ställt i relation till det mycket stora antal anmälningar om brott, som icke föranleda åtal, anses ringa. Betylsande är att t. ex. under år 1955 i hela landet åtal beslutades beträffande 92 343 för brott misstänkta personer, medan beträffande 61 263 misstänkta personer åtal icke anställdes på grund av att brott visats ej föreligga eller att bevisningen befunnits otillräcklig. Uppenbarligen vore det alldeles otillfredsställande om ett åtalsärende skulle vara definitivt avskrivet från åtgärd genom ett av åklagare i första instans meddelat beslut. Intet rättssystem torde kunna acceptera en sådan lösning. Den i motionen gjorda analogien med domstolsorganisationen kan ämbetet icke finna hållbar.

Vad därefter angår förfarandet vid handläggningen av överprövningsärenden inhämtar ämbetet före sitt ställningstagande yttranden av vederbörande åklagare och dennes närmaste överordnade, statsåklagaren. Därest

Ämbetet vid sitt slutliga ställningstagande finner att åtal bör anställas, medför detta — med hänsyn till att ämbetet icke är organiserat för annan åklagarverksamhet än i Högsta domstolen och i särskilda fall i hovrätt (jfr RB 7: 4) — att anvisning meddelas underställd åklagare att utföra det av ämbetet beslutade åtalet. Ämbetet brukar i sådana fall, i stället för att anmoda den åklagare, som meddelat avskrivningsbeslutet, uppdraga åt vederbörande statsåklagare att själv eller genom honom underställd åklagare utföra det beslutade åtalet. Detta förfaringssätt är dikterat såväl av grannlagenhet mot den åklagare, som förut handlagt ärendet, som av den praktiska synpunkten att en åklagare ofta ej kan förväntas helhjärtat gå in för att driva ett åtal, som grundas på annan bedömning av bevisläget eller rättsfrågan än hans egen. Det är ej ovanligt, att den åklagare, som meddelat avskrivningsbeslutet, vid tillfrågan uttalar en önskan att själv utföra det av ämbetet beslutade åtalet. Han har kanske själv redan från början varit ytterst tveksam om hur han skulle handla; bevisläget kan ha förändrats eller han kanske känner sig övertygad om riktigheten av ämbetets bedömning av rättsfrågan. Tidigare har nog i något fall förekommit att ämbetet uppdragit åt den åklagare, som meddelat avskrivningsbeslutet, att utföra det av ämbetet beslutade åtalet utan att denne i förväg förklarat sig införstådd med uppgiften. Det har då gällt antingen hagatellfall eller fall, då man kunnat utgå ifrån att åklagaren ej gärna kunde ha något emot att utföra åtalet. I de undantagsfall, där den åklagare, som beslutat att ej anställa åtal, numera av ämbetet förordnas att utföra åtal i saken, sker detta sedan åklagaren förklarat sig beredd att utföra åtalet. Att helt avstå från att anlita den tidigare åklagaren i målet kan medföra stora olägenheter ur processekonomiska synpunkter. Möjlighet att i speciella fall anlita denne åklagare, som då på riksåklagar-ämbetets ansvar och efter eget åtagande utför det beslutade åtalet, måste därför stå öppet.

Någon gång förekommer också ett annat slag av överprövningsärenden — nämligen sådana däri den misstänkte eller hans försvarare hos ämbetet begär att ett av underställd åklagare beslutat åtal skall undanröjas. Sådana framställningar äro relativt sällsynta och föranleda mycket sällan bifall. Ämbetet iakttagert nämligen mycket stor återhållsamhet i fråga om undanröjande av ett meddelat åtalsbeslut. Särskilt starka skäl ha nämligen ansetts böra föreligga för att en till domstol hänskjuten brottmålsak skulle genom administrativt ingripande undandragas domstolens prövning. Å andra sidan kan det naturligtvis förekomma fall, där en uppenbar felbedömning av åklagaren ägt rum eller där det eljest med tämligen stor säkerhet kan förutses en friande dom och där det tillika skulle framstå såsom obilligt mot den misstänkte att han skulle behöva utsättas för de kostnader och obehag, som en rättegång medför. Antalet nedlagda åtal är mycket ringa; det torde icke vara fråga om mer än något fall om året.

Speciella anvisningar förekomma naturligtvis även i fråga om kompletterande av förundersökning eller eljest vidtagande av viss åtgärd under förundersökning. — — —

Slutligen kan speciell anvisning tänkas bli av ämbetet meddelad i fråga om företagande av viss processhandling, t. ex. inkallande av vittne. Någon anvisning av denna innebörd torde blott undantagsvis ha förekommit under ämbetets verksamhetstid.

En annan fråga, som kan sättas i samband med anvisningsrätten är den, hur det förhåller sig med ansvarsfördelningen och lydnadsplikten i de fall, då en underställd åklagare på eget initiativ muntligen eller skriftligen begär råd i en åtalsfråga av riksåklagaren eller befattningshavare vid ämbetet. Begäran om sådant råd förekommer ej sällan. Det är uppenbart, att ämbe-

tet i anledning av en dylik framställning kan meddela en skriftlig anvisning, som blir bindande för åklagaren. I så fall framgår detta av skrivelsens avfattning. Ämbetet blir därigenom ansvarigt för beslutet. I vanliga fall önskar åklagaren emellertid endast ett råd. Lämnas ett sådant råd är detta icke bindande för åklagaren utan endast en rekommendation.

I motionen har förutom frågan om anvisningsrätten indragits vad som betecknats såsom »underhandsdirektiv», »direktiv i tjänsten» och »påtryckningar». Om med de citerade uttrycken avses de fall, då ämbetet såsom kontrollmyndighet hos underställd åklagare informerar sig om visst ärende, som denne har under bedömande, vill ämbetet framhålla följande.

Det har särskilt under den första tiden efter rättegångsreformens genomförande emellanåt förekommit att riksåklagaren eller befattningshavare hos ämbetet uppsökts av målsägande, misstänkt eller deras advokater eller av dem närstående personer, som framfört misstankar om att pågående förundersökning bedrivits oriktigt eller på otillbörligt sätt eller ineffektivt. I sådana fall, då den som gjort hänvändelsen av olika skäl icke velat göra en formlig anmälan i saken — han kanske inte varit alldeles säker på sin sak eller trott att en formlig anmälan kunde vålla obehag för honom själv eller för den vars intressen han ville tillvarata eller att den kunde skapa en irritation hos polis- eller åklagarmyndigheten, som kunde motverka hans syften — måste det anses vara en plikt för ämbetet att söka utröna, huruvida fog föreligger för den anmärkning som framställts. I de fall, då det kan omedelbart konstateras att anmärkningen är obefogad, föranleder hänvändelsen naturligen ej någon åtgärd från ämbetets sida. Om emellertid anmärkningen ej omedelbart kan konstateras vara obefogad, föranleder den alltefter omständigheterna antingen att ämbetet hänvisar den som gjort hänvändelsen till vederbörande statsåklagare eller ock att ämbetet sätter sig i förbindelse med den åklagare, som handlägger ärendet, lämnar honom en redogörelse för vad som anmärkts och uppmanar honom att själv överväga om anledning föreligger att vidtaga någon åtgärd. Självfallet finns det en eller annan åklagare, som ställer sig helt avvisande till gällande ordning att överordnad åklagare har att utöva kontroll över underordnade åklagares verksamhet och därvid åberopar att ingripande från överordnads sida alltid skapar olust och irritation, att ansvarsfördelningen blir oviss och att åklagarens självständighet råkar i fara. I de nu ifrågakvarande fallen är dock en hänvändelse från ämbetets sida till underordnad åklagare att anse såsom ett råd till honom att på eget ansvar pröva, huruvida en framställd anmärkning bör föranleda någon åtgärd.

Vad angår anvisningar av generell natur, vilka av ämbetet meddelas genom cirkulärskrivelser, vill ämbetet — — — — — uttala, att ämbetet med cirkulären avsett att lämna åklagarna erforderlig upplysning och vägledning i frågor av allmän natur, avseende kriminologiska, kriminalpolitiska, straffrättsliga och straffprocessuella frågor. Huruvida cirkulären utgöra bindande anvisningar eller endast ha karaktären av råd läres framgå av deras avfattning. Det övervägande antalet har allenast rådgivande karaktär.

Sammanfattningsvis har riksåklagarämbetet anfört:

Den uppgift, som åvilar ämbetet såsom tillsynsmyndighet över åklagarväsendet, är mycket betungande. Inom ämbetet har under årens lopp ofta övervägts frågan om att söka åstadkomma en begränsning av antalet överprövningsärenden och därmed en begränsning av ämbetets utövande av anvisningsrätten. Det har dock icke visat sig möjligt att finna en framkomlig väg att genomföra en sådan begränsning. Såvitt ämbetet kunnat finna före-

ligger i dansk och norsk rätt allenast ett slags faktisk begränsning i överprövningsrätten, nämligen så till vida att, om underordnad åklagare beslutat att ej åtala, högste åklagarens beslut att åtala måste vara meddelat inom två månader från det den underordnade åklagaren meddelade avskrivningsbeslutet. I annat fall kan åtal ej väckas, såvida ej nya omständigheter senare komma i dagen. Ämbetet har för sin del svårt att tro, att genomförande av en dylik begränsning skulle accepteras av svensk rättsuppfattning. Ämbetet är därför av den meningen, att en översyn av ämbetets instruktion icke gärna kan föranleda någon instruktionsändring. Därest en översyn av instruktionen likväl skulle anses påkallad, vill ämbetet ifrågasätta, om en sådan översyn lämpligen kan verkställas annorledes än i samband med en översyn av den anvisningsrätt, som inom förvaltningen i allmänhet föreligger för centrala myndigheter i förhållande till underställda organ.

I sitt tillstyrkande yttrande framhåller *Stadsfiskalsföreningen* att enligt gällande bestämmelser Kungl. Maj:t är högsta instans även i rena åklagarärenden, något som också kommit till uttryck i vissa fall då ingripande skett i åtalsfrågor. Det kan således ligga inom ramen för Kungl. Maj:ts verksamhet som högste åklagare att genom direktiv till riksåklagarämbetet för vidare befordran till underordnade åklagare påverka deras handlingsätt och jämväl i övrigt leda åklagarverksamheten. Föreningen anför vidare:

Principiellt vill föreningen uttala som sin mening, att en åklagares handlande måste vara fritt från varje påverkan från överordnade myndigheter. Åklagarmakten får lika litet som domstolarna bli ett instrument som skulle kunna användas, om de politiska förhållandena så påfordra. Föreningen får med skärpa understryka, att det är ett oavvisligt rättssäkerhetsintresse, att varje åklagare tillförsäkras en fristående ställning.

I detta sammanhang må erinras om de dömande funktioner, som åklagarna numera tillagts genom reglerna om strafföreläggande och åtalseftergift. Även vid avgörande av åtalsfrågor i allmänhet ha åklagarna att efter ett objektivt bedömande av materialet träffa sitt avgörande. Det torde vara uppenbart att en åklagare därvid icke får utsättas för påverkan i någon form.

Givetvis måste riksåklagarämbetet liksom varje annan överordnad åklagare ha möjlighet att ingripa i ärenden som handlagts av underordnad personal där så finnes erforderligt. Det måste emellertid framhållas, att ett ingripande i sådan riktning enligt föreningens uppfattning bör ske i form av ett övertagande av åklagaruppgiften.

Var gränserna för riksåklagarämbetets anvisningsrätt för närvarande går, kan icke avgöras med ledning av nuvarande praxis.

Landsfogdeföreningens styrelse anför:

Vad beträffar de generella direktiv som meddelas från RÅ ha dessa, såvitt för styrelsen är känt, icke skett i annan form än genom cirkulärskrivelser till åklagarmyndigheterna. Från föreningens synpunkt kunna dessa cirkulärskrivelser icke utgöra motiv för den begärda översynen av ämbetets instruktion. Icke heller har, såvitt kommit till styrelsens kännedom, i enskilda fall lämnats anvisningar eller direktiv som till sitt innehåll varit sådana att de skulle kunna anföras till stöd för den föreliggande motionen.

Landsfiskalsföreningen anser tillräckliga skäl för den begärda översynen knappast föreligga. Föreningen uttalar bl. a. att praktiska svårigheter otvi-

velaktigt möta att dra upp generella gränser för anvisningsrätten. Förening-
en anför ytterligare:

Vad först angår de generella anvisningar, som RÅ meddelar genom cirku-
lärskrivelser, torde lämpligheten av dessa knappast kunna ifrågasättas. Att
RÅ kan och bör verka för enhetlighet inom åklagarverksamheten torde
ligga i sakens natur. Annorlunda kan anvisningsrätten bedömas, då det gäl-
ler ingripanden i enskilda rättsfall. Då enligt vad som upplysts RÅ regel-
mässigt själv eller genom substitut övertager mål, vari den närmast behörige
åklagaren har en mot ämbetet stridande uppfattning, torde emellertid olä-
genheterna av det i praktiken viktigaste fallet, då anvisning för särskilt mål
kan komma i konflikt med uppfattningen hos underordnad åklagare, vara
undanröjda.

Utskottet

Under den äldre rättegångsordningens tid utövades den högsta åklagar-
myndigheten under Konungen av justitiekanslern. I samband med införan-
det av nya rättegångsbalken överfördes de högsta åklagaruppgifterna till det
samtidigt nyinrättade riksåklagarämbetet. Denna organisationsändring be-
tingades av bl. a. att enligt den nya rättegångsordningen väsentligt ökade
krav ställes på åklagarväsendet med därav följande utökning av den högsta
åklagarens ämbetsuppgifter. Enligt den nya ordningen bygger nämligen så-
väl förundersökningen som handläggningen inför domstol i högre grad än
tidigare var fallet på åklagarens verksamhet. Åklagarna har också tillagts
befogenhet att meddela s. k. strafförelägganden, och deras rätt att meddela
åtalseftergift har utvidgats. De förändrade och nya viktiga uppgifter som
tillagts åklagarväsendet har gjort det angeläget att erhålla en enhetligt ledd
och i sin verksamhet kontrollerad åklagarorganisation. Under det förbere-
dande arbetet på berörda organisationsändring uttalades att det sätt, varpå
åklagarväsendet fyllde de ökade kraven, vore av den allra största betydelse
och krävde högsta åklagarens oavlåtliga uppmärksamhet och tillsyn.

Den för riksåklagarämbetet gällande instruktionen, som tillkom vid äm-
betets inrättande, innehåller icke någon mera ingående reglering av förhål-
landet mellan ämbetet och de underställda åklagarna. Utom att instruktio-
nen anger att riksåklagaren skall ha tillsyn över åklagarnas verksamhet samt
genom inspektioner och på annat sätt hålla sig underrättad om åklagarväsen-
dets tillstånd och om de förhållanden i övrigt, som tillhör området för hans
ämbetsutövning, ges häri en allmän föreskrift att riksåklagaren äger medde-
la åklagarna anvisningar i deras ämbetsutövning. I förevarande motion gör
motionären gällande, att behov föreligger att närmare bestämma och utfor-
ma vilken omfattning anvisningsrätten bör ha ävensom i vilka former den
kan utövas. Bl. a. framhålles i motionen att anvisningsrätten, som enligt vad
man inom riksåklagarämbetet syntes anse hade en mycket vidsträckt inne-
börd, i den praktiska tillämpningen tagit sig vittomfattande karaktär, vilket
föranlett diskussion och kritik. Därvid hade även formerna för anvisningar-
nas meddelande föranlett debatt.

Utskottet har i ärendet från riksåklagarämbetet erhållit upplysningar om den praxis som med avseende å utövningen av anvisningsrätten utbildat sig under ämbetets hittillsvarande verksamhetstid. Av vad sålunda blivit upplyst synes framgå att f. n. tillämpas i stort sett följande ordning. *Generella anvisningar* utfärdas alltid skriftligen i form av cirkulärskrivelser. Av cirkulärens avfattning framgår huruvida de avser att utgöra bindande anvisningar eller är av enbart rådgivande karaktär. Det övervägande antalet är rådgivande. Av ämbetet utfärdade *speciella anvisningar* föranledes nära nog uteslutande av ämbetets handläggning av s. k. överprövningsärenden, d. v. s. vanligen sådana ärenden, i vilka målsägande eller annan, sedan vederbörande åklagare beslutat att icke anställa åtal, hos ämbetet hemställer om åtal men ibland ärenden, däri den misstänkte eller hans försvarare hos ämbetet begär att ett av underordnad åklagare redan meddelat åtalsbeslut skall undanröjas. Överprövningsärendena utmynnar alltid i skriftligt beslut av ämbetet. I de fall där ämbetets beslut innefattar att åtal skall anställas meddelas skriftlig anvisning till underställd åklagare att utföra åtalet. Den åklagare, som meddelat avskrivningsbeslutet, anlitas i princip endast om han förklarat sig införstådd med uppgiften. De överprövningsärenden vari hemställes om undanröjande av ett redan meddelat åtalsbeslut har på senare tid visat en tendens att öka. I de fall där åtal redan väckts vid domstol har ämbetet iakttagit mycket stor återhållsamhet i fråga om att nedlägga åtalet. Beslut i den riktningen har förekommit endast i något enstaka fall varje år, där det framstått såsom uppenbart, att åtalet ej bort anhängiggöras eller att senare tillkomna omständigheter föranlett att åtalet icke borde fullföljas. Från utövande av anvisningsrätten är att skilja den rådgivande verksamhet ämbetet utövar. Sålunda förekommer det icke sällan att underordnad åklagare hänvänder sig till ämbetet för erhållande av råd i visst hänseende. Från ämbetets sida lämnat råd är uppenbarligen icke bindande. Från anvisningsrätten är också att skilja sådana fall, när ämbetet — till följd av uppgift i pressen eller i anledning av att, utan formlig anmälan, till ämbetet framföres anmärkning mot pågående förundersökning — hos vederbörande åklagare informerar sig om förhållandena. Fall av sistnämnda slag, som var tämligen vanliga under tiden närmast efter införandet av den nya processordningen, har numera minskat väsentligt i antal. Den kontakt som i fall som nu nämnts etableras mellan ämbetet och underordnad åklagare äger ej sällan rum i muntlig form. Skulle i nu ifrågavarande sammanhang ämbetet i undantagsfall finna nödvändigt att meddela bindande anvisningar, sker det emellertid alltid skriftligen. Under ämbetets verksamhetstid har muntligen meddelats dylik anvisning endast i ett fall av extraordinär karaktär, vilket inträffade för fem år sedan. Utfärdande av en bindande anvisning förutsätter att ämbetet för sitt ståndpunktstagande haft tillgång till allt material i ärendet. I övriga fall är alltså muntligen meddelade anvisningar av rådgivande karaktär. Inom ämbetet har man vid muntliga kontakter med underordnade åklagare alltmera vinnlagt sig om att göra klart för dessa att vad å ämbetets vägnar uttalats endast finge betraktas som råd. Att så är fallet måste emeller-

tid ofta framgå även av omständigheterna, t. ex. i sådana fall där ämbetet icke tagit del av handlingarna i ärendet och därför icke kan åtaga sig ansvar för den fortsatta handläggningen. Vad beträffar fall då kontakt på ämbetets eget initiativ upptages med åklagare iakttar ämbetet försiktighet med att ge råd. Åtgärden stannar här oftast vid att ämbetet skaffar sig närmare informationer rörande visst ärende.

Vid bedömande av de i motionen väckta spörsmålen torde enligt utskottets mening anledning finnas att något beakta förhållandena vid riksåklagarämbetets inrättande och instruktionens tillkomst. Naturligen saknades vid denna tid närmare kännedom om hur åklagarnas verksamhet efter den genomgripande processreformen skulle komma att gestalta sig i praktiken. Å ena sidan har det under sådana omständigheter givetvis tett sig svårt att mera ingående reglera förhållandet mellan det nyinrättade riksåklagarämbetet med dess jämfört med äldre ordning utvidgade funktioner och de ämbetet underställda åklagarna. Å andra sidan har ämbetets ställning såsom högste åklagare med, såsom det uttryckes i rättegångsbalken, ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet naturligen motiverat en ganska långtgående befogenhet att kontrollera åklagarverksamheten och där så påkallas företaga ingripanden. Mot bakgrunden av dessa förhållanden får måhända betraktas även den knapphändiga regleringen av utövandet av ämbetets anvisningsrätt.

Med den utformning reglerna på detta område erhållit blir det av särskilt intresse att granska hur anvisningsrätten utövats i praxis. Härvid måste beaktas att utvecklingen av en fast praxis icke kunnat åstadkommas på alltför kort tid. Den ordning som, enligt vad som av riksåklagarämbetet upplysts, numera tillämpas i fråga om anvisningsrättens utövande och ämbetets rådgivande verksamhet synes i stort sett tillfredsställande och överensstämmande med riksåklagarämbetets allmänna ställning. Mycket synes därför icke vara att vinna med en nu företagen översyn av instruktionen. En ytterligare reglering i instruktionen av ämbetets här avsedda verksamhet skulle för övrigt med säkerhet få inskränkas till uppställande av allenast allmänna normer. Det skulle nämligen knappast låta sig göra att genom bestämmelser i detalj reglera verksamheten i alla dess mångskiftande yttringar. Utskottet, som förutsätter att ämbetet i sin verksamhet framdeles kommer att fasthålla vid den praxis som förut angivits, är därför icke berett att tillstyrka motionens förslag om en översyn. Emellertid vill utskottet vad gäller formerna för anvisningsrättens utövande på några punkter understryka angelägenheten av att det enligt ämbetet redan nu tillämpade förfarandet noggrant iakttages i fortsättningen. Sålunda bör bindande anvisningar alltid utfärdas skriftligen eller i varje fall medföra skriftlig bekräftelse. Dylika anvisningar måste också utformas så att icke någon tvekan kan råda om deras bindande karaktär. Vid utövande av rent rådgivande verksamhet bör iakttagas att det klart kommer till uttryck att meddelade råd icke är bindande.

Utskottet anser att de sålunda framförda synpunkterna bör genom skrivelse bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Under hänvisning till det anförda får utskottet hemställa,
att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 474,
måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening ge till
känna vad utskottet ovan angivit.

Stockholm den 26 april 1957

På första lagutskottets vägnar:

EMIL AHLKVIST

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lindblom, fru Sjöström-Bengtsson, herrar Domö, Lindgren, Erik Svedberg, Ollén och Theodor Johansson;

från andra kammaren: herr Onsjö, fru Johansson, herrar Larsson i Stockholm, Fröding, Jacobsson i Sala, Eliasson i Stockholm och fröken Berggren.

Reservation

av herrar *Larsson* i Stockholm och *Eliasson* i Stockholm, vilka
dels anfört följande: »Vi instämmer i majoritetens mening om att bindande anvisningar alltid bör utfärdas skriftligen eller i varje fall medföra skriftlig bekräftelse, att dylika anvisningar också måste utformas så att någon tvekan icke kan råda om deras bindande karaktär samt att vid utövan- det av rent rådgivande verksamhet bör iakttas att det klart kommer till uttryck att meddelade råd icke är bindande. Det synes emellertid lämpligt att ifrågavarande spörsmål regleras i den för riksåklagarämbetet gällande instruktionen. Härvid torde även övervägas om icke instruktionen även i vissa andra hänseenden bör regleras vad som enligt riksåklagaren blivit praxis i fråga om ämbetets ingripanden. I detta sammanhang bör övervägas att införa bestämmelser om att råd företrädesvis bör lämnas på begäran av den lägre åklagaren, att ämbetet under pågående förundersökning bör ingripa först när misstanke föreligger om att åklagaren gjort sig skyldig till tjänstefel eller eljest handlat felaktigt, att ämbetet icke bör kunna beordra nedläggande av redan väckt åtal eller återkalla fullföljd talan med mindre obefogat åtal föreligger samt att ämbetet icke mot åklagarens egen uppfattning bör kunna tvinga denne att vidtaga förundersökningsåtgärd eller väcka åtal. — Dessutom synes en närmare reglering av rätten att meddela generella anvisningar påkallad, därvid torde beaktas att möjlighet icke beredes ämbetet

att anvisningsvägen giva föreskrifter angående åtgärder, som rätteligen kräver lagändring.»

dels ock ansett att utskottet i enlighet med det anförda bort hemställa, att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 474, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om översyn av riksåklagarämbetets instruktion med särskilt iakttagande av behovet att närmare reglera den i 3 § omförmälda anvisningsrätten.