

Regeringens proposition

2003/04:78

Prövningstillstånd för riksåklagaren i hovrätt och i
Högsta domstolen

Prop.
2003/04:78

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 4 mars 2004

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksåklagaren inte längre skall vara undantagen från systemet med prövningstillstånd i hovrätt och i Högsta domstolen. Förslaget innebär att riksåklagaren likställs med enskild part när det gäller krav på prövningstillstånd. Vidare föreslås att riksåklagaren skall ges utvidgade möjligheter att förordna annan allmän åklagare eller en extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	4
3	Ärendet och dess beredning.....	6
4	Nuvarande regler om riksåklagaren som allmän åklagare i Högsta domstolen och i hovrätt	6
5	Krav på prövningstillstånd för riksåklagaren och utvidgade möjligheter att förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen	7
5.1	Krav på prövningstillstånd för riksåklagaren.....	7
5.2	Utvidgade möjligheter att förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen	10
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	11
7	Ekonomiska konsekvenser	12
8	Författningskommentar	12
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	14
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	16
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag	17
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 4 mars 2004	20

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:78

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 och 7 §§, 49 kap. 13 § samt 54 kap. 9 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Allmänna åklagare utför åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt. Endast riksåklagaren är emellertid allmän åklagare i hovrätt i mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket.

Riksåklagaren är allmän åklagare i Högsta domstolen.

Om ett överklagande har gjorts till Högsta domstolen endast av enskild part, får även en annan allmän åklagare föra talan där, efter förordnande av riksåklagaren.

Riksåklagaren får förordna en annan allmän åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

7 §²

Inom åklagarväsendet får det finnas biträdande åklagare. Dessa åklagare får i den omfattning som regeringen bestämmer utföra uppgifter som skall utföras av allmän åklagare. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får dock inte beslutas av någon annan än riksåklagaren.

Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen, *om ett överklagande har gjorts endast av enskild part.*

Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

¹ Senaste lydelse 2001:280.

² Senaste lydelse 2001:280.

49 kap.13 §³

I brottmål krävs prövningstillstånd för att hovrätten skall pröva en tingsrätts dom genom vilken den tilltalade inte dömts till annan påföljd än böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

Om tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade, gäller i den delen bestämmelserna i 12 §. Krävs inte prövningstillstånd enligt första stycket, eller meddelas sådant prövningstillstånd, och avser överklagandet frågan om den tilltalade skall dömas för den åtalade gärningen, behövs inte prövningstillstånd för ett överklagande angående enskilt anspråk med anledning av gärningen.

Första stycket gäller inte om domen överklagas av <i>Riksåklagaren</i> , Justitiekanslern eller <i>någon av Riksdagens ombudsmän</i> .	Första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller <i>en justitieombudsman</i> .
--	--

Krav på prövningstillstånd enligt första eller andra stycket omfattar även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

I fråga om meddelade prövningstillstånd skall 54 kap. 11 § tredje stycket tillämpas.

54 kap.9 §⁴

Prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen skall pröva hovrättens dom eller slutliga beslut i mål eller ärende som väckts vid tingsrätt. Detsamma gäller hovrättens slutliga beslut i ett ärende som har ett direkt samband med ett sådant mål eller ärende utom beslut som avses i 17 §.

Första stycket gäller inte överklaganden av <i>Riksåklagaren</i> , Justitiekanslern eller <i>någon av Riksdagens ombudsmän</i> i mål där allmänt åtal förs.	Första stycket gäller inte överklaganden av justitiekanslern eller <i>en justitieombudsman</i> i mål där allmänt åtal förs.
---	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004. Äldre bestämmelser gäller i fråga om prövningstillstånd vid överklagande av domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

³ Senaste lydelse 1994:1034.

⁴ Senaste lydelse 1994:1034.

Riksåklagaren har i en promemoria (RÅPM 2003:1) föreslagit att rättegångsbalken skall ändras på så sätt att riksåklagaren inte längre skall vara undantagen från kravet på prövningstillstånd i hovrätt och i Högsta domstolen samt att riksåklagaren skall ges utvidgade möjligheter att förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Riksåklagarens promemoria har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig på Justitiedepartementet (dnr Ju2003/1349/Å). Regeringen tar i detta ärende upp de frågor som behandlats i promemorian.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och vänsterpartiet.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget som finns i *bilaga 3*.

Lagrådet har inte haft några synpunkter på de föreslagna lagändringarna men föreslagit att lagändringarna kompletteras med en övergångsbestämmelse. Regeringen har följt Lagrådets förslag som behandlas i avsnitt 6. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

4 Nuvarande regler om riksåklagaren som allmän åklagare i Högsta domstolen och i hovrätt

De grundläggande bestämmelserna om åklagarverksamheten finns i 7 kap. rättegångsbalken. I kapitlet samt i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren regleras Riksåklagarens uppgifter. Riksåklagaren har som högsta allmänna åklagare ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i hela landet. Han eller hon har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Riksåklagaren är också central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt. För nu angivna ändamål får han eller hon meddela föreskrifter eller allmänna råd samt i övrigt lämna råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet.

Enligt 7 kap. 4 § rättegångsbalken är riksåklagaren allmän åklagare i Högsta domstolen. Riksåklagaren är den enda allmänna åklagare som kan överklaga en dom eller ett slutligt beslut till Högsta domstolen eller väcka åtal där. Har talan – som nästan alltid är fallet – utförts av lägre åklagare i hovrätt, är denne, om målet efter överklagande förs vidare till Högsta domstolen, skyldig att lämna över målet till riksåklagaren. Den lägre åklagaren har inte själv någon möjlighet att överklaga till Högsta domstolen utan måste underställa riksåklagaren frågan om det finns skäl att överklaga till Högsta domstolen. Riksåklagaren har dock möjlighet att

förordna en annan allmän åklagare eller extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen när endast en enskild part har överklagat dit.

När riksåklagaren i ett mål där det förs ett allmänt åtal överklagar till Högsta domstolen gäller inte reglerna i 54 kap. 9 § rättegångsbalken om krav på prövningstillstånd. Krav på prövningstillstånd gäller inte heller för riksåklagaren vid överklagande till hovrätten av en tingsrättsdom, 49 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken.

5 Krav på prövningstillstånd för riksåklagaren och utvidgade möjligheter att förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen

5.1 Krav på prövningstillstånd för riksåklagaren

Regeringens förslag: Riksåklagaren skall inte vara undantagen från systemet med prövningstillstånd i Högsta domstolen och i hovrätt i mål där allmänt åtal förs.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Riksdagens ombudsmän* (JO) och *Ekobrottsmyndigheten* (EBM) har avstyrkt förslaget.

Bakgrund: Sedan rättegångsbalkens tillkomst har riksåklagaren, justitiekanslern och justitieombudsmännen varit undantagna från kravet på prövningstillstånd i Högsta domstolen. Processlagberedningen ansåg, med hänvisning till dessa kategoriers kompetens, att det fanns skäl för att undanta dem från kravet på prövningstillstånd. Det förutsattes att de skulle överklaga till Högsta domstolen endast när det fanns tillräckliga skäl för att ta upp en dom eller ett beslut till prövning i Högsta domstolen (jfr NJA II 1943 s. 695).

Frågan om undantag från kravet på prövningstillstånd för bland andra riksåklagaren har tagits upp i olika sammanhang. Detta skedde senast i Hovrättsprocessutredningen som i sitt betänkande – Ett reformerat hovrättsförfarande (SOU 1995:124) – föreslog att inga kategorier av klaganden skulle vara undantagna från kravet på prövningstillstånd. Förslaget kom emellertid inte att leda till någon lagstiftning.

Även frågan om undantag från kravet på prövningstillstånd i hovrätt för bland andra riksåklagaren har tagits upp i ett tidigare lagstiftningsärende, Prövningstillstånd i hovrätt och instansordningen i utökningsmål (prop. 1992/93:216 s. 61). Regeringen påpekade här att det i konventionssammanhang talas om "equality of arms" och att intresset bakom uttrycket gör sig gällande även när det gäller frågan om krav på prövningstillstånd. Regeringen fann dock att det skulle vara inkonsekvent att införa ett sådant krav vid överklagande till hovrätten, eftersom riksåklagaren inte omfattades av ett krav på prövningstillstånd vid överklagande till Högsta domstolen.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringens uppfattning finns det flera goda skäl för att systemet med prövningstillstånd även skall om-

fatta riksåklagaren, när han eller hon för talan i mål om allmänt åtal. Ett av skälen, som tidigare nämnts i olika lagstiftningsärenden, är likställhetsprincipen eller "equality of arms". Principen om parternas likställdhet innebär förvisso inte att den tilltalade och åklagaren skall ha samma processuella befogenheter, utan att den tilltalade inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att få sin sak prövad av domstol. Det finns också en risk för att det för den enskilde framstår som orättvist att han eller hon måste beviljas prövningstillstånd för att saken skall kunna prövas i högre instans, medan detta inte gäller för motparten. Det är väsentligt att rättssystemet av den enskilde uppfattas som rättvist, särskilt i de fall där den enskilde ställs mot en part som är eller i vart fall kan upplevas som starkare. Det angivna förhållandet utgör enligt regeringens bedömning ett tungt vägande skäl för att även riksåklagaren bör omfattas av kravet på prövningstillstånd.

Riksåklagaren har också i sin promemoria framhållit att ett krav på prövningstillstånd skulle innebära att riksåklagarens roll som part i processen blir tydligare och att de överklaganden som görs till Högsta domstolen i större utsträckning än i dag kan göras med tyngdpunkt i ett åklagarperspektiv. Det är också viktigt för den enskilde att de olika rollerna framstår som tydliga i processen och att det klart framgår att Högsta domstolen är exklusiv prejudikatsinstans.

JO har i sitt remissyttrande anfört bl.a. att det helt saknas en analys om hur prejudikatbildningen inom straffrätten kan komma att utvecklas om förslaget genomförs. JO framhåller här särskilt att riksåklagaren har ett ansvar för prejudikatbildningen inom straffrätten och ifrågasätter vilka möjligheter riksåklagaren har, om förslaget genomförs, att verka för en enhetlig rättstillämpning. Även EBM har ifrågasatt riksåklagarens möjligheter att verka för en enhetlig rättstillämpning samt om förslaget skulle kunna leda till en vitaliserad prejudikatbildning.

Riksåklagaren har genom sina kontakter med åklagarmyndigheterna i landet en god överblick över de frågeställningar som är aktuella inom de straffrättsliga och straffprocessuella områdena. Riksåklagaren har som landets högste åklagare och enda allmänna åklagare i Högsta domstolen också ett särskilt ansvar för rättsutvecklingen och rättsbildningen inom det straffrättsliga området. Enligt 2 § förordningen med instruktion för Riksåklagaren skall riksåklagaren verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Riksåklagaren har alltså en viktig roll när det gäller prejudikatbildning på det straffrättsliga området. Enligt regeringens uppfattning innebär inte ett införande av krav på prövningstillstånd att riksåklagarens roll på något sätt försvagas. Riksåklagaren kommer även fortsättningsvis att ha ett ansvar för rättsutvecklingen inom straffrätten och straffprocessrätten. Det är också alltjämt förbehållet riksåklagaren att överklaga domar och beslut till Högsta domstolen. Emellertid framstår det som rimligt att riksåklagaren, liksom andra parter, i samband med ansökan om prövningstillstånd redogör för skälen för att få en viss rättslig fråga belyst och på vilka områden det behövs uttalande av Högsta domstolen för att åstadkomma en enhetlig praxis. Riksåklagaren kommer att, i större utsträckning än tidigare, kunna argumentera ur ett partsperspektiv i särskilda rättsfrågor. Riksåklagaren kan även liksom tidigare bidra till urvalet av

prejudikatsfrågor genom sina yttranden till Högsta domstolen i mål som förts dit av enskilda parter.

Enligt regeringens uppfattning bör ett införande av ett krav på prövningstillstånd för riksåklagaren medföra en vitalisering av rättsutvecklingsarbetet i hela åklagarväsendet. Riksåklagaren skulle med den föreslagna ordningen inte längre behöva iaktta samma restriktivitet vid överklagande av domar och beslut till Högsta domstolen som idag. En större frihet för riksåklagaren härvidlag kan medföra ett ökat inflöde av antalet prejudikatsintressanta fall till riksåklagaren. Det kan i sin tur ge riksåklagaren bättre möjligheter till ett urval av de domar eller beslut som är lämpliga att överklaga till Högsta domstolen. Det finns alltså anledning att anta att rättsutveckling kommer att främjas i och med förslaget och att riksåklagaren kommer att föra upp fler mål till Högsta domstolen.

Den omständigheten att riksåklagaren och Högsta domstolen kan ha olika uppfattningar i fråga om prejudikatsintresset i ett visst mål kan inte i sig utgöra skäl för att behålla undantaget från systemet med prövningstillstånd. Tvärtom är det som tidigare framhållits viktigt att de olika rollerna i brottmålsprocessen blir tydliga och att det klart framgår att Högsta domstolen är exklusiv prejudikatsinstans. Högsta domstolen har genom sin ställning, typiskt sett, en bättre överblick än riksåklagaren när det gäller att bedöma vilka mål som lämpar sig för prejudikatbildning.

I detta sammanhang bör nämnas att Riksåklagaren varje år upprättar en rättsutvecklingsplan som bl.a. innehåller en förteckning över frågor som bedöms ha betydelse för en enhetlig rättstillämpning. De frågor som tas upp är främst sådana frågor som bedöms ha särskild betydelse för åklagarverksamheten. En särskild tyngd läggs därför på påföljdsfrågor men även andra rättsliga frågor finns med, såsom på områden där ny lagstiftning införts. Förteckningen i rättsutvecklingsplanen är inte uttömmande utan kan ses som en vägledning för vilka fall som bör underställas riksåklagaren för prövning om överklagande till Högsta domstolen skall ske. Riksåklagaren kan även genom sitt arbete här aktivt verka för en enhetlig rättstillämpning.

Flera remissinstanser har i sina yttranden tagit upp frågan om det inte nu finns anledning att även överväga om justitiekanslern och justitieombudsmännen bör vara fortsatt undantagna från kravet på prövningstillstånd.

Regeringen har tidigare uttalat att det inte är självklart att justitiekanslern, justitieombudsmännen och riksåklagaren bör behandlas lika när det gäller krav på prövningstillstånd (prop. 1996/96:131 s. 87). Det är klart att riksåklagaren i flera avseenden har en ställning och uppgifter som skiljer sig från de andra befattningshavarna. Riksåklagaren för det allmännas talan endast i brottmål. När en justitieombudsman eller justitiekanslern för talan i brottmål gäller det i huvudsak bara speciella typer av mål, såsom tryckfrihetsmål samt åtal mot vissa befattningshavare vid statliga och kommunala myndigheter. Påtagligt är också att riksåklagaren för talan i en betydligt större mängd brottmål än de båda övriga. Det är därför mest angeläget och ändamålsenligt att nu gå fram med ett förslag om att införa ett krav på prövningstillstånd för riksåklagaren. När det gäller krav på prövningstillstånd för

5.2 Utvidgade möjligheter att förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen

Regeringens förslag: Riksåklagaren får möjlighet att förordna en annan allmän åklagare eller en extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen även i mål där riksåklagaren överklagat till Högsta domstolen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. *Riksdagens ombudsmän* (JO) har avstyrkt förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I många länder är det vanligt att det finns åklagare anställda vid varje särskild domstol och att åklagarna vid en högre domstol är överordnade åklagarna vid de lägre domstolarna. Detta system motiveras inte bara av att åklagaruppgifterna i en högre instans regelmässigt är mer krävande utan även av att åtal när det gäller grova brott ofta skall väckas i en överinstans som första instans. I Sverige har vi sedan länge haft ett helt annat system när det gäller tingsrätt och hovrätt. Vid dessa domstolar är allmänna åklagare behöriga att självständigt utföra åklagaruppgifter i båda instanserna. I större mål medför ett byte av åklagare ett dubbelarbete, något som man undgår genom att den åklagare, som utfört åklagaruppgifter i lägre instans fortsätter med detta även efter ett överklagande.

I Högsta domstolen är dock endast riksåklagaren allmän åklagare. Riksåklagaren kan emellertid när ett överklagande har gjorts till Högsta domstolen endast av enskild part, förordna en annan allmän åklagare eller en extra åklagare att utföra talan där. Det finns alltså i dagsläget ingen möjlighet att förordna en annan allmän åklagare eller en extra åklagare att utföra talan i ett mål där riksåklagaren överklagat en dom eller beslut till Högsta domstolen.

I många fall kan det från effektivitetssynpunkt vara en brist att inte den åklagare som utfört åklagaruppgifter i lägre instanser i ett stort och komplicerat mål även kan utföra talan i Högsta domstolen. Framförallt ter det sig både rationellt och effektivt att låta den åklagare som ansvarat för målet i lägre instans hålla sakframställning samt, i fall där det finns synnerliga skäl att höra om bevispersoner, hålla förhör. Den åklagaren kan omständigheterna i målet i detalj och kan därför redovisa sådant som inte framgår av underinstansernas domar. Det kan också i vissa fall vara betydelsefullt för målsäganden att han eller hon möter samma åklagare även i Högsta domstolen. I praktiken finns det inget som hindrar att riksåklagaren i viss omfattning biträds av den åklagare som utfört åklagaruppgifter i lägre instanser. Det kan dock inte uteslutas att det i vissa fall finns ett behov av att någon annan allmän åklagare eller extra åklagare kan utföra talan ensam i Högsta domstolen i ett mål som överklagats dit av riksåklagaren. Bland annat kan det ha betydelse i vissa jävsituationer.

JO anser att den nu föreslagna åtgärden innebär en radikal förändring av riksåklagarens ställning i det straffprocessuella systemet. JO menar att riksåklagarens uppgift blir reducerad till att i huvudsak erbjuda Högsta domstolen ett utbud av mål att välja bland och att sedan, i fall där Högsta domstolen har beviljat prövningstillstånd, uppdra åt underordnad åklagare att utföra talan i Högsta domstolen. Enligt JO ligger det i linje med den föreslagna ordningen att riksåklagaren också överlåter åt underordnade åklagare att avge svarsskrifter i de mål som har överklagats dit.

Högsta domstolens uppgift som prejudikatsinstans innebär att åklagaruppgiften i Högsta domstolen har en stark betoning på rättsutveckling och rättsbildning. Ett krav på prövningstillstånd för riksåklagaren innebär inte någon förändring i detta avseende. Däremot innebär förslaget att riksåklagaren på ett tydligare sätt än tidigare måste argumentera i frågan om prövningstillstånd. Den överblick som riksåklagaren har över brottsutvecklingen, variationer i underinstansernas praxis och svårigheter i rättstillämpning är värdefull för Högsta domstolens bedömning av prejudikatsintresset i ett visst fall. Som tidigare nämnts bedriver Riksåklagaren genom bl.a. rättsutvecklingsplanen ett aktivt och sammanhållet arbete i rättsbildnings- och rättsutvecklingsfrågor. Den omständigheten att en annan allmän åklagare eller en extra åklagare kan utföra talan i Högsta domstolen torde knappast påverka detta arbete. Även i fortsättningen kommer riksåklagaren att vara ensam allmän åklagare i Högsta domstolen och exklusivt behörig att överklaga dit. Den åklagare som förordnas att utföra talan i Högsta domstolen förutsätts också ha sådan erfarenhet och kompetens att han eller hon även kan hantera de olika rättsfrågorna i målet.

Sammanfattningsvis anser regeringen att framförallt effektivitetsskäl talar för att utvidga möjligheterna för riksåklagaren att förordna annan åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i rättegångsbalken träder i kraft den 1 juli 2004. Domar och beslut som meddelas före ikraftträdandet överklagas enligt äldre bestämmelser.

Promemorians förslag: Promemorian har inte föreslagit någon tidpunkt för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: De nya bestämmelserna om införande av krav på prövningstillstånd för riksåklagaren medför vissa praktiska konsekvenser för Högsta domstolen. Ett ikraftträdande den 1 juli 2004 innebär att Högsta domstolen i god tid före höstsessionen vid behov kan anpassa sitt arbete på avdelningarna.

Lagrådet har i sitt yttrande påpekat att lagändringarna om att införa krav på prövningstillstånd för riksåklagaren bör kompletteras med en övergångsbestämmelse. Lagrådet har föreslagit att lagändringarna, i likhet med vad som skett vid tidigare prövningstillstandsreformer, kompletteras med en föreskrift om att äldre bestämmelser gäller i fråga om domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet av de nya

reglerna (jfr. prop. 1996/97:131 s. 98). Regeringen delar Lagrådets bedömning i denna del. De nya reglerna om prövningstillstånd skall alltså tillämpas genast vid ikraftträdandet med det undantaget att överklaganden av avgöranden som meddelats före ikraftträdandet skall prövas enligt äldre bestämmelser, även om själva överklagandet görs efter ikraftträdandet.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: De föreslagna ändringarna leder sannolikt endast till marginella kostnadsökningar för domstolsväsendet och kan finansieras inom befintlig ram.

Promemorians bedömning: Promemorian innehåller inte någon bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Remissinstanserna: Såväl *Högsta domstolen* som *Sveriges advokatsamfund* pekar på att förslaget kommer att leda till en ökad arbetsbörda för Högsta domstolen. Högsta domstolen bedömer dock att ökningen förväntas bli hanterlig.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget med krav på prövningstillstånd för riksåklagaren medför vissa praktiska konsekvenser för Högsta domstolen. Förslaget kan komma att innebära en viss ökning av arbetsbördan för Högsta domstolen, dels genom att riksåklagaren kan förväntas föra fler mål till Högsta domstolen, dels eftersom prövning av tillståndsfrågan nu tillkommer. Regeringen utgår dock från att riksåklagaren även i fortsättningen endast kommer att föra sådana mål till Högsta domstolen som är lämpade för prejudikatbildning och att skälen för prövningstillstånd är väl utvecklade i överklagandet. Med denna utgångspunkt bör ökningen av Högsta domstolens arbetsbörda bli hanterlig. De föreslagna ändringarna torde därför endast leda till marginella kostnader för domstolsväsendet som kan finansieras inom befintlig ram.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

7 kap.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om de allmänna åklagarnas behörighet att utföra åklagaruppgifter i de allmänna domstolarna.

Ändringen i *tredje stycket*, som har behandlats i avsnitt 5.2, innebär att riksåklagaren får möjlighet att förordna en annan allmän åklagare att utföra talan i Högsta domstolen även i mål där riksåklagaren själv överklagat domen eller ett beslut till Högsta domstolen. Det är alltså förbehållet riksåklagaren att överklaga domar och beslut till Högsta domstolen.

7 §

Paragrafen reglerar frågor om biträdande åklagare och extra åklagare.

Ändringen i *andra stycket*, som har behandlats i avsnitt 5.2, innebär att riksåklagaren får möjlighet att förordna en extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen även i mål där riksåklagaren själv överklagat domen eller ett beslut i målet till Högsta domstolen. Det är alltjämt förbehållet riksåklagaren att överklaga domar och beslut till Högsta domstolen.

49 kap.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på prövningstillstånd vid överklagande av vissa tingsrättsavgöranden i brottmål.

Ändringen i *tredje stycket*, som har behandlats i avsnitt 5.1, innebär att det tidigare undantaget från kravet på prövningstillstånd för riksåklagaren tas bort. Justitiekanslern och justitieombudsmännen är alltjämt undantagna från kravet på prövningstillstånd. I övrigt har en mindre redaktionell ändring gjorts.

54 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på prövningstillstånd vid överklagande av dom eller slutligt beslut till Högsta domstolen.

Ändringen i *andra stycket*, som har behandlats i avsnitt 5.1, innebär att det tidigare undantaget från kravet på prövningstillstånd för riksåklagaren, när han eller hon utför åklagaruppgifter i mål om allmänt åtal, tas bort. Justitiekanslern och justitieombudsmännen är alltjämt undantagna från kravet på prövningstillstånd. I övrigt har en mindre redaktionell ändring gjorts.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2004. I frågor om domar och beslut som har meddelats dessförinnan gäller äldre bestämmelser om prövningstillstånd. Det innebär, som utvecklats under avsnitt 6, att avgöranden som har meddelats före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om prövningstillstånd för riksåklagaren överklagas och prövas enligt de gamla reglerna även om själva överklagandet görs först efter den 1 juli 2004.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 och 7 §§, 49 kap. 13 § samt 54 kap. 9 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §⁵

Allmänna åklagare utför åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt. Endast riksåklagaren är emellertid allmän åklagare i hovrätt i mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket.

Riksåklagaren är allmän åklagare i Högsta domstolen.

Om ett överklagande har gjorts till Högsta domstolen endast av enskild part, får även en annan allmän åklagare föra talan där, efter förordnande av riksåklagaren.

Riksåklagaren får förordna en annan allmän åklagare att utföra talan i Högsta domstolen i ett mål som överklagats dit.

7§⁶

Inom åklagarväsendet får det finnas biträdande åklagare. Dessa åklagare får i den omfattning som regeringen bestämmer utföra uppgifter som skall utföras av allmän åklagare. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får dock inte beslutas av någon annan än riksåklagaren.

Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren och vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen, *om ett överklagande har gjorts endast av enskild part.*

Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren och vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen *i ett mål som överklagats dit.*

49 kap.

13 §⁷

I brottmål krävs prövningstillstånd för att hovrätten skall pröva en tingsrätts dom genom vilken den tilltalade inte dömts till annan påföljd

⁵ Senaste lydelse 2001:280.

⁶ Senaste lydelse 2001:280.

⁷ Senaste lydelse 1994:1034.

än böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse sex månader.

Om tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade, gäller i den delen bestämmelserna i 12 §. Krävs inte prövningstillstånd enligt första stycket, eller meddelas sådant prövningstillstånd, och avser överklagandet frågan om den tilltalade skall dömas för den åtalade gärningen, behövs inte prövningstillstånd för ett överklagande angående enskilt anspråk med anledning av gärningen.

Första stycket gäller inte om domen överklagas av *Riksåklagaren*, Justitiekanslern eller någon av Riksdagens ombudsmän.

Första stycket gäller inte om domen överklagas av Justitiekanslern eller någon av Riksdagens ombudsmän

54 kap.

9 §⁸

Prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen skall pröva hovrättens dom eller slutliga beslut i mål eller ärende som väckts vid tingsrätt. Detsamma gäller hovrättens slutliga beslut i ärende som har ett direkt samband med ett sådant mål eller ärende utom beslut som avses i 17 §.

Första stycket gäller inte överklaganden av *Riksåklagaren*, Justitiekanslern eller någon av Riksdagens ombudsmän i mål där allmänt åtal förs.

Första stycket gäller inte överklaganden av Justitiekanslern eller någon av Riksdagens ombudsmän i mål där allmänt åtal förs.

Denna lag träder i kraft den

⁸ Senaste lydelse 1994:1034.

Förteckning över remissinstanserna

Riksdagens ombudsmän, Högsta domstolen, Svea hovrätt, Göta hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland, Falu tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund och Sveriges Domareförbund.

Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 och 7 §§, 49 kap. 13 § samt 54 kap. 9 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §⁹

Allmänna åklagare utför åklagaruppgifter i tingsrätt och hovrätt. Endast riksåklagaren är emellertid allmän åklagare i hovrätt i mål som avses i 2 kap. 2 § första stycket.

Riksåklagaren är allmän åklagare i Högsta domstolen.

Om ett överklagande har gjorts till Högsta domstolen endast av enskild part, får även en annan allmän åklagare föra talan där, efter förordnande av riksåklagaren.

Riksåklagaren får förordna en annan allmän åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

7 §¹⁰

Inom åklagarväsendet får det finnas biträdande åklagare. Dessa åklagare får i den omfattning som regeringen bestämmer utföra uppgifter som skall utföras av allmän åklagare. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får dock inte beslutas av någon annan än riksåklagaren.

Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen, *om ett överklagande har gjorts endast av enskild part.*

Riksåklagaren och, i den omfattning regeringen bestämmer, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet får förordna extra åklagare att utföra uppgifter som skall utföras av annan allmän åklagare än riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Riksåklagaren får också förordna extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

⁹ Senaste lydelse 2001:280.

¹⁰ Senaste lydelse 2001:280.

49 kap.
13 §¹¹

I brottmål krävs prövningstillstånd för att hovrätten skall pröva en tingsrätts dom genom vilken den tilltalade inte dömts till annan påföljd än böter eller frikänts från ansvar för brott för vilket det inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i sex månader.

Om tingsrätten i en dom i brottmål även prövat enskilt anspråk mot den tilltalade, gäller i den delen bestämmelserna i 12 §. Krävs inte prövningstillstånd enligt första stycket, eller meddelas sådant prövningstillstånd, och avser överklagandet frågan om den tilltalade skall dömas för den åtalade gärningen, behövs inte prövningstillstånd för ett överklagande angående enskilt anspråk med anledning av gärningen.

Första stycket gäller inte om domen överklagas av *Riksåklagaren*, Justitiekanslern eller *någon av Riksdagens ombudsmän*. Första stycket gäller inte om domen överklagas av justitiekanslern eller *en justitieombudsman*.

Krav på prövningstillstånd enligt första och andra stycket omfattar även beslut som får överklagas endast i samband med överklagande av dom.

I fråga om meddelade prövningstillstånd skall 54 kap. 11 § tredje stycket tillämpas.

54 kap.
9 §¹²

Prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen skall pröva hovrättens dom eller slutliga beslut i mål eller ärende som väckts vid tingsrätt. Detsamma gäller hovrättens slutliga beslut i ett ärende som har ett direkt samband med ett sådant mål eller ärende utom beslut som avses i 17 §.

Första stycket gäller inte överklaganden av *Riksåklagaren*, Justitiekanslern eller *någon av Riksdagens ombudsmän* i mål där allmänt åtal förs. Första stycket gäller inte överklaganden av justitiekanslern eller *en justitieombudsman* i mål där allmänt åtal förs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

¹¹ Senaste lydelse 1994:1034.

¹² Senaste lydelse 1994:1034.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-02-11

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Nina Pripp.

Enligt en lagrådsremiss den 5 februari 2004 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Charlotta Riberdahl.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att riksåklagaren inte längre skall vara undantagen från systemet med prövningstillstånd i hovrätt och i Högsta domstolen. Förslaget föranleder ändringar i 49 kap. 13 § och 54 kap. 9 § rättegångsbalken.

Lagrådet har inte någon erinran mot de föreslagna lagändringarna. I likhet med vad som har skett vid tidigare prövningstillstandsreformer bör emellertid lagändringarna kompletteras med en föreskrift om att äldre bestämmelser gäller i fråga om domar och beslut som har meddelats före ikraftträdandet av de nya reglerna (jfr prop. 1996/97:131 s. 98).

Lagrådsremissen innehåller också förslag till ändringar i 7 kap. 4 och 7 §§ rättegångsbalken. Genom dessa ändringar ges riksåklagaren utvidgade möjligheter att förordna en annan allmän åklagare eller en extra åklagare att utföra talan i Högsta domstolen.

Lagrådet har inte anledning att motsätta sig att detta förslag genomförs. Lagrådet vill emellertid framhålla att reglerna i 7 kap. rättegångsbalken om olika åklagares behörighet är komplicerade och svåröverskådliga och att de sakliga lösningarna på flera punkter förefaller diskutabla. Det är önskvärt att reglerna snarast blir föremål för en grundlig översyn.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 mars 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Lund, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2003/04:78 Prövningstillstånd för riksåklagaren i hovrätt och i Högsta domstolen