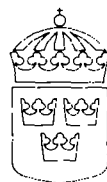


Justitieutskottets betänkande

1985/86:22

om anslag till åklagarväsendet

(prop. 1985/86:100 bil. 4, C, jämte motioner)



JuU
1985/86:22

ANDRA HUVUDTITELN

Åklagarväsendet

1. **Riksåklagaren.** Regeringen har i proposition 1985/86:100 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkt C 1 (s. 77 och 78) föreslagit riksdagen att till Riksåklagaren för budgetåret 1986/87 anvisa ett förslagsanslag av 11 677 000 kr.

Utskottet

Åklagarväsendet har sedan några år varit föremål för översyn i organisatoriskt hänseende. En ändrad regional organisation genomfördes den 1 juli 1985 (prop. 1982/83:158, JuU 1983/84:6, rskr. 35). – På grundval av förslag i betänkandet (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli och i förra årets budgetproposition fastlade riksdagen på våren 1985 riktlinjer för verksamheten i riksåklagarens kansli (prop. 1984/85:100 bilaga 4 s. 56–72, JuU 30, rskr. 304). Riktlinjerna gällde bl. a. rent organisatoriska frågor samt verksamheten med att utfärda föreskrifter och allmänna råd och inspektionsverksamheten. De innefattade också införandet av en rådgivande nämnd samt vissa inskränkningar i det s. k. överprövningsförfarandet. – Åklagarkommittén (Ju 1984:04) har haft till uppgift att göra en översyn av åklagarväsendets lokala organisation. Kommittén har i dagarna avslutat sitt arbete och väntas inom kort publicera sina överväganden och förslag.

Regeringens förslag till medelsanvisning för nästa budgetår för riksåklagarens verksamhet har – såsom skett under en följd av år – beräknats med utgångspunkt i huvudförslaget om besparing. Det innebär en ökning av anslaget med enbart 369 000 kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås en medelsanvisning om drygt 11,6 milj. kr. Beräkningen medger inte tillgodoseende av angelägna satsningar på bl. a. vetenskapliga undersökningar och forskning samt förstärkningstjänstgöring och teknisk utrustning. – Utskottet noterar att riksåklagaren i sin anslagsframställning uttalat att den medelsanvisning som skett tidigare har lett till att förutsättningarna för att kunna fullgöra den administrativa verksamheten successivt har minskat. En ytterligare anslagsminskning skulle enligt riksåklagaren få allvarliga återverkningar på verksamheten i riksåklagarens kansli. Han menar därför att huvudförslaget inte bör tillämpas på anslaget.

Utskottet finner för sin del att regeringens förslag till medelsanvisning för nästa budgetår får godtas. Utskottet vill emellertid samtidigt uttala sin oro för anslagsutvecklingen på sikt. I betraktande av den stora betydelse som riksåklagaren och hans kansli har inte bara för en effektiv och väl fungerande åklagarverksamhet på alla nivåer utan också för rättsutvecklingen och rättstillämpningen i övrigt i landet bör anslagsprövningen i framtiden ske med sikte på täckning av angelägna behov. Statsmakternas intentioner bakom den i det föregående antydda nyorganisationen av åklagarväsendet får inte äventyras. Med dessa uttalanden tillstyrker utskottet regeringens förslag.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Riksåklagaren* för budgetåret 1986/87 anvisar ett förslagsanslag av 11 677 000 kr.

2. Åklagarmyndigheterna. Regeringen har under punkt C 2 (s. 78–83) föreslagit riksdagen att till Åklagarmyndigheterna för budgetåret 1986/87 anvisa ett förslagsanslag av 275 336 000 kr.

Motioner

I motion 1985/86:Ju209 av Bengt Harding Olson (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om reglerad förtur för ungdomsmål.

I motion 1985/86:Ju210 av Johnny Ahlqvist m. fl. (s) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av utbildning för utredningar om arbetsplatsolyckor/arbetsmiljöbrott.

I motion 1985/86:Ju606 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga,

- att riksdagen beslutar att med ändring av 20 kap. 7 § och 23 kap. 4 a § rättegångsbalken samt 1, 4 och 5 §§ lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare beträffande åtalsunderlåtelse återgå till den ordning som gällde före den 1 "juli" 1985 (yrkande 1),
- att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts angående kampen mot ekonomisk brottslighet (yrkande 6).

I motion 1985/86:Ju607 av Ulf Adelson m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om minskad användning av åtalsunderlåtelse (yrkande 8).

Utskottet

Medelsberäkningen

Förevarande anslag, numera benämnt C 2 Åklagarmyndigheterna, motsvarar det tidigare anslaget C 2 Läns- och distriktsåklagarmyndigheterna. Efter

den under föregående punkt nämnda omorganisationen omfattar anslaget de regionala och lokala åklagarmyndigheterna samt den nya statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Regeringens förslag till medelsberäkning under detta anslag sker med utgångspunkt i ett begränsat huvudförslag om besparing. Förslaget innebär en ökning med i det närmaste 12 milj. kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås en medelsanvisning om drygt 275,3 milj. kr. Medel för nya tjänster beräknas inte.

Som departementschefen anger i budgetpropositionen är arbetsläget för framför allt de lokala åklagarmyndigheterna alltför ansträngt. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vikten av att upprätthålla statsmakternas intentioner bakom uppbyggnaden av åklagarväsendet är det enligt utskottets mening klart att huvudalternativet om besparing inte kan tillämpas på anslaget. I likhet med vad utskottet anser om medelsanvisningen till riksåklagaren får regeringens förslag beträffande detta anslag för nästa budgetår godtas, även om det inte inrymmer möjligheter till inrättande av sådana tjänster som kan bedömas erforderliga redan innan ställning tagits till åklagarkommitténs förut nämnda förslag beträffande den lokala organisationen. Vad utskottet under föregående punkt uttalar om den framtida anslagsprövningen bör ha avseende även på förevarande anslag. Med dessa uttalanden tillstyrker utskottet regeringens förslag till medelsanvisning.

Utbildning mot ekonomisk brottslighet m. m.

I budgetpropositionen redovisar departementschefen sin syn på olika överväganden och förslag angående bättre utbildning mot ekonomisk brottslighet som lagts fram av riksåklagaren och av en av honom tillsatt arbetsgrupp mot kvalificerad ekonomisk brottslighet. Det handlar här främst om samarbete mellan olika myndigheter – t. ex. riksåklagaren, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket och generaltullstyrelsen – för att samordna utbildningsinsatserna. I linje med vad departementschefen uttalar finner utskottet det angeläget att det härvidlag sker ett nära samarbete mellan berörda myndigheter.

I motion 606 efterlyses ett tillkännagivande av riksdagen om att det i kampen mot den ekonomiska brottsligheten nu framstår som mest angeläget att satsa på utbildning av poliser, åklagare och domare.

Allmänt sett kan utskottet i och för sig ställa sig bakom önskemålet om fortsatta satsningar på sådan utbildning som motionärerna syftar på. Det är närmast självklart att de olika åtgärder mot ekonomisk brottslighet som vidtagits och planeras på lagstiftningssidan och i organisatoriskt avseende måste kompletteras med en effektiv utbildning. Så har också skett och sker fortlöpande. T. ex. beräknas för budgetåret 1986/87 under anslaget till rikspolisstyrelsen 1,3 milj. kr. för ändamålet. Också för utbildning av domare i fråga om ekonomisk brottslighet beräknas i år – liksom förra året – en engångsanvisning om 800 000 kr. Som ett led i satsningarna mot den ekonomiska brottsligheten har också inom åklagarväsendet under de senaste budgetåren anvisats medel för kvalificerad ekonomisk utbildning – för innevarande budgetår 650 000 kr. Enligt de bedömningar som gjorts inom

regeringskansliet kommer genom dessa åtgärder utbildningsbehovet att bli tillgodosett även inom åklagarväsendet för budgetåret 1986/87.

Mot bakgrund av den nu lämnade redovisningen anser sig utskottet kunna utgå från att regeringen i det fortsatta budgetarbetet beaktar vikten av sådana utbildningsinsatser som det här gäller utan särskilt uttalande från riksdagens sida. Med det sagda avstyrker utskottet bifall till motion 606 i här behandlad del.

I motion 210 aktualiseras behovet av särskild utbildning för utredningar om arbetsplatsolyckor och arbetsmiljöbrott. Motionärerna efterlyser ett riksdagsuttalande rörande förbättrad utbildning i detta avseende för personal inom polisen, åklagarväsendet och domstolarna.

Motionsönskemålet an knyter till överväganden och förslag som nyligen lagts fram av kemikommissionen i dess slutbetänkande (SOU 1985:25) Kunskap för kemikaliekontroll. Kommissionen föreslår där bl. a. att riksåklagaren skall ges i uppdrag att anordna utbildning om utredning av miljöbrott och arbetsmiljöbrott. Denna utbildning bör enligt kommissionen utformas i första hand för sådana personalkategorier som nämns av motionärerna, men den bör också göras tillgänglig för jurister inom näringslivet och hos andra myndigheter.

I remissyttrande över förslaget förklarar sig riksåklagaren inte ha något att erinra mot att han får uppdraget att anordna den aktuella utbildningen, som sägs ligga väl i linje med de kurser på området som riksåklagaren tidigare anordnat. – Frågan övervägs för närvarande inom regeringskansliet.

Utskottet vill gärna ansluta sig till motionärernas syn på behovet av det slags utbildning det här gäller. Med hänsyn till det läge frågan nu befinner sig i saknas emellertid skäl till någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen. Utskottet avstyrker därför bifall till den.

Åtalsunderlåtelse

I motionerna 606 och 607 kritiserar den gällande regleringen i fråga om möjligheterna att underlåta åtal. Motionärerna förespråkar en återgång till tidigare, mer restriktiva bestämmelser.

De grundläggande bestämmelserna om åtal finns i 20 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 20 kap. 6 § RB skall åklagare, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Denna regel innebär att åklagaren har en i princip absolut åtalsplikt. Det finns emellertid betydande inskränkningar i den absoluta åtalsplikten. En viktig grupp av inskränkningar anges i 20 kap. 7 § RB och avser åklagarens rätt att besluta om åtalsunderlåtelse. Dessa regler gäller oavsett den misstänktes ålder. Beträffande ungdomar som fyllt 15 men inte 18 år finns det ytterligare bestämmelser om åtalsunderlåtelse i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). En principiell förutsättning för åtalsunderlåtelse är att det råder klarhet i skuldfrågan.

Reglerna om åtalsunderlåtelse utvidgades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 april 1985 (prop. 1984/85:3, JuU: 10, rskr. 72).

Bestämmelserna i 20 kap. 7 § RB har följande innehåll.

Under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts får åklagaren besluta att underlåta åtal för brott

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,

2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,

3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet eller

4. om brottet har begåtts under inflytande av själslig abnormitet på sätt närmare anges i paragrafen och vård kommer till stånd utan lagföring.

Åtal får också underlåtas i vissa fall av extraordinär natur.

Enligt 1 § LUL gäller följande.

Om någon har begått ett brott innan han fyllt 18 år får åklagaren, utöver vad som följer av 20 kap. 7 § RB, besluta att underlåta åtal om den underårige blir föremål för vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga och det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge. Detsamma gäller om det vidtas någon annan åtgärd som innebär att han får hjälp eller stöd. Vidare får åtal underlåtas om det är uppenbart att brottet har skett av okynne eller förhastande. I samtliga fall är det en förutsättning för åtalsunderlåtelse att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Här bör också reglerna om förundersökning kort beröras. Enligt 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. En förundersökning kan läggas ned, t. ex. därför att det inte längre finns anledning att fullfölja den (4 §).

Det finns också – sedan år 1982 – bestämmelser om s. k. förundersökningsbegränsning, innebärande bl. a. att en förundersökning får läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB. Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning finns redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas (4 a §).

När det gäller unga lagöverträdare är reglerna om förundersökningsbegränsning betydligt mer restriktiva. I 5 a § LUL föreskrivs att åklagaren får besluta att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned en påbörjad förundersökning endast i det fallet att åklagaren redan för annan brottslighet har beslutat om åtalsunderlåtelse och det aktuella brottet har begåtts dessförinnan. Vidare gäller att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas genom att förundersökning inte äger rum.

I lagstiftningsärendet vid 1984/85 års riksmöte om vidgat utrymme för åtalsunderlåtelse uttalade utskottet att utvidgningen av institutet skulle medföra vissa behövliga lättnader för domstolarna och åklagarna samt, som en indirekt effekt, också för polisen. Utskottet framhöll att det var en fördel för rättsväsendet i stort att insatser kanaliseras till de problemområden där stora ansträngningar måste sättas in i kampen mot den särskilt samhällsfarliga brottsligheten (JuU 1984/85:10 s. 9).

Utskottet betonade vidare betydelsen av att allmänhetens tilltro till

rättsväsendet upprätthålls och underströk att det är av stor vikt att en ökad användning av åtalsunderlåtelse inte leder till en oenhetlig rättstillämpning; en konsekvent och likformig praxis i tillämpningen krävs. uttalade utskottet. Riksåklagarens uppgifter i detta hänseende framhölls särskilt. Utskottet betonade också vikten av att utfallet av reformen noga följs och att de ytterligare åtgärder vidtas som kan komma att behövas för att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning på området (s. 12 f).

Riksåklagaren har utfärdat cirkulär – utkomna från trycket i december 1985 – (RÅC I:105 och RÅC I:106) med allmänna råd om åtalsunderlåtelse enligt de nya reglerna.

I båda motionerna framhålls bl. a. att brott bör följas av en reaktion från samhällets sida. Särskilt viktigt är detta då den misstänkte är ung, anförs i motion 607.

För egen del vill utskottet uttala att det inte torde råda något tvivel om att en förundersökning normalt innebär ett obehag för den misstänkte. Detsamma gäller ordningen med åtalsunderlåtelse, som inrymmer ett mått av ogillande eller varning från samhällets sida; här bör särskilt beträffande unga lagöverträdare nämnas att enligt bestämmelser i kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål ett beslut enligt LUL om åtalsunderlåtelse i regel skall lämnas den unge muntligen och i vårdnadshavarens närvaro. Vidare skall såvitt gäller tillämpningen av LUL nämnas att – såsom framgått i det föregående – förundersökning beträffande brott av unga som huvudprincip alltid skall genomföras och får underlätas eller läggas ned endast i fråga om brott som har begåtts före en redan meddelad åtalsunderlåtelse. I de sist nämnda fallen gör sig naturligtvis intresset av att ge den unge en ny varning inte gällande med samma styrka.

Enligt utskottets mening ger den nuvarande ordningen inte fog för den av motionärerna framförda åsikten att en ung lagöverträdare, som meddelas åtalsunderlåtelse, inte träffas av en ogillande reaktion från samhällets sida.

Utskottet vill också peka på uttalanden i tidigare lagstiftningsärenden, t. ex. i propositioner om förundersökningsbegränsningar resp. åtalsunderlåtelse, där det föredragande statsrådet särskilt har framhållit den varningseffekt som är förknippad med en förundersökning och ett beslut om åtalsunderlåtelse (prop. 1981/82:41 s. 21 och 1984/85:3 s. 26).

Vad beträffar det i motion 607 påtalade förhållandet att åtalsunderlåtelse får beslutas om det kan antas att påföljden skall bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, vill utskottet betona att denna regel är avsedd endast för undantagssituationer. Såsom utskottet framhöll i lagstiftningsärendet (JuU 1984/85:10 s. 11) kan, med hänsyn till de uppställda rekvisiten, endast en varsam användning av bestämmelsen förekomma.

I motion 607 tas vidare upp frågan om åtalsunderlåtelse när den misstänkte begått upprepade brott. Motionärerna ifrågasätter om inte reglerna premierar den som begår många brott och låter denne under vissa förhållanden "gratis" begå nya brott.

Den aktuella regeln, som utvidgades i det berörda lagstiftningsärendet, innebär att åtal får underlätas om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det

föreliggande brottet. Även här gäller grundrekvisitet om hänsynstagande till väsentliga allmänna eller enskilda intressen.

Utskottet vill framhålla att många olika typer av flerfaldig brottslighet ryms inom bestämmelsen. Här kan nämnas seriebrottslighet av skilda slag. Många gånger finns det vid seriebrottslighet starka processekonomiska skäl för att inte lägga ned resurser på att utreda varje brott i serien. I stället kan det vara angeläget att koncentrera insatserna till något eller några av brotten. Även i den situationen att gamla brott upptäcks först efter en meddelad dom kan det ibland vara rimligt – eller rent av angeläget – att underlåta åtal för de nyupptäckta brotten, självfallet under förutsättning att rekvisiten i bestämmelsen om åtalsunderlåtelse är uppfyllda. Sålunda får det utöver den redan ådömda påföljden inte krävas påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

Från de nu behandlade situationerna skiljer sig de fall där den misstänkte har återfallit i brott, antingen medan han fortfarande är underkastad påföljd eller också efter det att påföljden har upphört. I dessa fall väger enligt utskottets mening de processekonomiska och kriminalpolitiska skälen för att meddela åtalsunderlåtelse mindre tungt än i de tidigare beskrivna fallen. Exempelvis kan då allmänpreventiva skäl tala för att åtal i stället bör väckas.

Sammanfattningsvis utgör enligt utskottets bedömning lagstiftningen om åtalsunderlåtelse en rimlig avvägning mellan de intressen av skilda slag som gör sig gällande inom brottsbekämpningen. Utskottet kan därför inte instämma i motionärernas krav på en återgång till de mer restriktiva regler för åtalsunderlåtelse som gällde före den 1 april 1985. Utskottet avstyrker bifall till motionerna 606 och 607 i berörda delar.

Förtur för ungdomsmål

Motionen

I motion 209 behandlas frågor om ungdomsbrottslighetens orsaker och åtgärder mot den. Motionären understryker vikten av snabba reaktioner på brott av unga. Han framhåller att det i lagstiftningen uppställts tidsgränser för hanteringen av ungdomsmål endast såvitt gäller domstolarna. Motionären föreslår att det skall fastställas särskilda tidsfrister även för handläggningen hos de sociala myndigheterna, polisen och åklagarna.

Förundersökning

Så snart det finns anledning att anta att det har förövats ett brott som hör under allmänt åtal skall i princip förundersökning inledas. Regler om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Under förundersökningen skall det utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal. Vidare skall målet beredas så att bevisningen kan förebringas vid huvudförhandlingen i ett sammanhang (2 §). Förundersökningen inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet skall förundersökningen ledas av åklagaren, om inte brottet är av enkel beskaffenhet (3 §).

Oavsett vem som leder förundersökningen utförs den i regel självständigt av polispersonal. Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (4 §). När förundersökningen avslutas skall det meddelas beslut huruvida åtal skall väckas (20 §).

JuU 1985/86:22

Lagen om unga lagöverträdare m. m.

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) ges föreskrifter bl. a. för åklagarnas och domstolarnas handläggning av mål mot unga lagöverträdare. Även socialnämndernas skyldighet att avge yttranden i samband därmed behandlas.

I LUL föreskrivs bl. a. följande.

Fråga om beslut om åtalsunderlåtelse skall handläggas skyndsamt. Om det inte fattas beslut att underlåta åtal skall åtal väckas utan dröjsmål (2 §).

Innan åklagaren beslutar om åtalsunderlåtelse enligt LUL skall han inhämta yttrande från socialnämnden. Undantag från skyldigheten att inhämta yttrande gäller dock om brottet är ringa eller om det är uppenbart att förutsättningar för åtalsunderlåtelse föreligger (3 § fjärde stycket).

Det åligger socialnämnden att avge sitt yttrande skyndsamt (3 § tredje stycket).

För domstolarnas del gäller att mål mot någon som inte fyllt 21 år alltid skall behandlas skyndsamt. Om det väcks allmänt åtal mot den som är under 18 år för brott med fängelse i mer än ett år i straffskalan skall samma tidsfrister iakttas som gäller i mål där den tilltalade är häktad; fristen för hållande av huvudförhandling skall dock vara två veckor i stället för en vecka (12 §).

Det kan anmärkas att frågan huruvida en särskild tidsfrist borde gälla beträffande socialnämndens (då barnavårdsnämndens) avgivande av yttrande till åklagaren övervägdes vid LUL:s tillkomst. I propositionen anförde det föredragande statsrådet (prop. 1964:10 s. 162) att det inte ansetts praktiskt görligt att i lagtexten precisera den tid inom vilken nämnden borde avge sitt yttrande. Med anledning av att riksåklagaren (RÅ) och socialstyrelsen hade förordat en remisstid av 14 dagar uttalade statsrådet att det var uppenbart att denna tid icke utan tvingande skäl borde överskridas.

En regel som syftar till att göra handläggningen hos socialnämnden så snabb som möjligt finns i 16 § förundersökningskungörelsen. Där föreskrivs att socialnämnden skall underrättas om att förhör skall hållas med den som är under 20 år, om det finns skäl att anta att vad som förekommit bör föranleda ingripande från nämnden. Denna bestämmelse bör ses mot bakgrund av 50 § socialtjänstlagen (1980:620), vari sägs att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.¹

¹ Vissa uppgifter om skyndsamhetskrav och förtursregler – som inte återges här – finns i betänkandet (SOU 1979:6) Polisen, s. 173, och i departementspromemorian (Ds Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål, s. 135.

RÅ har i cirkulär RÅC I:106 utfärdat allmänna råd för åklagarna i de frågor det här gäller. Där understryks (avsnitt 4.4.2) att det är av vikt att åtalsprövningen sker snarast efter det att ärendet beretts till avgörande. I fråga om kontakterna med socialnämnden uttalar RÅ att det är angeläget att yttrande begärs endast i sådana ärenden där detta framstår som nödvändigt, eftersom handläggningstiderna erfarenhetsmässigt ofta blir långa i ärenden som remitteras till socialnämnden. RÅ anför vidare att det är angeläget att åklagaren verkar för att nedbringa handläggningstiden hos nämnden; det anges som en allmän riktpunkt att ett yttrande som regel bör vara åklagaren till handa inom en månad. Vid dröjsmål under en längre tid bör åklagaren genom påminnelse hos nämnden verka för att yttrandet snarast inkommer. Om inte detta ger resultat får åklagaren överväga om åtal skall väckas för att inte ge avkall på skyndsamhetskravet, uttalar RÅ. Om handläggningstiderna hos nämnden tenderar att bli alltför långa anser RÅ att det i vissa fall kan vara motiverat att förhållandet anmäls till länsstyrelsen (avsnitt 6.2).

Utredning av brott av barn under 15 år

I detta sammanhang finns det anledning att erinra om vissa överväganden som nyligen har gjorts i ett lagstiftningsärende om utredningar av brott av barn under 15 år. Ställningstagandena är i allt väsentligt tillämpliga även i fråga om barn över 15 år. Sammanfattningsvis kan följande sägas.

Barn under 15 år kan inte straffas för brott. Ansvaret för samhällets åtgärder när barn under 15 år begår brott ligger i första hand på socialtjänsten. Enligt ändringar i LUL, som trätt i kraft den 1 januari 1985 (prop. 1983/84:187, JuU 1984/85:6, rskr. 37), får polisen inleda utredning i vissa fall när ett barn under 15 år misstänks för brott. Detta får ske om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på barnet, för att klarlägga om någon som fyllt 15 år är delaktig i brottet, för att efterforska stöldgods eller om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum (13 §).

Till grund för propositionen i lagstiftningsärendet låg en promemoria (BRÅ PM 1982:3 De unga lagöverträdarna) av en arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet (BRÅ). Arbetsgruppen föreslog inte några bestämda tidsfrister för utredningarna hos polismyndighet eller socialnämnd. Gruppen framhöll att utredningar med barn måste genomföras med största skyndsamhet och uttalade att bästa sättet att åstadkomma detta förmodligen är att organisera verksamheten på lämpligt sätt.

Arbetsgruppen anförde bl. a. följande. Särskilda ungdomsrotlar eller grupper hos polisen bör underlätta att brottsmisstankar utreds snabbt. Vid sådana rotlar eller grupper behöver dessa ärenden inte rutinmässigt konkurrera med andra. Även den personkännedom som utredarna vid sådana enheter kan få bör kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna för polisens undersökningar. I mindre polisdistrikt kan det knappast finnas vare sig behov av eller möjlighet till att inrätta särskilda rotlar eller grupper för ändamålet. Om det i dessa distrikt finns någon eller några utredare med

särskild uppgift att utreda ungdomsbrott, bör det emellertid kunna bidra till att förkorta handläggningstiderna. Vid ungdomsrotlarna eller motsvarande bör polismän med särskilt intresse och fallenhet för uppgiften arbeta.

Arbetsgruppen rekommenderade också en organisation inom socialförvaltningen som gör att en representant för socialnämnden som regel kan vara med vid polisförhören. Arbetsgruppen gick också in på hur socialnämndens handläggning närmare borde organiseras.

I den ifrågavarande propositionen (s. 20 f) anförde departementschefen att det naturligtvis är angeläget att utredningarna hos både polis och socialnämnd handläggs ytterst skyndsamt, något som också vitsordats allmänt av remissinstanserna. Han angav vidare att han dock, liksom arbetsgruppen, ansåg det onödigt att ange någon bestämd tidsgräns i författning. De lösningar arbetsgruppen förordat för att få till stånd en ändamålsenlig och snabb handläggning hade genomgående fått ett positivt mottagande av remissinstanserna, anförde departementschefen och nämnde att det vid några polisdistrikt hade tillskapats särskilda ungdomsenheter eller avdelats viss personal för att utreda brott av unga (i Stockholm, Göteborg, Uppsala, Västerås, Borlänge, Nacka och Huddinge). En ordning som liknar den av arbetsgruppen föreslagna med ungdomsrotel och social jourgrupp har tillämpats bl. a. i Västerås och erfarenheterna är goda, framhöll departementschefen vidare. Han anförde att möjligheterna till omorganisation på både den statliga och den kommunala sidan är beroende på lokala förhållanden, och han erinrade om den ökade frihet för de lokala polisstyrelserna att bilda exempelvis rotlar eller särskilda grupper som organisationsreformen på polisområdet medfört.

Utskottet uttalade i sitt betänkande (s. 10) att det är angeläget att utredningarna handläggs med största skyndsamhet; vilka organisatoriska åtgärder som detta kräver är beroende av lokala förhållanden.

Undersökning av handläggningstider åren 1975 och 1976

En undersökning angående förfarandet vid åtalsprövning enligt LUL avseende åren 1975 och 1976 finns sammanfattad i promemorian (BRÅ PM 1982:3) De unga lagöverträdarna (s. 28 ff). Där framgår bl. a. i fråga om polisens handläggning att i 36 % av ärendena första förhör hos polisen hade hållits inom tre dagar från brottstillfället. Medianvärdet låg i intervallet 8–14 dagar. Mediantiden för polisens förundersökning låg i intervallet 15–21 dagar. I 10 % av ärendena hade förundersökningen tagit längre tid än två månader.

Vad härefter gäller åklagarens handläggning låg medianvärdet för handläggningstiden i intervallet 8–14 dagar i de ärenden där yttrande inte inhämtats från social centralnämnd. Då yttrande begärts låg medianvärdet i intervallet 61–75 dagar.

I fråga om sociala centralnämndens handläggning låg mediantiden för remissbehandlingen i intervallet 46–60 dagar. I ungefär 10 % av ärendena hade remisstiden överskridit fyra månader.

Av upplysningar som utskottet har inhämtat under hand från några polismyndigheter framgår att handläggningstiderna vid olika polismyndigheter i fråga om brottsmisstankar mot unga lagöverträdare varierar högst väsentligt. Detta gäller såväl mellan skilda myndigheter som mellan olika utredningar inom samma myndighet.

En orsak till variationerna är naturligtvis att finna i skiftande förhållanden i samband med brotten; vissa utredningar avser okomplicerade brott medan andra avser brottslighet av ungdomsgång med många inblandade personer. Det är oundvikligt att sådana förhållanden påverkar utredningarna.

Olikheter i arbetsbelastning mellan olika polismyndigheter förklarar också vissa variationer. Detsamma gäller skillnader i organisation m. m. En omständighet som synes ha stor betydelse för snabbheten och smidigheten i utredningarna är ett väl fungerande samarbete mellan polis och socialtjänst.

Det händer att polisutredningar i ungdomsmål kan färdigställas inom ett par dagar från brottsanmälan. Inom vissa polismyndigheter är normaltiderna inte längre än 3–4 veckor. Samtidigt förekommer det inom andra myndigheter att det kan gå många månader innan man alls hinner ta itu med utredningarna. En gemensam strävan inom myndigheterna är att utredningar i ungdomsmål skall handläggas med största skyndsamhet.

Utskottets överväganden

Den fråga som motionären tagit upp gäller ett angeläget område. Utskottet delar motionärens oro över ungdomsbrottslighetens utveckling och dess följder, och utskottet anser – i linje med de tankegångar som förs fram i motionen – att det är ett viktigt samhällsintresse att åtgärder sätts in både mot själva brottsligheten och mot dess orsaker. Vid sidan av de kriminalpolitiska medlen är därvid naturligtvis de sociala insatserna av största betydelse.

Såsom anförs i motionen är det viktigt att, när barn begår brott, samhällets olika åtgärder inte dröjer utan snabbt sätts in. Att detta också varit lagstiftarens uppfattning har framgått av den redovisning av skilda regler i ämnet som lämnats i det föregående. Skyndsamhetskravet har sålunda en framträdande plats både i författningstext och i andra föreskrifter.

Frågan om det i författning bör föreskrivas tidsfrister för socialnämndens och polisens handläggning av frågor som gäller brott av unga har, som redan sagts, övervägts nyligen. Sådana tidsfrister ansågs då inte behövliga. I stället betonades vikten av lämplig organisation och samarbete mellan berörda organ.

Utskottet anser att dessa ställningstaganden fortfarande är giltiga; det är således av utomordentligt stor betydelse att de myndigheter som har att vidta åtgärder med anledning av brottsliga förfaranden av unga lagöverträdare gör detta med all tänkbar skyndsamhet. Härvidlag är det angeläget att de myndigheter som har skilda uppgifter på området strävar efter samordning och nära samarbete för att bl. a. förkorta handläggningstiderna och göra beslutsunderlaget så bra som möjligt. Såvitt gäller polisens utredningar är det uppenbart att stora fördelar ofta kan stå att vinna med särskilt organiserade

ungdomsenheter eller ungdomsrotlar. De lokala förhållandena måste dock alltid beaktas. Likaså är erfarenheterna mycket positiva i fråga om den sociala jourverksamhet som i bl. a. Västerås bedrivs mer eller mindre integrerat med polisverksamheten i ungdomsmål. Enligt utskottets bedömning kan den nyligen genomförda organisationsreformen på polisområdet komma att bidra till att lämpliga – lokalt anpassade – lösningar skapas på bl. a. det nu berörda området.

Mot denna bakgrund finner utskottet sammanfattningsvis att det inte finns skäl för riksdagen att vidta någon åtgärd med anledning av motion 209, och utskottet avstyrker därför bifall till den.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *medelsberäkningen*
att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Åklagarmyndigheterna* för budgetåret 1986/87 anvisar ett förslagsanslag av 275 336 000 kr.,
2. beträffande *utbildning mot ekonomisk brottslighet*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Ju606 i denna del (yrkande 6),
3. beträffande *utbildning rörande arbetsmiljöbrott m. m.*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Ju210,
4. beträffande *åtalsunderlåtelse*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Ju606 i denna del (yrkande 1) och motion 1985/86:Ju607 i denna del (yrkande 8),
5. beträffande *förtur för ungdomsmål*
att riksdagen avslår motion 1985/86:Ju209.

Stockholm den 8 april 1986

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Arne Nygren (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Jerry Martinger (m) och Ingbritt Irhammar (c).

Reservationer

1. Utbildning mot ekonomisk brottslighet (punkt 2, mom. 2)

Karin Ahrland (fp) och Hans Petersson i Röstånga (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Allmänt sett" och slutar på s. 4 med "behandlad del" bort ha följande lydelse:

Kampen mot den ekonomiska brottsligheten har under en följd av år haft

en hög prioritet i det brottsbekämpande arbetet. Bl. a. har antalet polis- och åklagartjänster som satts in i kampen mot eko-brott ökat främst genom omprioritering av resurser. Självklart har detta gått ut över effektiviteten i annan brottsbekämpning. Med hänsyn till det ständigt ökade antalet förmögenhets- och våldsbrott är fortsatta resursöverföringar på bekostnad av lagföringen av dessa brott inte möjliga. I stället bör ansträngningarna inriktas på att genom kompletterande utbildning av den nuvarande utredningspersonalen hos polisen och åklagarna ytterligare höja kapaciteten på utredningar av eko-brott. Dessa utredningar är i dag så komplicerade att det många gånger krävs omfattande kunskaper i ekonomisk analys och redovisning för att rättsväsendet skall hålla jämna steg med den avancerade brottsligheten. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *utbildning mot ekonomisk brottslighet*
att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Ju606 i denna del (yrkande 6) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

2. Åtalsunderlåtelse (punkt 2, mom. 4)

Karin Ahrlund (fp), Björn Körlof (m), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Jerry Martinger (m) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "I båda" och slutar på s. 7 med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

I båda motionerna framhålls att brott bör följas av en reaktion från samhällets sida. Särskilt viktigt är detta då den misstänkte är ung, anføres i motion 607. Vidare påtalas det förhållandet att åtalsunderlåtelse får beslutas om det kan antas att påföljden skall bli villkorlig dom. I motion 607 ifrågasätts vidare möjligheterna till åtalsunderlåtelse när den misstänkte har begått upprepade brott, och motionärerna anser att reglerna premierar den som gör sig skyldig till mångfaldig brottslighet.

Utskottet vill för egen del uttala följande.

Brottsligheten i samhället ökar på ett oroande sätt. Detta gäller såväl den allvarligare brottsligheten som den mindre allvarliga. Rättsväsendets resurser är hårt ansträngda. Reglerna om åtalsunderlåtelse ingår i det komplex av olika åtgärder som har vidtagits för att söka förbättra den ansträngda situationen och styra resurserna på ett lämpligt sätt.

Utskottet anser emellertid att möjligheterna till åtalsunderlåtelse och andra begränsningar i lagförslagen har kommit att utvidgas alltför mycket. Det är enligt utskottets mening befogat att nu hävda att vissa centrala principer i straffrätten såsom likheten inför lagen och förutsebarhet i rättskipningen är satta i fara och att tilltron till rättsväsendet härigenom kan komma att allvarligt skadas. Även rollfördelningen mellan åklagare och domstolar har kommit att rubbas genom att åklagarna tillförts alltmer av vad som traditionellt uppfattas som renodlade domstolsuppgifter.

Utskottet vill vidare peka på det självklara förhållandet att det är

utomordentligt viktigt att överträdelse av exempelvis straffrättsliga bestämmelser leder till en reaktion från samhällets sida. Om sanktionerna uteblir förlorar de uppställda reglerna sin trovärdighet, och respekten för rättsväsendet urholkas. I förlängningen ligger här stora faror för upprätthållandet av den allmänna laglydnaden. En sådan utveckling kan inte accepteras, och den är särskilt förkastlig när det gäller ungdomar. För unga människor är det nödvändigt att samhället ger klara normer och konsekventa handlingsmönster. Ett system som innebär att lagöverträdelse ofta inte beivras – eller beivras inkonsekvent och ryckvis – får en destruktiv inverkan på ungdomarnas ofta outvecklade rättsbegrepp.

Här vill utskottet också framhålla det välkända förhållandet att lagföring i sig har en brottsförebyggande effekt, såväl allmänpreventivt som individualpreventivt.

Sammanfattningsvis vill utskottet uttala sitt stöd för vad som anförs i motionerna 606 och 607 om att reglerna för åtalsunderlåtelse bör göras mer restriktiva. Det torde vara lämpligt att återgå till den ordning som gällde före den senaste lagändringen i ämnet. De närmare frågorna med anledning av en sådan lagändring som utskottet efterlyser, t. ex. tidpunkt för ikraftträdande, bör överlämnas till regeringens bedömning. Ett förslag bör snarast föreläggas riksdagen.

Vad utskottet nu uttalat bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 4 bort ha följande lydelse:

4. *beträffande åtalsunderlåtelse*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Ju606 i denna del (yrkande 1) och motion 1985/86:Ju607 i denna del (yrkande 8) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

3. Förtur för ungdomsmål (punkt 2, mom. 5)

Karin Ahrland (fp), Gunilla André (c), Hans Petersson i Röstånga (fp) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 11 med "Frågan om" och slutar på s. 12 med "till den" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets bedömning visar emellertid erfarenheten att det i många fall går alldeles för lång tid från det att ett barn blir misstänkt för att ha begått ett brott till dess att samhällets reaktion i en eller annan form kommer till uttryck. Detta är djupt otillfredsställande.

Utskottet, som är väl medvetet om det ansträngda arbetsläge som råder såväl inom polisväsendet och åklagarväsendet som för socialnämnderna, har förståelse för att de aktuella ärendena inte alltid kan avgöras inom så kort tid som skulle vara önskvärt. Ibland är detta av rent praktiska skäl naturligtvis heller inte möjligt.

Utskottet vill emellertid framhålla att ärenden som gäller brottsmisstankar mot unga måste ges en mycket hög prioritet. Utskottet anser att – vid sidan om sådana organisatoriska åtgärder som beskrivits i det föregående och som

visat sig framgångsrika – en verksam åtgärd i kampen mot ungdomsbrottsligheten skulle vara att förkorta omloppstiderna i ungdomsmålen olika stadier. Det torde vara ovedersägligt att en särskilt bestämd tidsfrist i ett ärende bidrar till att handläggningen går snabbare, generellt sett.

Vad nu sagts leder utskottet till uppfattningen att författningsreglerade tidsfrister liknande dem som gäller för domstolarnas handläggning av ungdomsmål bör införas också beträffande förundersökningens bedrivande, åklagarens överväganden i åtalsfrågan samt behandlingen av socialnämnden.

Frågor som rör systemets närmare utformning, fristernas längd, vilka möjligheter till förlängning av fristerna som bör finnas m. m. bör övervägas inom regeringskansliet. Ett förslag till lagstiftning bör arbetas fram utan tidsutdräkt och föreläggas riksdagen.

Vad utskottet nu med anledning av motion 209 anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *förtur för ungdomsmål*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:Ju209 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

Särskilt yttrande

Nyorganisationen av åklagarväsendet

Gunilla André (c) och Ingbritt Irhammar (c) anför:

Vid sin prövning av regeringens förslag till medelsberäkning till riksåklagaren för nästa budgetår uttalar utskottet sin oro för anslagsutvecklingen på sikt och framhåller att anslagsprövningen – på anförda skäl – i framtiden bör ske med sikte på att angelägna behov skall tillgodoses. Vi står helt bakom dessa uttalanden. I sammanhanget uttalar utskottet vidare att statsmakternas intentioner bakom nyorganisationen av åklagarväsendet inte får äventyras. I den mån därmed avses att åklagarväsendets effektivitet inte får äventyras står vi bakom även detta uttalande.

Vi vill emellertid framhålla att vi haft en annan syn är utskottet i övrigt i fråga om den ändrade regionala organisation som genomfördes den 1 juli 1985. I samband med beslut om den reformen rådde bred enighet om att det finns ett starkt behov av resursförstärkningar till åklagarväsendet, särskilt på det regionala planet. Enligt den uppfattning vi då gav till känna borde emellertid den regionala organisationen inte ändras på det sätt som hade föreslagits. En sådan reform skulle nämligen leda till en inte önskvärd centralisering med bl. a. försämrade möjligheter för de regionalt verksamma åklagarna i fråga om kontakter med övriga regionala myndigheter och med allmänheten, något som har betydelse inte minst för effektiviteten i kampen mot den ekonomiska och den organiserade brottsligheten.

Innehållsförteckning

Riksåklagaren	1
Utskottet	1
Åklagarmyndigheterna	2
Motioner	2
Utskottet	2
Medelsberäkningen	2
Utbildning mot ekonomisk brottslighet m. m.	3
Åtalsunderlåtelse	4
Förtur för ungdomsmål	7
Motionen	7
Förundersökning	7
Lagen om unga lagöverträdare m. m.	8
Riksåklagarens cirkulär	9
Utredning av brott av barn under 15 år	9
Undersökning av handläggningstider åren 1975 och 1976	10
Vissa upplysningar om nuvarande handläggningstider	11
Utskottets överväganden	11
Utskottets hemställan	12
Reservationer	
1. Utbildning mot ekonomisk brottslighet (punkt 2, mom. 2) (fp)	12
2. Åtalsunderlåtelse (punkt 2, mom. 4) (m, fp, c)	13
3. Förtur för ungdomsmål (punkt 2, mom. 5) (fp, c)	14
Särskilt yttrande	
Nyorganisationen av åklagarväsendet (c)	15