

Justitieutskottets betänkande

1984/85:30

om anslag till åklagarväsendet (prop. 1984/85:100 bil. 4, C, jämte motioner)

ANDRA HUVUDTITELN

1. **Riksåklagaren.** Regeringen har i proposition 1984/85:100 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkt C 1 (s. 56–72) föreslagit riksdagen *dels* att godkänna av chefen för justitiedepartementet i propositionen förordade riktlinjer för verksamheten i riksåklagarens kansli, *dels* att till **Riksåklagaren** för budgetåret 1985/86 anvisa ett förslagsanslag av 11 308 000 kr.

Motioner

I motion 1984/85:1244 av Hans Petersson i Röstånga m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen beslutar att avslå regeringens förslag att begränsa överprövningsrätten av åklagarens beslut att ej väcka åtal (yrkande 3).

I motion 1984/85:2395 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen avslår regeringens förslag om inrättande av en rådgivande nämnd i riksåklagarens kansli (yrkande 3).

Utskottet

Inledning

Åklagarväsendet är sedan en tid tillbaka föremål för översyn i organisatoriskt hänseende. En ändrad regional organisation genomförs den 1 juli 1985 (prop. 1982/83:158, JuU 1983/84:6, rskr. 35). Åklagarkommittén (Ju 1984:04) genomför en översyn av åklagarväsendets lokala organisation. Riksåklagarens kansli har setts över av en särskild utredning, som överlämnat betänkandet (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli. Förslagen i betänkandet berör främst tre frågor: organisationen av riksåklagarens kansli, medborgarinflytande på central nivå inom åklagarväsendet och formerna för tillsynsverksamheten. Betänkandet har remissbehandlats.

I budgetpropositionen lämnar chefen för justitiedepartementet en redogörelse för betänkandet och remissbehandlingen samt förordar på grundval därav vissa riktlinjer för verksamheten i riksåklagarens kansli. Riksdagen föreslås godkänna riktlinjerna.

Riktlinjerna gäller bl. a. rent organisatoriska frågor samt verksamheten med att utfärda föreskrifter och allmänna råd och inspektionsverksamheten.

1 Riksdagen 1984/85. 7saml. Nr 30

Riktlinjerna i dessa avseenden föranleder inget särskilt uttalande från utskottets sida; de bör godkännas av riksdagen. I fråga om medborgarinflytande på central nivå föreslås att en rådgivande nämnd inrättas och i fråga om tillsynsverksamheten uttalar sig departementschefen för vissa inskränkningar i det s. k. överprövningsförfarandet. Utskottet återkommer till dessa båda frågor i det följande.

Rådgivande nämnd

Bland de av departementschefen förordade riktlinjerna för verksamheten i riksåklagarens kansli ingår som nyss sagts förslag om inrättande av en rådgivande nämnd. Den bör bestå av fem ledamöter med parlamentarisk förankring.

Förslaget kritiserar i motion 2395. Motionärerna anser att förslaget är omotiverat, och de framhåller att förslaget, om det genomförs, leder till byråkrati och onödiga kostnader.

Vid ställningstagandet i frågan vill utskottet till en början erinra om att utskottet i november 1982 (JuU 1982/83:2) uttalade sig positivt om införande av någon form av medborgarinflytande hos riksåklagaren. Enligt utskottets mening var riksåklagarens verksamhet sådan att den lämnar utrymme för en meningsfull medverkan av lekmän, och en sådan medverkan skulle också bidra till en ökad insyn i åklagarväsendet och därigenom vara ägnad att vidmakthålla allmänhetens förtroende för verksamheten. Samtidigt noterade utskottet att medborgarinflytandet måste vara begränsat, och utskottet förordade undantag för den egentliga åklagarfunktionens utövande i det särskilda fallet.

I budgetpropositionen utvecklar departementschefen närmare synpunkterna på avgränsningen av nämndens kompetensområde. Dit bör föras administrationen av åklagarväsendet och riksåklagarens verksamhet när det gäller att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Detsamma bör gälla tillsynsverksamheten i övrigt i den mån den ligger utanför den egentliga åklagarfunktionen. Beträffande riksåklagarens verksamhet i högsta domstolen (fullföljdsfrågor m. m.) uttalar departementschefen att det saknas utrymme för att låta hithörande frågor i någon del ingå i nämndens kompetensområde. Allmänt uttalar departementschefen att nämnden bara bör ta befattning med frågor av större vikt eller av principiell betydelse.

Utskottet, som finner att förslaget om en rådgivande nämnd hos riksåklagaren ligger väl i linje med utskottets tankar år 1982, tillstyrker att riksdagen godkänner riktlinjerna i denna del och avstyrker bifall till motion 2395 i motsvarande del.

Överprövningsförfarandet

De i det föregående nämnda riktlinjerna för verksamheten i riksåklagarens kansli avser också det s. k. överprövningsförfarandet.

Rätten att överpröva en underordnad åklagares beslut härleds ur bestämmelsen i 7 kap. 2 § rättegångsbalken att riksåklagaren är högste åklagare och i denna egenskap har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet samt bestämmelsen i 7 kap. 5 § rättegångsbalken att riksåklagaren och statsåklagare får överta uppgift som tillkommer lägre åklagare. I 4 § åklagarinstruktionen (1974:910) anges bl. a. att riksåklagaren har tillsyn över åklagarnas verksamhet och skall genom inspektioner och andra åtgärder hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd och behov samt om de förhållanden i övrigt som tillhör området för hans tjänsteutövning.

Överprövningarna utgör alltså ett led i riksåklagarens allmänna tillsynsverksamhet. Förfarandet är inte författningsreglerat. Antalet överprövningsärenden hos riksåklagaren brukar vara drygt 250 om året. Den absoluta merparten av ärenden gäller av lägre åklagare fattade beslut att inte inleda förundersökning, att nedlägga förundersökning eller att inte väcka åtal. En mindre del av ärendena gäller beslut att väcka åtal. Därjämte förekommer ett litet antal beslut i andra frågor.

Departementschefen uttalar sig i budgetpropositionen för att överprövningsverksamheten i riksåklagarens kansli begränsas enligt följande.

1. Sådana åklagarbeslut i skilda frågor som innebär att saken kommer att prövas av domstol bör normalt inte överprövas (t. ex. beslut att väcka åtal och beslut om beslag).
2. Sådana åklagarbeslut som har överprövats av en statsåklagare bör normalt inte överprövas ytterligare en gång av riksåklagaren (dvs. prövningen av åklagarbeslut bör begränsas till i princip två instanser).
3. Begäran om överprövning av andra än den misstänkte, den tilltalade eller målsäganden bör normalt inte föranleda överprövning om det inte finns särskilda skäl för att ta upp saken.

I motion 1244 kritiserar den föreslagna inskränkningen i ett avseende; motionärerna vänder sig mot att åklagarbesluten i princip inte skall prövas i mer än två instanser.

Frågan om en begränsning av överprövningsförfarandet har utretts dels av en av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp (åklagarutredningen) i en promemoria år 1982, dels av utredningen om en översyn av riksåklagarens kansli (RÅ-utredningen) i betänkandet (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli. RÅ-utredningens förslag och remissbehandlingen därav ligger till grund för vad som i propositionen förordas om överprövning.

Utskottet anmärker inledningsvis att riksåklagaren utövar sin tillsyn genom i huvudsak tre olika funktioner, nämligen inspektioner, överprövning och utfärdande av föreskrifter och allmänna råd. Riksdagen har vid flera tillfällen framhållit att tillsynsverksamheten fyller en viktig funktion (se bl. a. JuU 1982/83:2 s. 16 och 1983/84:10 s. 13). Att utöva tillsyn är emellertid bara

en av många arbetsuppgifter för riksåklagaren och den måste vägas mot andra arbetsuppgifter och mot den totala tillgången på resurser.

När det gäller överprövningsinstitutet vill utskottet först framhålla att utskottet, i likhet med departementschefen, ser rätten att påkalla ändring av en lägre åklagares beslut, framför allt beslut att lägga ned eller beslut att inte inleda förundersökning, som en garanti för målsäganden att få sin sak allsidigt prövad. Utskottet anser emellertid samtidigt att utrymme finns för en viss förändring av förfarandet.

Vad beträffar åklagarbeslut som innebär att domstol kommer att pröva frågan – i första hand beslut att väcka åtal – ställer sig utskottet bakom departementschefens uppfattning att riksåklagaren normalt inte skall överpröva dessa. Såsom påpekas i propositionen kan undantag självfallet göras från huvudregeln om det finns skäl för omprövning, t. ex. därför att beslutet framstår som uppenbart felaktigt.

När det härfter gäller en begränsning av överprövningsrätten till i princip två instanser bör först betonas att varje åklagare alltid, så snart nya omständigheter ger anledning till det, kan ompröva ett beslut som han tidigare har fattat. För ett sådant nytt beslut behövs alltså inte någon överprövning. Det sagda innebär, vill utskottet i likhet med departementschefen framhålla, att t. ex. en målsägande som under återopande av nytt material begär att en åklagares beslut skall ändras får sin rätt tillgodosedd genom möjligheten till omprövning. I sammanhanget skall också nämnas att riksåklagaren enligt vad erfarenheten visar endast mera sällan finner anledning att ändra ett beslut som redan har överprövats av en statsåklagare, något som tyder på att behovet av överprövning mer än en gång är begränsat.

Med i övervägandena bör även tas det förhållandet att överprövningarna kräver stora arbetsinsatser inom riksåklagarens kansli; om en del av dessa resurser i stället sätts in i andra delar av tillsynsverksamheten än det rena överprövningsförfarandet skulle enligt utskottets bedömning tillsynsverksamheten vinna i effektivitet. Utskottet anser, såsom också framgått i det föregående, att en sådan utveckling är av godo för rättskipningen i stort. Sålunda är exempelvis riksåklagarens verksamhet med att utfärda föreskrifter och allmänna råd av stor betydelse för en enhetlig rättsutveckling och rättstillämpning i hela landet.

Vad nu sagts innebär att utskottet inte kan ansluta sig till motionärernas syn på en minskning av riksåklagarens överprövningsverksamhet i det behandlade avseendet. En annan sak är att utskottet med anledning av motionen vill uttala att utskottet för sin del väl anser att det bör finnas utrymme för riksåklagaren att överpröva redan överprövade beslut som gäller viktigare principiella eller för rättstillämpningens enhetlighet betydelsefulla frågor. Samtidigt vill utskottet slå fast att en överprövning alltid kan ske mot bakgrund av den allmänna tillsynsskyldigheten. Med dessa uttalanden godtar utskottet propositionen i denna del.

Utskottet har inte något att erinra mot den av riksåklagaren framförda

uppfattningen att en begäran om överprövning av någon annan än den misstänkte eller den tilltalade eller målsäganden normalt inte bör föranleda överprövning, om det inte föreligger särskilda skäl för att ta upp saken.

Sammanfattningsvis anser alltså utskottet att riksdagen med godkännande av utskottets uttalanden med anledning av motion 1244 i det föregående bör godkänna riktlinjerna i fråga om inskränkning av överprövningsförfarandet i riksåklagarens kansli.

Medelsberäkningen

Regeringens förslag till medelsberäkning för riksåklagarens verksamhet utgår från ett begränsat huvudförslag om besparing och innebär en ökning av anslaget med 937 000 kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås en medelsanvisning om drygt 11,3 milj. kr. Uppräkningen hänför sig främst till ökade lönekostnader. Mot bakgrund av de i det föregående berörda förändringarna av verksamheten i riksåklagarens kansli beräknas medel för bl. a. två tjänster som avdelningsdirektör vid tillsynsbyrån.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande rådgivande nämnd*

att riksdagen med avslag på motion 1984/85:2395 i denna del (yrkande 3) godkänner de av chefen för justitiedepartementet i proposition 1984/85:100 bil. 4 förordade riktlinjerna för verksamheten i riksåklagarens kansli i denna del,

2. *beträffande överprövningsförfarandet*

att riksdagen *dels* med anledning av motion 1984/85:1244 i denna del (yrkande 3) godkänner vad utskottet uttalat i detta hänseende, *dels* godkänner de i moment 1 angivna riktlinjerna i denna del,

3. *beträffande verksamheten i riksåklagarens kansli i övrigt*

att riksdagen godkänner de i moment 1 angivna riktlinjerna i den mån de inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan,

4. *beträffande medelsberäkningen*

att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Riksåklagaren* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 11 308 000 kr.

2. **Åklagarmyndigheterna.** Regeringen har under punkt C 2 (s. 72–78) *dels* berett riksdagen tillfälle att ta del av vad chefen för justitiedepartementet har anfört om verksamheten på de regionala åklagarmyndigheterna, *dels* föreslagit riksdagen att till *Åklagarmyndigheterna* för budgetåret 1985/86 anvisa ett förslagsanslag av 263 343 000 kr.

Motioner

I motion 1984/85:1652 av Gunilla André m. fl. (c) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen med anledning av förväntade rationaliseringsvinster på grund av åklagarväsendets regionala organisation beslutar om ett i förhållande till regeringen med 2 milj. kr. reducerat belopp för anslaget C 2. Åklagarmyndigheterna (yrkande 6).

I motion 1984/85:1534 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga och med hänvisning till vad som anförts i motion 1532,

- att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till en ordning med jourdomstolar för beslut i häkningsfrågor enligt vad i motionen har anförts (yrkande 1),
- att riksdagen hos regeringen begär sådana ändringar i rättegångsbalken som innebär att beslut om husrannsakan skall fattas av åklagare enligt vad i motionen har anförts (yrkande 2).

*Utskottet**Medelsberäkningen m. m.*

I budgetpropositionen redogör departementschefen för verksamheten på de nya regionala åklagarmyndigheterna som tar sin början den 1 juli 1985 (prop. 1982/83:158, JuU 1983/84:6, rskr. 35). I enlighet med de riktlinjer för omorganisationen som riksdagen godkänt förskjuts tyngdpunkten på de regionala åklagarmyndigheterna mot den egentliga åklagarverksamheten. Vad departementschefen anfört föranleder inget uttalande från utskottets sida.

Förevarande anslag betecknas C 2. Åklagarmyndigheterna. Det motsvarar det hittillsvarande anslaget C 2. Läns- och distriktsåklagarmyndigheterna och omfattar de regionala och lokala åklagarmyndigheterna samt den nya statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Vid regeringens medelsberäkning har i fråga om detta anslag gjorts undantag från tillämpningen av huvudförslaget om besparingar. Regeringens förslag innebär en ökning med 14,7 milj. kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås en medelsanvisning om drygt 263,3 milj. kr. Medel beräknas för sex tjänster för distriktsåklagare, avsedda främst för bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Vidare beräknas medel för en tjänst som revisor och fyra tjänster för administrativ personal. Mot bakgrund av satsningarna på bekämpande av ekonomisk brottslighet beräknas 650 000 kr. för kvalificerad ekonomisk utbildning för åklagare.

I motion 1652 förespråkas att anslaget reduceras med 2 milj. kr. Till stöd härför åberopar motionärerna beräknade rationaliseringsvinster med den nya regionala organisationen som de uppskattar till 2 milj. kr.

Vid medelsberäkningen vill utskottet först nämna att de av motionärerna

åberopade rationaliseringsvinsterna berördes i proposition 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m. m. (s. 42 f). Utskottet får påpeka att, såsom där angavs, den beräknade rationaliseringsvinsten inte uppkommer förrän reformen är helt genomförd, och för budgetåret 1985/86 får man räkna med betydande kostnader för övergångsanordningar, särskilt på personalsidan. F. ö. har ett visst mått av rationaliseringsvinsterna kunnat tas ut redan i årets budgetförslag (se prop. s. 72). I övrigt finner utskottet i likhet med departementschefen att anslaget bör undantas från tillämpningen av huvudförslaget samt beräknas i enlighet med regeringens förslag.

Utskottet tillstyrker sålunda regeringens förslag till medelsberäkning och avstyrker bifall till motion 1652 i denna del.

Jourdomstolar för beslut i häktningsfrågor

Motionen

I motion 1534 begärs på försök en ordning med jourdomstolar för beslut i häktningsfrågor. Syftet är att förkorta tiden mellan anhållandebeslut och beslut i häktningsfrågan.

Rättegångsbalken

De grundläggande reglerna om anhållande och häktning finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB). En allmän förutsättning för häktning är att det föreligger misstanke om brott. Om fängelse i ett år eller mera ingår i straffskalan för brottet kan häktning ske – kort beskrivet – om det föreligger fara för att den misstänkte flyr, undanröjer bevis eller återfaller i brott. Frågan om det finns skäl att häkta den misstänkte skall bedömas med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden och andra omständigheter (1 § första stycket).

Om den misstänkte saknar stadigt hemvist i riket får häktning ske även vid mindre allvarliga brott. Förutsättningen är att fängelse ingår i straffskalan för brottet och att det föreligger fara för att den misstänkte flyr (1 § andra stycket).

Vid misstanke om brott för vilket det lägsta straffet är fängelse i två år skall häktning ske om det inte är uppenbart att anledning saknas till häktning (1 § tredje stycket).

Som en allmän begränsning gäller att häktning inte får ske om det kan antas att påföljden kommer att stanna vid böter (1 § fjärde stycket). I vissa fall får dock häktning ske även vid bötesbrott (2 §).

Vissa inskränkningar i fråga om häktning föreskrivs bl. a. för ungdomar (3 §).

Det är domstol som beslutar om häktning (4 §).

Anhållande är ett provisoriskt tvångsmedel i avvaktan på häktning.

Åtgärden förutsätter i princip att det finns häktningsskäl. Anhållande får dock ske även när häktningsskäl inte föreligger, nämligen om det är av synnerlig vikt att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning (5 §).

Det är åklagaren som beslutar om anhållande (5 §).

Beträffande tidsfrister gäller i huvudsak följande. Om åklagaren beslutar att anhålla någon skall han senast dagen därpå göra framställning till domstolen om häktning av den misstänkte. Behövs det ytterligare utredning för prövning av häktningsfrågan får åklagaren vänta med framställningen. Den skall dock göras senast på femte dagen efter den då beslut om anhållande fattades (12 §). Häktningsförhandling skall, om synnerligt hinder ej möter, hållas senast fjärde dagen efter det att häktningsframställningen kommit in till domstolen (13 §).

Internationell konvention

I artikel 5:1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs att ingen får berövas sin frihet utom i vissa särskilt angivna fall. Ett av dessa är då någon skall ställas inför vederbörlig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha förövat brott. Den som på den grunden har berövats sin frihet skall enligt artikel 5:3 ofördröjligen ställas inför domare eller annan ämbetsman som enligt lag har bekläts med domsmakt.

Den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna prövade i juli år 1983 ett svenskt fall där sju dagar hade förflutit mellan gripandet och tingsrättens häktningsförhandling. Kommissionen konstaterade att den åklagare som hade prövat anhållandet inte kunde anses vara en sådan ämbetsman med domsmakt som avses i artikel 5:3. Kommissionen ansåg vidare att tidrymden sju dagar inte var förenlig med rekvisitet "ofördröjligen". Även i ett annat fall har kommissionen ansett att Sverige kränkt artikel 5:3.¹

Pågående utredningsarbete

År 1983 tillsattes en utredning för att se över reglerna om häktning och anhållande m. m. (1983 års häktningsutredning, Ju 1983:04, dir. 1983:24). Utredningen skall enligt sina direktiv bl. a. pröva om det går att begränsa användningen av instituten gripande och anhållande och att förkorta anhållande- och häktningstiderna. Inom justitiedepartementet har bedömts att direktiven ligger i linje med kommissionens beslut, och några tilläggsdirektiv till utredningen har därför inte ansetts behövliga med anledning av kommissionens beslut. Utredningen, som bedriver sitt arbete med sikte på en

¹ Se vidare Domstolsverket informerar 1984/5 med hänvisningar, SvJT 1984 s. 394 ff samt Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter, Stockholm 1984, s. 95 f.

reglering som uppfyller aktuella konventionskrav, avser att redovisa sitt uppdrag senare i år.

År 1977 begärde riksdagen att rättegångsutredningen skulle överväga tanken på jourdomstolar (JuU 1976/77:25, rskr. 284). Rättegångsutredningen fick sedan tilläggsdirektiv i enlighet med riksdagens beslut. Frågan har behandlats i betänkandet (SOU 1982:26) Översyn av rättegångsbalken 1 (s. 267 ff). Utredningens slutsats är att ett system med jourdomstolar skulle föra med sig stora kostnader och andra nackdelar. Betänkandet har remissbehandlats. Vissa förslag i det har föranlett lagstiftning. I övrigt, bl. a. beträffande jourdomstolar, övervägs det inom justitiedepartementet.

Utskottets bedömning

Utskottet delar den i motionen framförda uppfattningen att det är mycket angeläget att finna vägar att förkorta tiden mellan frihetsberövandet och häktningsförhandlingen. Som framgår av redovisningen i det föregående pågår överväganden i sådant syfte. Utskottet anser därför att någon riksdagens åtgärd med anledning av motionsyrkandet inte påkallas.

Ansaret för förundersökning

Motionen

I motion 1534 hävdas att åklagarna i större utsträckning än för närvarande bör ta över ansvaret för förundersökningar i mål där husrannsakan kan bli aktuell. Enbart då det av praktiska skäl är omöjligt att åklagaren leder en undersökning bör detta enligt motionärerna överlätas på polisen.

Husrannsakan

Husrannsakan kan beskrivas som en myndighets undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246).

Föreskrifter som medger att husrannsakan sker finns i ett stort antal lagar (se SOU 1975:75 s. 369 ff). De grundläggande reglerna om husrannsakan i brottsspanande och brottsutredande verksamhet finns i rättegångsbalken (RB). Enligt dessa kan husrannsakan ske i olika syften. Ett är att söka efter föremål som är underkastade beslag. Anledningen till att föremål är underkastade beslag är enligt 27 kap. 1 § RB främst att de kan ha betydelse för brottsutredning eller kan vara avhända någon på grund av brott eller vara förverkade på grund av brott. Husrannsakan kan också ske för att annars utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning av brott. Förutsättning för att husrannsakan skall ske i något av dessa syften är att det förekommer anledning att det har begåtts ett brott som har fängelse i straffskalan. Särskilda krav uppställs för att husrannsakan skall få ske hos

annan är den som skäligen kan misstänkas för brottet (28 kap. 1 § RB).

Husrannsakan kan också ske för att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid domstol eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Husrannsakan för något av dessa ändamål får ske hos den som är eftersökt. Det får också ske hos annan om synnerlig anledning förekommer att den eftersökte uppehåller sig där (28 kap. 2 § RB).

För husrannsakan i bl. a. lägenheter som är tillgängliga för allmänheten gäller mindre stränga krav (28 kap. 3 § RB).

Beslut om husrannsakan meddelas av undersökningsledare, åklagare eller domstol. En särskild regel gäller för de fall när det kan antas att husrannsakan kan bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas. I sådana fall bör husrannsakan nämligen inte företas utan beslut av domstol om det inte är fara i dröjsmål (28 kap. 4 § RB).

Utan beslut av undersökningsledare, domstol eller åklagare får polismännen själva besluta om husrannsakan i vissa fall, nämligen om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas, anhållas eller häktas eller hämtas till förhör eller till inställelse vid domstol eller att verkställa beslag av föremål som har följts eller spårats å färsk gärning eller om det annars föreligger fara i dröjsmål.

Processlagberedningen, vars förslag låg till grund för RB, ansåg att det kunde ifrågasättas om inte beslut av domstol alltid borde fordras i andra fall än då det är fråga om att söka efter personer som skall gripas m. m. eller om husrannsakan i lokaler tillgängliga för allmänheten m. m. eller då saken är brådsakande. I denna fråga uttalade processlagberedningen vidare följande:

Emellertid ligger i tvångsmedlets natur, att ett skyndsamt ingripande är av nöden för att det därmed avsedda syftet skall vinnas. Det skulle därför medföra alltför stor omgång att kräva rättens medgivande till åtgärden, och en sådan anordning torde i regel ej heller kunna anses påkallad för skyddande av den enskildes intressen. Därest husrannsakan kan väntas bli av stor omfattning, t. ex. då den skall äga rum i större affärslokaler, kontor eller hotell, eller eljest kan antagas medföra väsentligt intrång för den som beröres därav, torde dock i regel rättens tillstånd böra inhämtas (SOU 1938:44 s. 329).

Här kan också nämnas att det i polislagen (1984:387) finns föreskrifter om särskilda befogenheter vid husrannsakan och liknande åtgärder. I dessa anges förutsättningarna för att polisen skall få vidta husrannsakan och liknande åtgärder utanför området för straffprocessen.

Förundersökning

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB. Förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns

tillräckliga skäl för åtal mot honom. Vidare skall målet beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang (2 §). Förundersökning inleds av polismyndighet eller åklagare. Har den inletts av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet skall åklagaren ta över ledningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också annars ta över ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. När undersökningen leds av polismyndighet får åklagaren meddela anvisningar om hur undersökningen skall bedrivas. När undersökningen leds av åklagaren har han rätt att anlita biträde av polisen och att uppdra åt polisen att vidta särskilda åtgärder som hör till utredningen (3 §).

Riksåklagaren och rikspolisstyrelsen har i samråd fastställt anvisningar angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1979:1). Enligt dessa skall mål som gäller vissa i anvisningarna särskilt angivna brott i regel anses vara av enkel beskaffenhet. Bland dessa brott återfinns misshandel (som inte är grov), stöld, grov stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, bedrägligt beteende, skadegörelse (dock inte genom brand), falskt larm och missbruk av larmanordning, våld eller hot mot tjänsteman och brott mot trafikbrottslagen (1951:649).

I mål som gäller sådana brott skall åklagaren dock inträda som undersökningsledare i vissa fall. Detta gäller bl. a. när det uppkommer fråga om användande av tvångsmedel och det ankommer på undersökningsledare att enligt 24–28 kap. RB besluta därom. Från denna regel finns dock vissa undantag. Dit hör att det är fråga om husrannsakan som inte är av större omfattning.

I samband med polisreformen har frågan om ansvaret för förundersökningen diskuterats. I proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m. m. anslöt sig departementschefen till uppfattningen att förundersökningsledningen inte generellt borde flyttas över från åklagaren till polisen (s. 13).

År 1983 behandlades frågan i kammaren och justitieministern uttalade, som svar på en fråga, att han inte var beredd att då ta ställning till hur förundersökningarna skall ledas i framtiden (Riksdagens protokoll 1983/84:5).

År 1984 behandlade utskottet en motion om ansvaret för förundersökningarna. Utskottet ansåg det mindre välbetänkt att i ett läge där polisväsendet står inför en omfattande reformering förorda några överväganden som skulle kunna rubba de reformplaner som lagts fast. Utskottet nämnde också att polisreformen bl. a. tar sikte på polisens samverkan med åklagarmyndigheterna i prioriteringsfrågor. Vidare tillade utskottet att förutsättningarna för polisens och åklagarnas brottsutredande verksamhet kan komma att påverkas av det arbete som bedrivs av 1983 års häktningsutredning (beträffande denna utredning, se ovan under rubriken Jourdomstolar för beslut i häktningsfrågor). Mot den angivna bakgrunden och med tanke på att den

ordning som tillämpas inte kan anses vara förenad med några nämnvärda olägenheter ansåg utskottet att motionsyrkandet borde lämnas utan bifall. Riksdagen följde utskottet (JuU 1983/84:27).

Pågående utredningsarbete

Tvångsmedelskommittén avlämnade år 1984 betänkandet (SOU 1984:54) Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet. I betänkandet läggs fram ett förslag till en baslag om tvångsmedel, tvångsmedelslagen. Bland de tvångsmedel som lagens bestämmelser omfattar finns husrannsakan. Kommitténs förslag innebär att vissa allmänna begränsningar i tvångsmedelsanvändningen skall lagfästas. Vidare föreslås särskilda begränsningar som syftar till att vid tvångsmedelsanvändning förstärka det tryckfrihetsrättsliga skyddet för anonymitet och skyddet för uppgifter som omfattas av vissa tystnadsplikter.

Betänkandet har remissbehandlats och det övervägs för närvarande inom justitiedepartementet.

Utskottets bedömning

Sådana undersökningar som innefattas i begreppet husrannsakan kan vara av mycket olika slag. Vissa är utan tvekan mycket integritetskränkande och kan vålla den enskilde stora olägenheter. Detta kan t.ex. gälla vid husrannsakan i någons bostad eller på en tidningsredaktion. Andra är av helt annan karaktär. Bland sådana kan t.ex. nämnas husrannsakan i en låst förvaringsbox på en järnvägsstation o. d.

Detta innebär också att myndigheterna ställs inför olika krav beroende på vilken karaktär en husrannsakan har. I vissa fall kan det vara fråga om svåra och känsliga avvägningar. I andra kan bedömningarna vara enklare och kanske ske rent rutinmässigt.

Mot denna bakgrund anser utskottet att det inte är rimligt att ställa upp samma krav beträffande beslutsfattande i fråga om varje husrannsakan. Så har inte heller skett i nuvarande lagstiftning, utan den innebär att beslut om husrannsakan kan fattas av olika myndigheter och olika befattningshavare beroende på åtgärdens karaktär i varje enskilt fall.

Utskottet anser vidare att det inte har kommit fram något som visar att den nuvarande avvägningen mellan i vilka fall olika myndigheter eller befattningshavare skall fatta beslut om husrannsakan är förenad med några påtagliga nackdelar.

Utskottet vill tillägga att tvångsmedelskommitténs förslag, vilket övervägs inom justitiedepartementet, bl. a. innebär ett ökat skydd för vissa känsliga uppgifter i samband med husrannsakan.

Utskottet vill slutligen erinra om att riksdagen så sent som förra året tog avstånd från ett förslag att ändra de nuvarande reglerna om ansvaret för ledningen av förundersökningar. Vad som anfördes då har enligt utskottets

mening fortfarande giltighet.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandet.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *medelsberäkningen*

att riksdagen med avslag på motion 1984/85:1652 i denna del (yrkande 6) och med bifall till regeringens förslag till *Åklagarmyndigheterna* för budgetåret 1985/86 anvisar ett förslagsanslag av 263 343 000 kr.,

2. beträffande *jourdomstolar*

att riksdagen avslår motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 1),

3. beträffande *ansvaret för förundersökning*

att riksdagen avslår motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 2).

Stockholm den 23 april 1985

På justitieutskottets vägnar

LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Helge Klöver (s), Ulla-Britt Åbark (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Hans Göran Franck (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Birthe Sörestedt (s), Inger Wickzén (m), Elving Andersson (c), Göran Ericsson (m), Gunnel Liljegren (m), Göran Magnusson (s) och Elvy Westerberg (s).

Reservationer

1. Rådgivande nämnd (punkt 1, mom. 1)

Arne Svensson (m), Inger Wickzén (m), Göran Ericsson (m) och Gunnel Liljegren (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Utskottet, som" och slutar med "motsvarande del" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del konstatera att förslaget om att införa en form av medborgarinflytande hos riksåklagaren under remissbehandlingen fått ett övervägande negativt mottagande. Genom utredningsarbetet och remissbehandlingen får det enligt utskottets mening anses ha visats att de delar av riksåklagarens verksamhet som avses tillhöra den rådgivande nämndens kompetensområde – dvs. delar av åklagarväsendets administration och av tillsynsverksamheten och anvisningsverksamheten – på grund av åklagar-

verksamhetens speciella karaktär är föga lämpade för medborgarinflytande. Utskottet finner, i likhet med motionärerna och flera remissinstanser, att det inte förebragts några bärande skäl att – med kostnadsökningar och byråkratisering som följd – på det sätt som föreslagits ändra formerna för det hittillsvarande, väl fungerande arbetet inom den centrala åklagarmyndigheten. Följaktligen bör riksdagen med bifall till motion 2395 i denna del inte godta den aktuella riktlinjen.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *rådgivande nämnd*

att riksdagen med bifall till motion 1984/85:2395 i denna del (yrkande 3) förklarar att de av chefen för justitiedepartementet i proposition 1984/85:100 bil. 4 förordade riktlinjerna för verksamheten i riksåklagarens kansli inte godkänns i denna del.

2. Jourdomstolar (punkt 2, mom. 2)

Hans Petersson i Röstånga (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Utskottet delar" och slutar med "inte påkallas" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den i motionen framförda uppfattningen att det från både rent humanitära och allmänt kriminalpolitiska synpunkter är mycket angeläget att finna vägar att förkorta tiden mellan frihetsberövandet och häktningsförhandlingen. Oavsett vilka regler man tillskapar om olika frister kommer det enligt utskottets mening kvarstå risk för att anhållandetiderna blir orimligt långa så länge domstolarna inte har möjlighet att fatta beslut i häktningsfrågor annat än under ordinarie arbetstid. Lösningen på detta problem kan vara ett system med jourdomstolar. Utskottet anser i likhet med motionärerna att ett sådant bör införas på försök. Till en början bör jourdomstolarna endast ha till uppgift att pröva häktningsfrågor. I vilken utsträckning de senare bör anförtros ytterligare uppgifter är en fråga som bör studeras under försöket. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till hur en anordning med jourdomstolar för beslut i häktningsfrågor skall kunna införas. Vad utskottet nu anfört med anledning av motion 1534 i här aktuell del bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *jourdomstolar*

att riksdagen med anledning av motion 1984/85:1534 i denna del (yrkande 1) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.