

Dir nr: Dir. 2003:145  
Departement: Justitiedepartementet  
Beslut vid  
regeringssammanträde: 2003-11-20  
Rubrik: Tilläggsdirektiv till Beredningen för rättsväsendets  
utveckling (Ju 2000:13)

- - - - -

Beslut vid regeringssammanträde den 20 november 2003.

Sammanfattning av uppdraget

Beredningen för rättsväsendets utveckling (dir. 2000:90) ges i uppdrag att göra en översyn av uppgifts- och ansvarfördelningen mellan polis och åklagare. Vidare skall beredningen göra en översyn av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation.

Beredningen skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Beredningens nuvarande uppdrag

Den 7 december 2000 beslutade regeringen att tillkalla en beredning med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen är att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen av brott skall beredningen särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. I beredningens uppgift ingår även att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet.

Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att omfatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår där.

Delbetänkanden skall presenteras av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast den 31 december 2003 redovisa det aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen och presentera en plan för det fortsatta arbetet.

#### Beredningens hittillsvarande arbete

Beredningen har hittills lagt fram fem delbetänkanden. I det första, Snabbare lagföring 1 - Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59) föreslogs vissa åtgärder för att förkorta genomströmningstiden i brottmål samt för att underlätta att förhör under förundersökning kan komma till stånd. Förslagen är genomförda. I det andra, Snabbare lagföring 2 - Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93), föreslogs att förenklad brottsutredning skulle kunna användas i stället för förundersökning i större utsträckning än hittills. I det tredje, Snabbare lagföring 3 - Snatteribrott (SOU 2002:44) föreslogs framför allt förenklingar i brottsutredningsförfarandet vad gäller snatteribrott. I det fjärde, Snabbare lagföring 4 - Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45) föreslogs en försöksverksamhet med snabbare brottmålsförfarande i Stockholmsområdet. I det femte, Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74), lämnades förslag om framför allt nya regler för vissa av de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder samt en utvidgning av möjligheterna att använda strafföreläggande. Förslagen i betänkandena två till fyra har remissbehandlats och övervägs nu i Regeringskansliet. Det femte betänkandet har sänts ut på remiss.

#### Behovet av tilläggsdirektiv

#### Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare

#### Allmänna utgångspunkter

Regeringen bedömer liksom polisen och åklagarväsendet att det är nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för att höja kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningsverksamheten. Frågan om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare har en framträdande plats i det arbetet. I flera budgetpropositioner har regeringen uttalat att det är angeläget att polisens och åklagarnas roller i brottsutredningssystemet vidareutvecklas. Regeringen har i det sammanhanget understrukit vikten av att polisen betydligt oftare än i dag är förundersökningsledare i brottmålsärenden av enkel och medelsvår karaktär (se prop. 2002/03:1 s. 28 f. och prop. 2003/04:1 s. 28 f.).

Mot denna bakgrund har myndigheterna under flera år eftersträvat att generellt införa en sådan ordning som skulle bidra till att

åklagarna i större utsträckning skulle kunna koncentrera sina insatser på komplicerade brottmålsärenden och utöva aktiv förundersökningsledning i dessa. Myndigheternas insatser har dock hittills inte lett till några större förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan dem.

När det gäller förhållandet mellan polismyndighet och åklagare under genomförandet av en förundersökning i brottmål finns det grundläggande bestämmelser i 23 kap. 3 § rättegångsbalken. Därutöver har Riksåklagaren efter samråd med Rikspolisstyrelsen utfärdat allmänna råd och föreskrifter om ledningen av förundersökning m.m. (RÅFS 1997:12).

### Granskning och utvecklingsarbete

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme har pekat på oklarheter i roll- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Kommissionen understryker att såväl det reella som det formella ansvaret för en förundersökning alltid ligger på förundersökningsledaren (SOU 1999:88 s. 990 f.).

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har i sina remissyttranden över betänkandet angett att det är nödvändigt att bl.a. vidareutveckla polisens och åklagarnas roller i brottsutredningsarbetet (dnr Ju1999/3196/PÅ).

Därutöver har Riksrevisionsverket i en rapport till regeringen velat fästa regeringens uppmärksamhet på att det kan finnas anledning att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att klargöra ansvarsförhållandet mellan åklagare i egenskap av förundersökningsledare och polisen som utredare. Enligt Riksrevisionsverket ligger det ett dilemma inbyggt i det faktum att åklagaren kan ge direktiv om vad som skall utföras, men inte disponera över polisens resurser (Rapport 2003:15 s. 23).

Flera åtgärder i syfte att stärka förundersökningsledningen har redan genomförts. Inom polisen har särskild utbildning av förundersökningsledare anordnats. Uppgiften att vara polisiär förundersökningsledare har renodlats. Åtgärderna har medfört att det har skapats bättre förutsättningar för en kvalificerad förundersökningsledning hos polisen. Inom åklagarväsendet har man genomfört en satsning på specialiståklagare för förundersökningsledning inom svårutredda brottsområden samt ett utökat deltagande av åklagare i polisens brottsutredande verksamhet, både i form av handledning och som förundersökningsledare.

Genom inrättandet av Ekobrottsmyndigheten finns goda förutsättningar för en vidareutveckling av arbetsmetoderna inom ekobrottsbekämpningen. Myndigheten har ett nationellt samordningsansvar för bekämpningen av ekonomisk brottslighet.

Vid myndigheten genomförs förundersökningar regelmässigt av arbetsgrupper som består av åklagare, polismän, ekonomer och andra specialister. Arbetet i grupperna sker under ledning av åklagare.

Dessutom bedriver både polisen och åklagarväsendet ett omfattande arbete för att förstärka och vidareutveckla det internationella samarbetet inom brottsbekämpningen. Det ställs krav på att polis och åklagare skall ha en god förmåga att effektivt och rättssäkert kunna lämna bistånd till utländska brottsbekämpande myndigheter.

Mot bakgrund av denna verksamhetsutveckling anser Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren att det nu finns ett behov av att utreda hur den framtida uppgifts- och ansvarsfördelningen bör vara mellan polis och åklagare när det gäller att utreda och lagföra brott. Frågan om polisen i större utsträckning än i dag skall kunna vara förundersökningsledare när det gäller s.k. mängdbrottslighet har en framträdande plats i myndigheternas utvecklingsarbete.

Enligt de ursprungliga direktiven kan beredningen vid övervägandena som rör förbättringar i verksamheten med att uppdaga, utreda och lagföra brott också överväga bl.a. frågor om rollfördelning. Det finns dock behov av att ge beredningen vissa ytterligare riktlinjer för det arbetet.

Elektronisk kommunikation

Nuvarande regelverk

Bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning finns i 27 kap. rättegångsbalken. Ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning innebär att de brottsutredande myndigheterna får rätt att avlyssna eller med tekniskt hjälpmedel ta upp telemeddelanden eller uppgifter om sådana meddelanden.

Den 25 juli 2003 trädde lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft och ersatte då telelagen (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation.

I 17 § telelagen fanns en bestämmelse om skyldighet för den som hade tillstånd enligt telelagen att bedriva televerksamhet så att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kunde verkställas och så att verkställandet inte røjdes. Innehållet i och uppgifter om de avlyssnade eller övervakade telemeddelandena skulle göras tillgängliga så att informationen enkelt kunde tas om hand (anpassningsskyldighet). Dessutom innehöll telelagen bestämmelser som under vissa förutsättningar gav de brottsbekämpande myndigheterna rätt att, utan domstolsprövning, få ut vissa uppgifter om telemeddelanden från teleoperatörerna.

Lagen om elektronisk kommunikation har en annan terminologi och delvis andra utgångspunkter än telelagen. Lagen om elektronisk kommunikation innehåller emellertid bestämmelser om hemlig teleavlyssning m.m. samt utlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter som är avsedda att så långt som möjligt motsvara det regelverk som gällde enligt telelagen.

Den som i vissa fall tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller tjänster inom ett sådant nät har enligt 6 kap. 19 § lagen om elektronisk kommunikation en skyldighet att bedriva verksamheten så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas och så att verkställandet inte röjs. Enligt motiven till lagstiftningen är bestämmelsen avsedd att så nära som möjligt täcka samma typer av verksamhet för vilket anpassningsskyldighet gällt enligt 17 § telelagen (prop. 2002/03:110 s. 269).

Därutöver innehåller lagen om elektronisk kommunikation bestämmelser som ger de brottsutredande myndigheterna vissa möjligheter att utan domstolsprövning hämta in uppgifter om elektroniska meddelanden (6 kap. 20-23 §§). Enligt motiven till lagstiftningen motsvarar dessa bestämmelser det som gällt enligt 45-47 samt 54 §§ telelagen (a. prop. s. 397).

#### Utgångspunkter

Lagen om elektronisk kommunikation bygger på de förslag som e-komutredningen lämnade i delbetänkandet Lag om elektronisk kommunikation (SOU 2002:60). När utredningens förslag remitterades angavs i remisskrivelsen (dnr N2002/7230/ITFoU) bl.a. följande. De föreslagna bestämmelserna har ett delvis annat innehåll än de bestämmelser som gäller i dag. Vissa av de frågor som utredningen tar upp och vissa av de förslag som läggs fram har betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas brottsutredande verksamhet. Det finns också ytterligare frågor av stor betydelse på området som inte behandlas i betänkandet. En viktig fråga ur brottsbekämpningssynpunkt är vilka verksamheter som bör omfattas av anpassningsskyldigheten och denna skyldighets förhållande till rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. En annan fråga är vilka trafikuppgifter som bör få lämnas ut till de brottsbekämpande myndigheterna. Ytterligare en fråga är i vilken utsträckning och under vilka förutsättningar som trafikuppgifter bör bevaras hos operatörerna. Dessa frågor och andra frågor som har ett samband med dessa finns det ett klart behov av att utreda ytterligare. Detta kommer att ske i särskild ordning.

Att det finns ett behov av att utreda dessa frågor bekräftas av regeringen i den proposition som ligger till grund för den nya lagstiftningen. Regeringen anger att anpassningsskyldighetens omfattning i förhållande till det nya regelverket på området för elektronisk kommunikation är komplicerad och kräver en

fördjupad analys som inte kan göras inom ramen för det lagstiftningsärendet. Regeringen förklarar att frågan i stället kommer att behandlas i ett annat sammanhang där även närliggande frågor kommer att utredas. Regeringen framhåller att begreppet telemeddelande används i rättegångsbalken och att det även fanns definierat i telelagen men att det däremot inte används i EG:s regelverk för elektronisk kommunikation. I avvaktan på nämnda utredning ansåg regeringen det vara lämpligt att, för att inte skapa rättsosäkerhet i fråga om tillämpningen av de författningar som innehåller begreppet telemeddelande, såsom en övergångslösning använda begreppet telemeddelande såvitt avser anpassningsskyldighet (prop. 2002/03:110 s. 269).

Även i propositionen 2002/03:74 Hemliga tvångsmedel - offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering gör regeringen bedömningen att vissa frågor kräver ytterligare utredning. I det lagstiftningsärendet föreslår regeringen vissa ändringar när det gäller bestämmelserna om hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Regeringen anger att när det bl.a. gäller frågan om att avskaffa möjligheten för brottsutredande myndigheter att inhämta uppgifter om telemeddelande direkt från teleoperatören, så kommer den att övervägas ytterligare inom ramen för den kommande översynen av vissa frågor som rör teleoperatörers anpassningsskyldighet m.m.

Beredningen har enligt sina ursprungliga direktiv till uppgift att komma med förslag som kan förbättra den brottsutredande verksamheten. I den uppgiften ingår att överväga frågor om de brottsbekämpande myndigheternas arbetsmetoder, inklusive frågor om tvångsmedel och möjligheten att utnyttja modern teknik i arbetet. Det framstår därigenom som ändamålsenligt att beredningen överväger även de frågor om elektronisk kommunikation som inte behandlades i de nämnda lagstiftningsärendena. Även i denna del finns det behov av att ge beredningen vissa riktlinjer för arbetet.

## Uppdraget

### Uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare

Som ett led i sitt arbete enligt de ursprungliga direktiven skall beredningen särskilt överväga om förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare kan bidra till att öka effektiviteten och kvaliteten i den verksamhet som syftar till att uppdaga, utreda och lagföra brott. Dessa överväganden skall utgå från att polisen och åklagarväsendet även i fortsättningen skall vara skilda myndigheter. Inget hindrar dock att beredningen överväger om en ökad administrativ eller annan samverkan mellan myndigheterna kan ge fördelar för bl.a. verksamheten med att uppdaga, utreda och lagföra brott.

Vid bedömningen av vilka uppgifter som bör tilldelas polisen

respektive åklagarna bör beredningen utgå från att åklagarinsatserna skall intensifieras när det gäller den mer kvalificerade brottsligheten och att åklagarna där skall delta i brottsutredningarna mera aktivt och i större omfattning än i dag. En utgångspunkt skall vara att åklagarna i sin roll som förundersökningsledare skall ges bättre reella möjligheter att påverka brottsutredningarnas förlopp och därigenom få ett tydligare helhetsansvar för utredningarnas kvalitet och resultat. Det kräver att åklagarna avsätter mer egna resurser för det. För att det skall vara möjligt måste de avlastas från andra uppgifter som är av sådan art att de inte kräver åklagarinsats. Beredningen bör därför vid genomförandet av uppdraget utgå från att polisen alltid skall vara förundersökningsledare i utredningar som rör inte alltför kvalificerad brottslighet. Det bör också övervägas i vilken mån andra omständigheter än brottets svårhetsgrad bör kunna vägas in vid bedömningen av hur ledarskapet för förundersökningen skall fördelas.

Beredningen skall vidare överväga i vad mån det behövs ytterligare åtgärder för att polisen skall kunna fullgöra förundersökningsledning på ett effektivt sätt och med hög kvalitet. En viktig fråga som beredningen skall överväga i det sammanhanget är om det kan finnas ett behov av att tillföra polisen ytterligare juridisk kompetens.

Beredningen skall också överväga om det kan finnas skäl att förändra det nuvarande sättet att leda och styra över tillgängliga utredningsresurser samt formerna för operativ samverkan i brottsutredningsverksamheten. I det ligger att beskriva och undersöka vad som behöver göras för att klarlägga polisens och åklagarnas ansvar vid genomförandet av en förundersökning. Dessa överväganden skall framför allt avse polisens och åklagarnas bekämpning av omfattande eller kvalificerad brottslighet, t.ex. sådan som är grov eller gränsöverskridande. I anslutning till dessa överväganden skall beredningen särskilt undersöka om brottsutredningsverksamheten som gäller sådan brottslighet kan förbättras genom att arbetet bedrivs i gemensamma utredningsgrupper med åklagare, poliser, befattningshavare från andra brottsbekämpande myndigheter samt andra experter. Beredningen skall i samband med det överväga hur en effektiv styrnings- och ledningsfunktion för en sådan grupp bör vara utformad. En annan central fråga som beredningen skall överväga i det sammanhanget är om det finns anledning att förändra åklagarnas uppgifter vid sådan brottsbekämpning, t.ex. om det kan finnas behov av åklagarkompetens vid polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet.

Beredningen bör mot bakgrund av vad den i övrigt kommer fram till även överväga i vad mån det finns anledning att åklagare och polis samlokaliseras helt eller delvis.

I uppdraget ingår alltså att beskriva och analysera den rättsliga regleringen och ordningen som styr polisens och åklagarnas roller och funktioner. Beredningen skall överväga om regleringen och ordningen är ändamålsenligt utformad. En central fråga i det avseendet är om det är nödvändigt med förändringar i nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare.

Därutöver skall beredningen överväga om förbättringar av brottsutredningsverksamheten kan åstadkommas genom att polisen och åklagarväsendet i större utsträckning utfärdar gemensamma föreskrifter och riktlinjer för hur det operativa brottsutredningsarbetet bör bedrivas.

Beredningen bör även undersöka i vad mån den ordning som finns för uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare i andra europeiska stater kan ligga till grund för beredningens överväganden.

Beredningen skall vid genomförandet av uppdraget beakta de särskilda förutsättningar som gäller för Ekobrottsmyndigheten, bl.a. när det gäller organisation och arbetsformer.

Vid genomförandet av uppdraget skall beredningen också beakta det arbete som bedrivs i olika internationella forum - framför allt inom EU och Europarådet - för att vidareutveckla och förstärka brottsbekämpningen. I det sammanhanget bör beredningen - vid fördelningen av polisens och åklagarnas uppgifter och ansvar - särskilt beakta att det internationella straffrättsliga samarbetet (t.ex. utlämning, överlämnande och rättslig hjälp) är ett samarbete mellan rättsliga myndigheter i de olika staterna, dvs. i regel domstolar och åklagare.

#### Elektronisk kommunikation

Beredningen skall göra en översyn av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation. I detta ingår bl.a. en anpassning och modernisering av rättegångsbalkens terminologi, översyn av vilka verksamheter som bör omfattas av anpassningsskyldigheten och denna skyldighets förhållande till rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, vilka typer av trafikuppgifter som bör få lämnas ut till de brottsbekämpande myndigheterna och om och i så fall under vilka förutsättningar som trafikuppgifter skall bevaras hos operatörerna. Beredningen bör särskilt analysera om utökade möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna medför ökade kostnader och hur dessa kostnader i så fall skall finansieras. Beredningen bör i det sammanhanget göra en avvägning mellan den nytta som de utökade möjligheterna ger i förhållande till de kostnadsökningar som kan uppstå.

En utgångspunkt för uppdraget skall vara att inte fler uppgifter



bevaras för brottsbekämpande ändamål eller under längre tid än vad som är nödvändigt. En annan utgångspunkt är att personuppgifter som bevaras inte skall användas för något annat ändamål än brottsbekämpning.

Det står beredningen fritt att ta upp sådana frågor inom ramen för uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetet.

Målsättningen för arbetet bör vara att skapa en enhetlig reglering som, särskilt med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen, kan stå sig över tiden.

Beredningen bör hålla sig underrättad om internationellt förhandlingsarbete som kan ha betydelse för beredningens uppdrag samt det arbete som pågår för att i svensk lagstiftning genomföra internationella åtaganden.

Övrigt

Beredningen skall lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

I arbetet med att i brottsbekämpningen få tillgång till elektronisk kommunikation skall beredningen ha tillgång till en referensgrupp bestående av representanter för riksdagspartierna.

De nu berörda frågorna skall tas upp i beredningens plan för det fortsatta arbetet. Därvid skall frågan om att i brottsbekämpningen få tillgång till elektronisk kommunikation ges prioritet.

Beredningen skall redovisa uppdraget senast den 31 december 2005. Det står beredningen fritt att redovisa uppdraget i delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

- - - - - slut på dokumentet - - - - -

---

[Hem](#) [Sök i Rixlex](#) [Sökresultat](#) [Föregående](#) [Nästa](#)

[Åter till sidans topp](#)