

Handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott

I ett beslut den 15 maj 2001 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

I samband med granskningen av ett annat ärende hos JO framkom att en kammaråklagare hade fattat beslut på Riksåklagarens vägnar i ett ärende som rörde påståenden om brott av domare vid allmän underrätt och av åklagare, däribland en biträdande överåklagare. I samma ärende hos Riksåklagaren hade en byråchef beslutat att en anmälan, som rörde påståenden om brott av regeringsråd och en regeringsrättssekreterare, inte föranledde någon åtgärd från Riksåklagarens sida.

Jag beslutade att ta upp vad som förevarit till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Av Riksåklagarens akt i ärendet - - - framgick följande.

Överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Linköping hade till Riksåklagaren överlämnat skrivelser från AA som innefattade påståenden om brott i tjänsten av åklagare – däribland en biträdande överåklagare – och av domare vid allmän underrätt. Den 17 mars 2000 uttalade kammaråklagaren BB i ett beslut fattat på Riksåklagarens vägnar bl.a. att de överlämnade skrivelserna inte föranledde någon åtgärd. Ingen ytterligare åtgärd vidtogs med anledning av AA:s skrivelser.

Överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm hade till Riksåklagaren överlämnat en anmälan om brott - - - med två bifogade skrivelser från AA. Anmälan och skrivelserna innehöll påståenden om att regeringsråd och en regeringsrättssekreterare hade gjort sig skyldiga till brott i tjänsten. Den 12 april 2000 uttalade byråchefen CC i ett beslut att anmälan med bifogade skrivelser inte föranledde någon åtgärd från Riksåklagarens sida.

Ärendet remitterades till Riksåklagaren som anmodades att redovisa den rättsliga grunden för och lämpligheten av att kammaråklagare beslutar på Riksåklagarens vägnar i ärenden där domare och överåklagare anmälts för brott.

I yttrandet skulle Riksåklagaren också ange anledningen till att en befattningshavare hos Riksåklagaren hade fattat beslut i ett ärende där regeringsråd hade anmälts för brott samt den rättsliga grunden för åtgärden.

Riksåklagaren (DD) kom in med ett yttrande. Sedan han i yttrandet hade redogjort för tillämpliga bestämmelser i bl.a. regeringsformen, rättegångsbalken och förordningen (1989:947) med instruktionen för Riksåklagaren, anförde han följande.

Enligt Riksåklagarens arbetsordning får byråchef/chefsåklagare besluta om att avgöra sådana ärenden som inte är av principiellt intresse, av större vikt eller eljest av den beskaffenhet att de behöver prövas av riksåklagaren. Kammaråklagare som förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren får bl.a. besluta om att lämna utan åtgärd skrifter där det är uppenbart att skriften inte skall föranleda någon åtgärd från riksåklagarens sida.

BB:s beslut grundar sig på denna rätt enligt arbetsordningen. Efter genomgång av de aktuella skrivelserna delar jag uppfattningen att det är uppenbart att de inte skall föranleda någon åtgärd. Beslutet bör ses mot bakgrund av att AA fortlöpande inkommer med anmälningar med i stort sett samma innehåll mot personer som fattat beslut som går honom emot. Det kan tyckas olämpligt att en kammaråklagare fattar beslut beträffande anmälningar mot överåklagare och domare. Beslut beträffande sådana anmälningar fattas, i de fall det är uppenbart att de inte skall leda till förundersökning, normalt av byråchef/chefsåklagare. Beslut beträffande övriga sådana anmälningar fattas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Denna ordning har tillämpats sedan länge och är enligt min mening såväl rättssäker som effektiv. BB:s beslut får ses som ett undantag i den normala beslutsordningen som mot ovan angiven bakgrund var befogat.

CC:s beslut beror uppenbarligen på ett förbiseende. Det formellt riktiga hade naturligtvis varit att överlämna anmälan till justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Även det beslutet måste dock ses mot bakgrund av vad jag nyss anförde om karaktären av AA:s skrivelser.

Jag har med anledning av de aktuella besluten tagit upp dessa hanteringsfrågor till diskussion med rättsavdelningen.

Rättslig reglering

I 12 kap. 8 § regeringsformen föreskrivs att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väcks i Högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Regler om riksåklagaren finns i 7 kap. rättegångsbalken (RB). Av den systematik som kommit till användning i rättegångsbalken vid regleringen av åklagaruppgiften följer att ordet riksåklagaren i balken syftar på innehavaren av befattningen som riksåklagare och inte på Riksåklagaren som centralmyndighet i åklagarväsendet (se t.ex. prop 2000/01:92 s. 13 f. och Fitger, Rättegångsbalken, del 1, s. 7:3).

Riksåklagaren är enligt 7 kap. 4 § tredje stycket RB allmän åklagare vid Högsta domstolen. Härav följer att riksåklagaren är allmän åklagare i mål om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av en hovrättsdomare (3 kap. 3 § första stycket RB). Riksåklagaren är enligt 7 kap. 4 § andra stycket RB också allmän åklagare vid hovrätt i mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket RB. Hit hör mål om ansvar på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av en domare i allmän underrätt. I övrigt gäller

att allmän åklagare vid allmän underrätt och hovrätt är statsåklagare eller distriktsåklagare (7 kap. 4 § första stycket RB). Före den 1 januari 1982 var riksåklagaren exklusivt behörig att uppträda som allmän åklagare vid allmän underrätt och hovrätt i fråga om brott i tjänsteutövningen också av vissa andra statliga befattningshavare än domare i allmän underrätt. Hit hörde bl.a. åklagare (se 7 kap. 4 § RB andra stycket i dess tidigare lydelse och 15 kap. 4 § lagen [1976:600] om offentlig anställning jämförd med 1 § fjärde stycket åklagarinstruktionen [1974:910]).

Riksåklagaren är således sedan den 1 januari 1982 över huvud taget inte allmän åklagare vid tingsrätt och allmän åklagare vid hovrätt endast i sådana mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket RB (jfr kommentaren till brottsbalken, lösbladsupplagan s. 20:98 och prop. 1981/82:34 s. 17). Riksåklagaren har däremot enligt 7 kap. 5 § RB alltid befogenhet att överta en uppgift som tillkommer en lägre åklagare (jfr a. prop. s. 16). Denna bestämmelse utgör den rättsliga grunden för det s.k. överprövningsförfarandet.

Regeringen har i en nyligen framlagd proposition (prop. 2000/01:92) föreslagit ändringar i 7 kap. 4 § RB som bl.a. innebär att riksåklagaren, vid sidan av lägre åklagare, kommer att vara allmän åklagare också vid allmän underrätt och vid hovrätt. Genom den föreslagna lagändringen ges uttryckligt stöd åt den praxis som synes ha utvecklats att riksåklagaren – utan att formellt ha övertagit uppgiften från en lägre åklagare – uppträder som allmän åklagare vid tingsrätt och hovrätt i mål om brott i tjänsteutövningen av åklagare (se t.ex. Hovrättens för Västra Sverige dom den 12 september 2000 i mål B 2189-00 avseende ett tjänstefelsåtal mot en f.d. chefsåklagare).

I förordningen med instruktion (1989:847) för Riksåklagaren (RÅ- instruktionen) hänvisas inledningsvis till de bestämmelser om riksåklagarens uppgifter som åklagare som finns i rättegångsbalken och andra författningar (1 § första stycket). Enligt 1 § andra stycket för riksåklagaren talan i mål om brott som hör under allmänt åtal med undantag för mål om brott som i tjänsten har begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern eller den som utövar riksåklagarens tjänst.

I Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. (RÅFS 1996:1) föreskrivs att anmälningar om brott i tjänsten mot revisionssekreterare, hovrättsdomare och domare i allmän underrätt skall överlämnas till Riksåklagaren för handläggning (1 §). Också anmälningar om brott i tjänsten mot statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern och den som utövar riksåklagarens tjänst skall överlämnas till Riksåklagaren (2 §). Vidare skall anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare och åklagare som tjänstgör hos riksåklagaren överlämnas till Riksåklagaren för handläggning (3 §). Anmälningar om brott i tjänsten mot någon annan åklagare skall handläggas av en överåklagare och av denne överlämnas till Riksåklagaren om fråga uppkommer om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd (4 §).

Hos allmänna åklagare får finnas biträdande åklagare, som i den omfattning som bestäms i instruktion får utföra uppgifter som tillkommer de åklagare hos vilka de är anställda. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får emellertid inte beslutas av någon annan än riksåklagaren (7 kap. 1 § andra stycket och 5 § andra stycket RB). Enligt 10 § första meningen RÅ-instruktionen får riksåklagaren förordna biträdande åklagare hos sig. Dessa får enligt paragrafens andra mening i den omfattning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra, med den nyss angivna begränsningen.

Bland de biträdande åklagarna hos Riksåklagaren intar biträdande riksåklagaren en särställning. Biträdande riksåklagaren är enligt 4 § RÅ-instruktionen riksåklagarens ställföreträdare och får, i den omfattning som riksåklagaren bestämmer, utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra. Denna bestämmelse anses – trots den begränsning av möjligheterna att överlåta riksåklagarens åklagaruppgifter till biträdande åklagare som anges i 7 kap. 5 § andra stycket RB – göra det möjligt för riksåklagaren att ge biträdande riksåklagaren samma behörighet att fullgöra åklagaruppgifter som riksåklagaren själv har, dvs. bl.a. att väcka och fullfölja åtal i Högsta domstolen (jfr prop. 1964:100 s. 265). I den proposition med förslag till ändringar i 7 kap. RB som har nämnts i det föregående föreslås att frågan om biträdande (enligt förslaget vice) riksåklagarens ställning regleras direkt i rättegångsbalken. Någon ändring i sak är härvid inte åsyftad.

Bedömning

Som framgår av vad som har sagts i det föregående har handläggningen av Riksåklagarens ärende - - - innefattat att byråchefen CC i egenskap av biträdande åklagare hos Riksåklagaren beslutat att anmälningar om brott i tjänsten riktade mot regeringsråd och en regeringsrättssekreterare inte skulle föranleda någon åtgärd. I samma ärende har kammaråklagaren BB, som varit förordnad att ”handlägga sådana frågor som enligt Riksåklagarens arbetsordning får beslutas av kammaråklagare som har förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren”, beslutat att anmälningar mot åklagare – bl.a. en biträdande överåklagare – och domare vid allmän underrätt inte skulle föranleda någon åtgärd.

Anmälningarna mot regeringsråden och regeringsrättssekreteraren

Som tidigare har nämnts är riksåklagaren inte behörig att pröva frågan om åtal skall väckas med anledning av ett brott i tjänsten av en ledamot av Regeringsrätten, och riksåklagaren saknar därmed också behörighet att besluta i frågan om förundersökning skall inledas eller ej med anledning av en anmälan eller misstanke om ett sådant brott. Behörighet i detta hänseende tillkommer endast justitiekanslern och riksdagens ombudsmän. Riksåklagaren har mot denna bakgrund i sitt remissvar förklarat att den formellt riktiga handläggningen från Riksåklagarens sida hade varit att överlämna anmälan mot regeringsråden till Justitiekanslern eller en justitieombudsman. Detta uttalande ger anledning till följande kommentarer från min sida.

Riksdagens ombudsmän (JO) är en del av den konstitutionella kontrollmakten. Ombudsmännen skall i enlighet med en instruktion som riksdagen beslutar utöva

tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § regeringsformen). JO är ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet, vars verksamhet inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Häri ligger bl.a. att JO är helt fristående i förhållande till den statliga förvaltningen och de övriga myndigheter som står under JO:s tillsyn (KU 1975/76:22 s. 48 f.). Tillsynen utövas enligt 5 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade.

Det är inte förenligt med JO:s ställning som extraordinärt organ att en myndighet utan föregående överenskommelse överlämnar ett ärende till JO (jfr 15 § andra stycket tredje meningen förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern och SOU 1985:26 s. 195). Justitiekanslern ingår däremot i likhet med Riksåklagaren i den ordinära myndighetsorganisation som lyder under regeringen. Anmälan mot regeringsråden borde därför ha överlämnats till Justitiekanslern för handläggning.

Som nämnts innefattade anmälan påståenden om brott i tjänsten också av en regeringsrättssekreterare. I fråga om åtal för brott i utövningen av en sådan befattning finns inte några särskilda forumregler. I ett fall av detta slag skall åtal således väckas vid allmän underrätt. Som har nämnts i det föregående är statsåklagare och distriktsåklagare åklagare vid allmän underrätt. Anmälan mot regeringsrättssekreteraren skulle därför enligt huvudregeln ha överlämnats till Åklagarmyndigheten i Stockholm för handläggning.

Det kan sammanfattningsvis i denna del konstateras att CC:s beslut att lämna AA:s anmälan utan åtgärd inte stod i överensstämmelse med gällande rätt.

Anmälan mot åklagare och mot domare vid allmän underrätt

Jag övergår här efter till att behandla det beslut som avsåg anmälan mot domare vid allmän underrätt och mot åklagare, bl.a. en biträdande överåklagare. Också detta beslut fattades av en befattningshavare – i det här fallet en kammaråklagare – som, även om innebörden av förordnandet för honom inte är helt klar, måste anses ha varit biträdande åklagare hos Riksåklagaren i den bemärkelse som avses i 7 kap. 1 § andra stycket och 5 § andra stycket RB.

Riksåklagaren har i remissvaret i denna del hänvisat till vad som föreskrivs om beslutsbefogenheter i Riksåklagarens arbetsordning. Enligt arbetsordningen får en byråchef/chefsåklagare vid rättsavdelningen besluta bl.a. om att avgöra sådana ärenden som inte är av principiellt intresse, av större vikt eller eljest av den beskaffenheten att de behöver prövas av riksåklagaren. En kammaråklagare vid rättsavdelningen, som har förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren, får enligt arbetsordningen bl.a. besluta om att lämna utan åtgärd skrifter där det är uppenbart att skriften inte skall föranleda någon åtgärd från riksåklagarens sida.

Av redogörelsen i det föregående framgår att enligt rättegångsbalken endast riksåklagaren har behörighet att som allmän åklagare handlägga frågor om ansvar

på grund av brott som i utövningen av tjänsten eller uppdraget har begåtts av en domare vid allmän underrätt eller hovrätt. Denna exklusiva behörighet omfattar samtliga moment i det förfarande som kan föräledas av en anmälan – eller en på annan grund uppkommen brottsmisstanke – mot en domare. Hit hör således prövningen av frågan om inledande av förundersökning, uppgiften att vara förundersökningsledare, prövningen av åtalsfrågan och uppgiften att uppträda som allmän åklagare i rättegången.

Som tidigare har nämnts avses med uttrycket riksåklagaren i rättegångsbalken den person som innehar befattningen som riksåklagare och inte centralmyndigheten Riksåklagaren. Detta följer av rättegångsbalkens syn på den enskilde åklagaren som en självständig aktör i det straffprocessuella förfarandet (se prop. 2000/01:92 s. 13 och Gunnel Lindberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 37 f.). När lagstiftaren i rättegångsbalken har pekat ut riksåklagaren som exklusivt behörig att som allmän åklagare föra talan i Högsta domstolen och att vid hovrätt föra talan mot domare vid allmän underrätt för brott i tjänsteutövningen har detta således sin grund i att man har velat säkerställa att dessa uppgifter handhas av en särskilt kvalificerad befattningshavare inom åklagarväsendet. Av betydelse i detta sammanhang är uppenbarligen bl.a. den centrala roll som de allmänna domstolarna intar i rättsordningen (jfr prop. 1981/82:34 s. 16 f.). Det är sannolikt av liknande skäl som riksåklagaren genom föreskrifterna i RÅFS 1996:1 har förbehållit sig rätten att inleda förundersökning och väcka åtal mot åklagare som är misstänkta för brott i tjänsten.

I sin roll som allmän åklagare kan riksåklagaren således inte jämföras med en myndighetschef som med stöd av förvaltningsrättsliga regler kan delegera uppgiften att handlägga och avgöra huvuddelen av myndighetens löpande ärenden till underordnad personal.

Synsättet att de på riksåklagaren ankommande åklagaruppgifterna i princip skall handhas av riksåklagaren personligen kommer till uttryck i lagtexten genom regeln i 7 kap. 5 § andra stycket RB om biträdande åklagare, att väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen inte får beslutas av någon annan än riksåklagaren. Denna regel kan emellertid inte läsas motsatsvis på så sätt att riksåklagaren genom instruktion skulle kunna ges befogenhet att i övrigt fritt delegera sina i rättegångsbalken fastlagda åklagaruppgifter till biträdande åklagare. En sådan ordning skulle stå i uppenbar strid med det syfte att få till stånd en särskilt kvalificerad handläggning av vissa åklagaruppgifter som har varit skälet till att dessa genom reglerna i 7 kap. 4 § RB har lagts på riksåklagaren.

Frågan om uppgifterna för de biträdande åklagarna hos riksåklagaren behandlades i samband med riksåklagarämbetets tillkomst i betänkandet (SOU 1946:92) Förslag till omorganisation av justitiekanslersämbetet och inrättandet av ett riksåklagarämbete avgivet av inom Justitiedepartementet tillkallade sakkunnige (s. 24 f.)

För fullgörandet av de uppgifter, som skola åvila RÅ, måste kvalificerade arbetskrafter ställas till hans förfogande.

Till en början är att märka att hos RÅ måste finnas ett antal biträdande åklagare med främsta uppgift att tillhandagå honom i avseende å åklagartalans utförande i högsta domstolen. På dessa biträdande åklagare skall det ankomma att bereda och för RÅ föredraga ärenden angående frågor om fullföljd av åtal i högsta domstolen. Beslutat RÅ, att målet skall fullföljas, och är målet ej sådant, att RÅ själv bör utföra talan, skall han äga att sätta biträdande åklagare i sitt ställe. Vidare skola de biträdande åklagarna granska de revisionsinlagor och besvärinlagor, vilka av högsta domstolen för skriftligt genmäle eller förklaring delgivas RÅ. Då det är uteslutet, att RÅ kan medhinna att personligen taga del av flertalet av dessa inlagor eller fatta beslut angående desamma, bör han kunna överlämna åt biträdande åklagare att på eget ansvar avgöra, huruvida genmäle eller förklaring skall avgivas av åklagare, som tidigare fört talan i målet, eller av biträdande åklagaren själv. — —

Även om de biträdande åklagarnas huvudsakliga uppgift kommer att avse åklagartalans förande i högsta domstolen, skall det åligga dem jämväl i övrigt tillhandagå honom i ämbetet exempelvis med utförande av talan i ett visst mål i underrätt eller i hovrätt eller vid handläggning av visst ärende rörande anmärkning mot åklagare.

I samband med förstatligandet av polisen, åklagarväsendet och exekutionsväsendet år 1965 genomgick åklagarväsendet en genomgripande omorganisation, som bl.a. innebar en betydande utökning av riksåklagarens arbetsbörda (prop. 1964:100). Polisberedningen hade mot denna bakgrund föreslagit att det skulle tillskapas en befattning som avdelningschef med främst administrativa uppgifter. De av beredningen anförda skälen för detta förslag redovisas i propositionen på följande sätt (s. 202 f.).

Polisberedningen erinrar vidare om att riksåklagaren i princip är ensam beslutande i de till ämbetet hörande ärendena men att han äger med viss begränsning delegera sin beslutanderätt på i första hand byråchef. Ett mycket stort antal av ämbetets ärenden är, uttalar beredningen, av invecklad och svårbedömbär beskaffenhet. Ärendena är i betydande omfattning av fatalienatur och måste alltså handläggas skyndsamt. Åtskilliga ärenden, t.ex. fullföljdsärenden, yttranden till högsta domstolen i revisionsmål och remissyttranden i lagstiftningsärenden, är av den beskaffenhet att riksåklagaren personligen måste ägna dem avsevärd tid. Även om den förestående omorganisationen av åklagarväsendet inte i och för sig väntas inverka på omfattningen av de arbetsuppgifter, som ankommer på riksåklagaren i fråga om åtalsärenden, medför de väsentligt vidgade uppgifter, som tillförs ämbetet såsom chefsmyndighet beträffande tillsyn, administration och ekonomisk förvaltning, att riksåklagaren personligen måste ta befattning med ett större antal ärenden än i dagens läge. Oaktat riksåklagaren begagnar sig av sin delegationsrätt i stor omfattning, är hans arbetsuppgifter så avsevärda att de knappast kan ökas utan men för hans lednings- och tillsynsfunktion.

Mot denna bakgrund har beredningen undersökt möjligheterna att avlasta riksåklagaren arbetsuppgifter. Beredningen konstaterar inledningsvis, att handläggning av fullföljds- och resningsärenden enligt lag ankommer på riksåklagaren som högsta åklagare i riket. Ändring av dessa bestämmelser anses inte böra komma i fråga. Riksåklagaren bör personligen avgöra även åtskilliga andra ärenden som nu handläggs på åtalssidan. Avgivandet av genmälen bör dock liksom f.n. kunna överlåtas på byråchef hos ämbetet i övervägande antalet fall. Vad angår överprövningsärenden hänförs till denna ärendegrupp vanligen klagomål över att åtal inte anställts, begäran att väckt åtal skall nedläggas samt klagomål över åklagares beslut eller annan åtgärd under förundersökning eller eljest felaktigt förfarande från åklagares eller utredningspersonals sida. — — Någon minskning av arbetsbördan för riksåklagaren personligen kan enligt beredningens uppfattning inte lämpligen nås genom ändrad ordning för handläggning av de överprövningsärenden, som även framdeles skall handläggas på åklagarsidan.

Departementschefen ansåg för sin del att Polisberedningens förslag knappast på längre sikt skulle lösa de svårigheter som hängde samman med koncentrationen av det direkta ansvaret för avgörandet i flertalet ärenden hos riksåklagaren personligen. Det var därför enligt departementschefen ofrånkomligt att nå en lösning beträffande ämbetets hela verksamhetsområde (a. prop. s. 265).

Detta synes inte kunna ske på annat sätt än att ämbetet tillförs inte en administrativ souschef utan en befattningshavare som får ställningen som biträdande riksåklagare och i den egenskapen i och för sig äger avgöra alla vid ämbetet förekommande ärenden. Denne befattningshavare bör fungera som riksåklagarens ställföreträdare och vid ledighet eller förfall för riksåklagaren fullgöra dennes ämbetsåligganden. I övrigt bör den biträdande riksåklagaren avgöra de ärenden och förrätta de göromål som ankommer på honom enligt den fördelning riksåklagaren gör mellan sig och den biträdande riksåklagaren.

Genom inrättandet av befattningen som biträdande riksåklagare säkerställdes således att riksåklagarens uppgifter som allmän åklagare enligt rättegångsbalken även fortsättningsvis handhades av särskilt kvalificerade befattningshavare. Samma synsätt avspeglas också i ett propositionsuttalande med anledning av en översyn av Riksåklagarens organisation som Statskontoret hade gjort på regeringens uppdrag (prop. 1993/94:100 bil. 3, s. 37 f.).

Enligt regeringens bedömning bör utgångspunkten vara att riksåklagaren har den centrala rollen i bl.a. förändringsarbetet. Därför bör inriktningen vara att riksåklagaren mer skall koncentrera sig på övergripande frågor såsom att skapa policy och att sörja för utvecklingsfrågor. Biträdande riksåklagaren skall vara ställföreträdande Riksåklagare och ha som huvudfunktion att ansvara för den löpande juridiska verksamheten.

Uppfattningen att beslutanderätten avseende de på riksåklagaren ankommande åklagaruppgifterna skall utövas endast av riksåklagaren och biträdande riksåklagaren personligen kom också, ända fram till åklagarreformen år 1996, till uttryck i de för riksåklagaren gällande instruktionerna. Närmast före 1996 års reform föreskrevs i 8 § RÅ-instruktionen att byråcheferna vid enheterna för åklagarverksamhet och tillsyn var biträdande åklagare hos Riksåklagaren samt att Riksåklagaren kunde förordna ytterligare biträdande åklagare (SFS 1995:347). Instruktionens regel om biträdande åklagare var utformad på i princip samma sätt också i dess tidigare lydelse (se SFS 1994:350), och detsamma gällde 7 § åklagarinstruktionen (1974:910) i dennas lydelse vid utgången av år 1989. Det förhållandet att reglerna om biträdande åklagare hos Riksåklagaren före den 1 juli 1996 således inte angav något om vilka uppgifter som fick överlämnas till sådana åklagare kan inte tolkas på annat sätt än att det – i överensstämmelse med de nyss återgivna uttalandena om uppgifterna för de biträdande åklagarna hos Riksåklagaren – saknades rättsligt stöd för att till andra biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren överlämna sådana beslutsbefogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer riksåklagaren i dennes egenskap av allmän åklagare.

Regeln i 10 § andra meningen RÅ-instruktionen i sin nuvarande lydelse ger ett intryck av att man har velat fullt ut utnyttja den möjlighet att genom instruktion tillåta överlämnande av åklagaruppgifter till biträdande åklagare som tycks öppnas genom regeln i 7 kap. 5 § andra stycket RB. Regeln i instruktionen ställer sålunda enligt sin ordalydelse inte upp något hinder mot att riksåklagaren i ärenden

avseende ansvar för brott i tjänsteutövningen av domare vid allmän underrätt överlämnar hela handläggningen – innefattande beslut i frågan om förundersökning skall inledas eller ej och beslut i åtalsfrågan – även till andra biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren.

En verkställighetsföreskrift i en förordning kan emellertid självfallet inte ges ett vidare tillämpningsområde än den lagregel som utgör den formella grunden för den. Som framgår av vad som har sagts i det föregående har det inte varit lagstiftarens avsikt att någon annan biträdande åklagare hos Riksåklagaren än biträdande riksåklagaren skulle kunna utöva sådana beslutsbefogenheter som nyss nämnts i fråga om de åklagaruppgifter som enligt 7 kap. 4 § andra stycket RB ankommer på riksåklagaren. Man bör vid tolkningen av regeln i 7 kap. 5 § andra stycket RB om överlämnande av uppgifter till biträdande åklagare beakta att denna är avsedd att gälla också i fråga om åklagarmyndigheterna, där åklagarfunktionen inte fullgörs av en enda i lagtexten utpekad befattningshavare utan av ett stort antal allmänna åklagare, och där det finns ett behov av att kunna överlämna självständiga beslutsbefogenheter också till biträdande åklagare, som därvid uppträder i eget namn på samma sätt om en allmän åklagare (jfr 4 § andra stycket och 18 § åklagarförordningen [1996:205]). På den högsta nivån inom åklagarväsendet finns det däremot inte plats för mer än en allmän åklagare, nämligen riksåklagaren. Alla beslut på den högsta åklagarnivån är således i rättsligt hänseende att betrakta som beslut av riksåklagaren. Det nyligen framlagda förslaget att också biträdande (vice) riksåklagaren i rättegångsbalken skall betecknas som allmän åklagare är inte avsett att innebära något avsteg från denna princip (prop. 2000/01:92 s. 14).

Av det nu sagda följer att det inte finns något rättsligt stöd för att tolka regeln i 10 § andra meningen RÅ-instruktionen som ett bemyndigande för riksåklagaren att överlämna till andra biträdande åklagare än biträdande riksåklagaren att besluta i ärenden avseende påstådda brott i tjänsteutövningen av domare vid allmän underrätt.

Det ligger i sakens natur att varje anmälan om brott som görs hos en polismyndighet eller en allmän åklagare skall föranleda ett beslut i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Detta gäller således även om det är uppenbart att anmälan är ogrundad. Riksåklagaren har i sitt yttrande uppgett att beslut beträffande andra anmälningar mot överåklagare och domare för brott i tjänsten än sådana som uppenbart inte skall leda till förundersökning alltid fattas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren, medan däremot beslut beträffande andra anmälningar får fattas av en byråchef eller chefsåklagare. Uppgiften att besluta i förundersökningsfrågan i ett visst fall där riksåklagaren är exklusivt behörig allmän åklagare skulle, med det synsättet, således kunna delas upp mellan olika befattningshavare på så sätt att ett beslut, som innebär att förundersökning inte inleds, under vissa förutsättningar kan fattas av någon annan än riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren personligen, medan däremot ett beslut att inleda förundersökning alltid skall fattas av någon av dessa två.

En handlägningsordning av det här beskrivna slaget innebär rent praktiskt att det i första hand blir en uppgift för en lägre befattningshavare i Riksåklagarens kansli att bedöma om det finns skäl att inleda förundersökning med anledning av en brottsanmälan mot någon som omfattas av riksåklagarens exklusiva åklagarbehörighet. Först om denna befattningshavare kommer till resultatet att det inte är uppenbart att förundersökning inte skall inledas, överlämnas ärendet till riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. I annat fall avslutas ärendet av den lägre befattningshavaren genom ett beslut som i sak är att betrakta som ett beslut i förundersökningsfrågan. Om ett visst ärende kommer att avgöras av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren eller i stället av den lägre befattningshavaren blir således beroende av hur den sistnämnde ser på saken.

Det står enligt min mening inte i överensstämmelse med principerna bakom rättegångsbalkens regler om förundersökning, att man på detta sätt ställer upp skilda behörighetskrav för beslut att inleda förundersökning respektive att inte inleda förundersökning avseende en och samma fråga, beroende på hur väl grundad en brottsanmälan är. Det synsätt som präglar rättegångsbalken är i stället att prövningen av frågan om förundersökning skall inledas eller ej i ett visst fall skall ses som en odelbar helhet. Detta innebär att endast den som är behörig att fatta beslut om inledande av förundersökning får besluta att förundersökning inte skall inledas. Jag vill här erinra om att jag i annat sammanhang har framfört kritiska synpunkter på den av riksåklagaren fastlagda ordningen för prövning av anmälningar mot andra åklagare vid en åklagarmyndighet än överåklagaren, vilken i sak innebär att ett beslut att inte inleda förundersökning kan fattas av överåklagaren, medan däremot ett beslut att inleda förundersökning alltid skall fattas av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren (JO 2000/01 s. 215 f.).

En beslutsordning av nu angivet slag kan således starkt ifrågasättas från rättsliga utgångspunkter. Den medför vidare en risk för att olika handläggare uppfattar sina befogenheter på olika sätt och att ärendena därför inte får en likformig behandling. Det kan inte heller uteslutas att ett beslut som fattas av en lägre biträdande åklagare – t.ex. på grund av bristande rutin och erfarenhet hos beslutsfattaren – blir ett annat än vad som skulle ha varit fallet, om det i stället hade fattats av riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Det finns i detta sammanhang anledning att framhålla att ansvaret för att de beslut som fattas i Riksåklagarens namn blir korrekta alltid ytterst vilar på riksåklagaren personligen. Jag vill vidare erinra om att ett beslut som har fattats i Riksåklagarens namn som regel är slutgiltigt, oavsett vilken befattningshavare hos Riksåklagaren som har fattat beslutet. Regleringen i 7 kap. 5 § första meningen RB tillåter sålunda inte att riksåklagaren överprövar ett beslut som har fattats av en biträdande åklagare hos honom, eftersom beslutet har fattats på hans vägnar och således i rättsligt hänseende inte skiljer sig från ett beslut som har fattats av honom själv. Härtill kommer att möjligheterna att ändra ett åklagarbeslut efter omprövning är mer begränsade än vad som i allmänhet gäller enligt förvaltningsrätten (se Gunnel Lindberg a.a. s. 53 f.).

BB:s prövning i det här aktuella fallet innefattade i sak ett ställningstagande i frågan om förundersökning skulle inledas med anledning av AA:s brottsanmälan

mot åklagare och mot domare vid allmän underrätt. Som framgår av vad som har sagts i det föregående måste regeln i 7 kap. 4 § andra stycket RB tolkas så att den inte medger att sådana beslut i ärenden av det slag som avses där fattas av någon annan än riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren. Det är enligt min mening lämpligt att också beslut i förundersökningsfrågan med anledning av hos Riksåklagaren handlagda brottsanmälningar mot åklagare fattas av någon av dessa två befattningshavare.

Det inträffade ger mig vidare anledning att framhålla att ett beslut som är föranlett av en anmälan om brott – och som således avser frågan om det finns anledning att anta att brott har förekommit – skall utformas på sådant sätt att det klart framgår att det rör sig om ett ställningstagande i förundersökningsfrågan.

Avslutande synpunkter

Det är av grundläggande betydelse för allmänhetens tillit till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av befattningshavare inom rättsväsendet, och därmed ytterst för allmänhetens förtroende för rättsordningen, att denna verksamhet bedrivs på ett i alla hänseenden oklanderligt sätt. Det kan självfallet inte godtas att en byråchef hos Riksåklagaren avgör ett ärende som över huvud taget inte omfattas av riksåklagarens behörighet. Det finns vidare anledning att från rättsliga utgångspunkter rikta kritik mot en handläggningsordning som innebär att en byråchef, chefsåklagare eller – som i detta fall – en kammaråklagare beslutar att inte vidta någon åtgärd med anledning av en till Riksåklagaren överlämnad brottsanmälan mot domare vid allmän domstol. Härtill kommer att tillämpningen av en sådan ordning kan ge såväl anmälaren som allmänheten ett intryck av att anmälan inte har behandlats med den omsorg som man har rätt att förvänta sig av rikets högste åklagare. Samma synsätt kan självfallet anläggas också i fråga om handläggningen hos Riksåklagaren av brottsanmälningar mot åklagare.