

Regeringens proposition

1982/83: 158

om åklagarväsendets regionala organisation m.m.;

beslutad den 24 mars 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

OVE RAINER

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för en ändrad regional indelning inom åklagarväsendet.

För att kunna bemästra de ökade problemen med omfattande, komplicerade och tidskrävande mål, särskilt mål om ekonomisk brottslighet, ges de regionala myndigheterna en bredare bas och större flexibilitet. Områdena för verksamheten görs större. Samtidigt förstärks myndigheterna, bl.a. genom att varje myndighet, med undantag av Västerbottens län, får underlag för två eller flera statsåklagare. Nuvarande 21 länsåklagarområden föreslås bilda tolv regioner.

Ändrade tjänstebenämningar föreslås samtidigt. Cheferna för de regionala myndigheterna föreslås fortsättningsvis benämnas överåklagare, medan de nuvarande länsåklagarna i övrigt föreslås få tjänstebenämningen statsåklagare.

Den verksamhet som bedrivs av länsåklagarna för speciella mål, vilka huvudsakligen handlägger mål om mycket kvalificerad ekonomisk brottslighet som berör flera regionala områden, föreslås få en permanent form genom att en särskild myndighet för denna verksamhet inrättas.

Vissa frågor om åklagarnas behörighet tas också upp.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1984, samtidigt med den reform inom polisväsendet som förestår.

Förslag till

Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 7 kap. 7 § skall upphöra att gälla¹,
dels att 7 kap. 5 § skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.
5 §²

Riksåklagaren *så ock* statsåklagare *må* övertaga uppgift, som tillkommer lägre åklagare. Riksåklagaren *äge* även förordna extra åklagare att föra talan vid underrätt eller hovrätt *eller, då talan fullföljts allenast av enskild part, vid högsta domstolen.*

Riksåklagaren *och* statsåklagare *får* överta uppgifter som tillkommer lägre åklagare. Riksåklagaren *och, i den omfattning regeringen bestämmer, statsåklagare får* förordna extra åklagare att föra talan vid underrätt eller hovrätt. Riksåklagaren *får vidare förordna extra åklagare att föra talan vid högsta domstolen, om talan fullföljts endast av enskild part.*

Biträdande åklagare må i den omfattning, som bestämmes i instruktion, utföra uppgift, som tillkommer åklagare, hos vilken han är anställd. Väckande eller fullföljande av åtal i högsta domstolen må dock ej beslutas av annan än riksåklagaren.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

¹ Senaste lydelse 1964: 330.

² Senaste lydelse 1947: 616.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-03-24

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström

Föredragande: statsrådet Rainer

Proposition om åklagarväsendets regionala organisation m. m.

1 Inledning

Åklagarväsendet förstatligades den 1 januari 1965 och erhöll då sin nuvarande organisation. Förstatligandet innebar en genomgripande omorganisation. Åklagaruppgifterna skildes ut från polischefsuppgifterna och uppgifterna som utmättningsman. Samtidigt minskades antalet lokala distrikt kraftigt, i likhet med vad som skedde inom polis- och exekutionsväsendet.

Redan åren närmast efter förstatligandet påtalade riksåklagaren (RÅ) i sina anslagsframställningar vissa svagheter i den organisation som hade skapats. Frågan om åklagarväsendets organisation har varit föremål för överväganden dels av 1967 års polisutredning, dels av en arbetsgrupp som RÅ tillsatte år 1970. Dessa överväganden har endast föranlett smärre ändringar i distriktsindelningen.

Den 10 augusti 1979 tillsatte RÅ en arbetsgrupp med uppdrag att bl.a. utreda möjligheterna att åstadkomma en större flexibilitet i åklagarverksamheten. Uppdraget utvidgades genom tilläggsdirektiv den 30 januari 1981. Arbetsgruppen skulle även utreda frågan om en ändring av indelningen i länsåklagarområden och effekterna av detta.

Arbetsgruppen, som arbetade under benämningen åklagarutredningen¹, överlämnade i april 1982 till RÅ promemorian Åklagarväsendets organisation. En sammanfattning av promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga*. Beträffande reservationer och särskilda yttranden som

¹ Då promemorian överlämnades ingick i utredningen byråchefen Arne Wikström, ordförande, länsåklagaren Lars G. Andersson, förste byråassistenten Maj-Lis Arlebrand, avdelningsdirektören Gunnar Carlson, byrådirektören Ingegerd Georgson, kammaråklagaren Birgitta Lindgren och chefsåklagaren Sven Ljunggren.

har avgetts av ledamöter och experter i utredningen hänvisas till promemorian.

RÅ har med eget yttrande den 6 maj 1982 överlämnat utredningens promemoria till regeringen. RÅ har därvid hemställt om författnings- och organisationsändringar i enlighet med utredningens förslag.

Utredningen och RÅ:s framställning har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av justitiekanslern (JK), domstolsverket (DV), rikspolisstyrelsen (RPS), brottsförebyggande rådet (BRÅ), hovrätten för Västra Sverige, statskontoret, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), samtliga länsstyrelser, samtliga överåklagare, samtliga länsåklagarmyndigheter, åklagarmyndigheterna i Borås, Enköpings, Helsingborgs, Kristianstads, Linköpings, Nacka, Sandvikens, Sunne, Umeå och Värnamo åklagardistrikt, riksdagens ombudsmän (JO), Svenska kommunförbundet, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Föreningen Sveriges åklagare, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Tjänstemännens Centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S), utredningen (Fi 1973:01) om säkerhetsåtgärder m. m. i skatteprocessen (USS) och Karlskrona kommun. Inom justitiedepartementet har upprättats en sammanställning över remissyttrandena. Den finns tillgänglig i justitiedepartementets ärende dnr 1255-82.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Bakgrund

Före förstatligandet av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet var landet indelat i 332 landsfiskalsdistrikt. I varje distrikt fanns en landsfiskal som chef. Denne förenade funktionerna som åklagare, polischef och utmätningsman i distriktet. Vissa städer ingick i landsfiskalsdistrikten, medan däremot städer med rådhusrätt utgjorde egna åklagardistrikt med en stadsfiskal som chef. I ungefär två tredjedelar av sistnämnda distrikt var stadsfiskalen också polischef. I varje län fanns en landsfogde som hade den dubbla funktionen som länspolischef och statsåklagare. I den förra egenkapen var landsfogden underställd länsstyrelsen och i den senare riksåklagarämbetet. Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt (i fortsättningen kallade storstadsdistrikten) var i allt väsentligt organiserade på samma sätt som nu. Central myndighet inom åklagarväsendet var riksåklagarämbetet som hade i huvudsak samma arbetsuppgifter som dagens RÅ.

Vid förstatligandet skildes åklagaruppgifterna ut och 90 åklagardistrikt bildades. I de fall flera polisdistrikt ingick i ett åklagardistrikt stationerades åklagare dels på åklagardistriktets huvudort, dels på varje polisdistrikts

kansliort. På det regionala planet bildades 21 länsåklagarområden. Tre län (Gotlands, Kronobergs och Jämtlands län) ansågs ha för litet underlag för att bilda egna länsåklagarområden och lades samman med andra län.

Under de år som har gått sedan förstatligandet har endast små förändringar skett i åklagarorganisationen. Antalet tjänster som tillkommit är få (totalt 23 nya åklagartjänster) och endast smärre justeringar i organisationen har skett. De viktigaste förändringarna är att antalet åklagardistrikt genom sammanslagningar har bringats ned till 86 samt att de utstationerade åklagarna successivt har dragits in till huvudorten i distriktet. F. n. återstår sju utstationeringar av ursprungliga 29.

Åklagarutredningen har gjort en bred kartläggning av åklagarverksamheten på lokal och regional nivå. Tyngdpunkten ligger dock i överväganden om den regionala åklagarverksamheten och dess framtida utveckling. Utredningen har vidare gjort en allmän bedömning av om åklagarverksamheten är rätt avvägd och organiserad inom ramen för nuvarande resurser.

Utredningens förslag och överväganden har i vissa delar fått ett blandat mottagande av remissinstanserna, medan det i andra delar mottagits i huvudsak positivt. Många remissinstanser har framhållit det värdefulla i att åklagarväsendets organisation har belysts på detta sätt.

En betydande del av remissinstanserna har tagit upp frågan om en översyn även av åklagarväsendets lokala organisation. En sådan översyn bedöms av de allra flesta som nödvändig.

Åsikterna bland remissinstanserna har däremot gått isär då det gäller frågan om översynen av den lokala organisationen bör avvaktas innan man tar ställning till den regionala organisationen. Vissa remissinstanser anser att så bör vara fallet, medan andra menar att en regional omorganisation måste bilda grunden för en översyn av det lokala åklagarväsendet. Åter andra remissinstanser menar att åklagarutredningens förslag bör ingå som en del i en förnyad, samlad översyn av hela åklagarväsendet.

Åklagarväsendets organisation har förblivit i huvudsak oförändrad sedan förstatligandet år 1965. Såväl polis- som exekutionsväsendet har däremot undergått kraftiga förändringar. Redan kort tid efter förstatligandet påtalade RÅ vissa svagheter i organisationen. Dessa svagheter har på senare år blivit alltmer märkbara. Åklagarutredningen har på ett förtjänstfullt sätt kartlagt de problem som har sin grund i organisationsstrukturen. Under den tid som har gått sedan utredningen presenterades har arbetssituationen inom åklagarväsendet ytterligare försämrats. Man måste därför noga väga de nackdelar som är förenade med att skjuta upp nödvändiga reformer mot de eventuella fördelar en mera samlad översyn skulle kunna ge.

Även om tyngdpunkten i åklagarverksamheten ligger på det lokala planet har länsåklagarmyndigheterna en betydelsefull ställning genom länsåklagarens lednings- och tillsynsfunktioner. Länsåklagare fullgör vidare åklagaruppgiften i mål där den är särskilt krävande. För ett fungerande

åklagarväsende är det därför betydelsefullt att den regionala verksamheten är rätt organiserad och dimensionerad.

Åklagarna utgör ett väsentligt led i samhällets brottsbekämpning. Inte minst då det gäller bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten anser jag det ytterst betänkligt om åklagarväsendet till följd av organisatoriska svagheter inte fortsättningsvis skulle kunna spela den aktiva roll som behövs. Jag vill här erinra om att utanför storstadsdistrikten den ekonomiska brottsligheten till övervägande del handläggs inom den regionala åklagarorganisationen.

Den samhällsekonomiska situationen ställer vidare stora krav på rationaliseringar inom den offentliga verksamheten. Även om brottsutvecklingen under de senaste åren inger oro är det ofrånkomligt att också rättsväsendet måste anpassas till det läge med större resursknapphet som vi måste räkna med framöver. Ett sätt att uppnå besparingar är genom omorganisationer som leder till ökad effektivitet.

Mot bakgrund av vad jag här har anfört finner jag det angeläget att den regionala organisationen snarast anpassas efter de krav som samhällsförändringarna och den ändrade brottsstrukturen ställer. Omorganisationen av det regionala åklagarväsendet bör i sin tur utgöra grunden för en översyn av den lokala organisationen. En sådan översyn har jag aviserat i 1983 års budgetproposition (prop. 1982/83: 100, bil. 4 s. 63). Jag vill också i det här sammanhanget nämna att en särskild utredare har tillkallats med uppdrag att göra en översyn av RÅ:s kansli (Ju 1982: 04). Uppdraget skall redovisas före sommaren 1983.

I de följande avsnitten kommer jag att i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens disposition redovisa åklagarutredningens förslag, remissutfallet och mina egna ställningstaganden i olika frågor.

2.1.2 Utvecklingstendenser

Åklagarutredningen har gjort en bred översikt över förändringarna i samhällsstrukturen sedan förstatligandet. Översikten har fått utgöra bakgrund till utredningens överväganden om vilka krav som kommer att ställas på åklagarväsendet i framtiden och vilka möjligheter åklagarna har att motsvara dessa krav med nuvarande organisation av verksamheten.

Bland utvecklingstendenserna berör utredningen den allmänna struktur-
omvandlingen i samhället. Under senare delen av 1960-talet och en bit in på 1970-talet kännetecknades utvecklingen främst av en kraftig expansion i storstadsområdena. Denna utveckling har medfört en stor belastning på delar av åklagarväsendet genom att organisationen inte har anpassats efter förändringarna i bl. a. befolkningsmängd och kriminalitet.

Vidare går utredningen in på brottsutvecklingen. Antalet anmälda brott har fortlöpande ökat under en lång följd av år. Ökningen har varit särskilt märkbar för vissa brottstyper. Samtidigt har en förändring skett mot en brottslighet som är allt svårare och mer tidskrävande att utreda. Utred-

ningen understryker att själva ökningen av antalet anmälda brott endast påverkar åklagarväsendet sekundärt. Däremot är förändringarna inom andra samhällssektorer, främst polisväsendet, av avgörande betydelse för åklagarnas arbetsbörda. Utredningen pekar dels på den kraftiga ökningen av antalet polistjänster under förra delen av 1970-talet, dels på en förbättrad vakanssituation på framför allt kriminalsidan, dels på de omprioriteringar till förmån för bekämpning av bl. a. ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet som har skett. Allt detta leder till att fler och större utredningar redovisas till åklagarna. Andra myndigheters insatser för brottsbekämpning, t. ex. skatte- och exekutionsväsendets satsningar för bekämpning av ekonomisk brottslighet och tullväsendets narkotikabekämpning, är andra faktorer som har ökat belastningen på åklagarna.

Utredningen framhåller i det sammanhanget de osäkerhetsfaktorer som ligger i den omorganisation av polisväsendet som skall träda i kraft den 1 juli 1984. Enligt utredningen är det i dagsläget oklart vilka resurser som efter omorganisationen kommer att tillföras utredningssidan.

Den ekonomiska brottsligheten är enligt utredningen en av de faktorer som mest har påverkat åklagarväsendets arbetsbörda på senare år. Brott av detta slag har ökat mycket kraftigt i antal. Sådana brott kräver aktiva åklagarinsatser och är såväl tidskrävande som svårutredda. Det finns f.n. ingenting som tyder på att brottsutvecklingen på detta område mattas av. Inom andra samhällssektorer har, som nyss har nämnts, satsningar skett för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Inte minst har polisväsendets och skatteväsendets resurser inriktats på detta. Effekterna av den ändrade konkurslagstiftningen har också märkts genom en kraftig ökning av antalet anmälda gäldenärsbrott.

Utredningen nämner vidare den utveckling som har skett på det arbetsrättsliga området med framför allt ökade sociala ledigheter. Eftersom åklagarna inte har reglerad arbetstid är effekterna av dessa förändringar svårare att utläsa inom åklagarväsendet än inom andra samhällssektorer. Antalet åklagartjänster har ökat obetydligt sedan förstatligandet. Totalt har 23 nya tjänster tillkommit. Utredningen framhåller sammanfattningsvis att antalet disponibla åklagare idag är obetydligt högre än i slutet av 1960-talet.

Enligt utredningen har arbetsbelastningen inom åklagarväsendet ökat med 16 % från år 1969 till år 1980. Utredningen beräknar att arbetsbelastningen kommer att öka med 20 % under tidsperioden åren 1980–86.

En faktor som enligt utredningen i viss mån kan fungera som en arbetsregulator är åklagarens undersökningsledarskap. Ökningen i arbetsbördan kan leda till att åklagaren eftersätter det viktiga arbetet med att fortlöpande följa utvecklingen i de förundersökningar som han leder. Detta kan medföra effektivitetsförluster i flera avseenden. Inte minst för polisens utredningsverksamhet är en aktiv undersökningsledning av avgörande betydelse. Kostsamma och tidskrävande utredningar kan begränsas till de för

lagföringen väsentliga delarna. Åklagaren utnyttjar inte bara polisens resurser på ett bättre sätt utan vinner för egen del i effektivitet om han kan ägna tillräcklig tid åt undersökningsledarskapet. Även domstolen kan göra vinster om förundersökningsmaterialet har begränsats och åklagaren har bearbetat materialet på det från processuell synpunkt lämpligaste sättet.

Remissinstanserna instämmer i stort sett i utredningens bedömning av den hittillsvarande och framtida utvecklingen inom åklagarväsendet. Några remissinstanser anser t.o.m. att dagsläget är ännu besvärligare än som framgår av utredningens redovisning. Likaså finns det de som hyser farhågor för att arbetsbelastningen kommer att öka mera än vad utredningen har förutspått. Många remissinstanser uttalar särskild oro för utvecklingen då det gäller ekonomisk brottslighet och annan brottslighet av svårutredd och tidskrävande art. En enda remissinstans, RRV, uttrycker tveksamhet om inte utredningen överskattat den förväntade arbetsökningen. RRV anser det dock befogat att räkna med en ökad arbetsbelastning inom åklagarväsendet.

För egen del kan jag i allt väsentligt vitsorda den beskrivning av förhållandena efter förstatligandet som utredningen har lämnat. Jag kan likaså ansluta mig till utredningens bedömning av den framtida utvecklingen. Utvecklingen är sådan att det är ytterst angeläget med en översyn av hela åklagarväsendet. En sådan översyn håller, som jag nämnde i föregående avsnitt, också på att ske.

2.2 Den regionala organisationen

2.2.1 Val av principlösning

I och med förstatligandet fick åklagarväsendet *sin nuvarande organisation*. Som jag tidigare i korthet berört bedrevs den regionala åklagarverksamheten före år 1965 av landsfogdarna. En sådan fanns i varje län. Några län hade även biträdande landsfogdar. Vidare fanns landsfogdeassistenter.

Efter riksdagens principbeslut om förstatligande av åklagar-, polis- och exekutionsväsendet (prop. 1962: 148, SU 183, rskr 387) tillsattes en beredning, polisberedningen, som fick till uppgift att utarbeta närmare förslag om hur omorganisationen skulle genomföras. Polisberedningen bedrev sitt arbete i flera sektioner, varav åklagarsektionen var en.

För åklagarväsendets del fann polisberedningen det önskvärt att de regionala åklagarområdena så långt möjligt fick ett likvärdigt arbetsunderlag, så att organisationen kunde göras lika i områdena. Detta mål kunde inte uppfyllas om länen togs som utgångspunkt. Beredningen valde trots detta att behålla länen som indelningsgrund för den regionala åklagarverksamheten. En anledning till detta var att den då pågående utredningen om länsindelningen väntades leda till förslag om större och bärkraftigare län. Beredningen föreslog att 21 länsåklagarområden skulle bildas. Gotlands, Kronobergs och Jämtlands län ansågs för små för att bilda egna länsåkla-

garområden och lades i beredningens förslag samman med andra län.

En annan uppfattning framfördes i ett särskilt yttrande av tre av polisberedningens experter i åklagarsektionen. Dessa framhöll att man – också övergångsvis – borde undvika att inrätta enmansämbeten. Den regionala åklagarverksamheten borde enligt deras uppfattning bedrivas i områden som var så stora att de gav underlag för en länsåklagare och en kvalificerad medarbetare till denne. De angav riktlinjer för en lämplig regional indelning och föreslog att landet skulle indelas i tolv regioner.

Departementschefen anslöt sig i prop. 1964: 100 till beredningens förslag och erinrade om att vid principbeslutet om åklagarväsendets omorganisation hade uttalats att länet tills vidare skulle utgöra verksamhetsområde för det regionala åklagarväsendet. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen (SU 114, rskr 259).

Landet är fortfarande indelat i 21 länsåklagarområden. Länsåklagarens verksamhetsområde utgörs sålunda av ett län, utom såvitt avser de tre län som ansågs för små för att bilda egna områden. Dessa har i stället lagts samman med andra län. Stockholms län och Gotlands län utgör verksamhetsområdet för en myndighet, Blekinge län och Kronobergs län verksamhetsområdet för en annan myndighet. Västernorrlands län och Jämtlands län utgör det tredje fallet av sammanlagda län. Av de 21 länsåklagarmyndigheterna sysselsätter merparten, 13 myndigheter, endast en åklagare på det regionala planet (här bortses från att assistentåklagarna organisatoriskt hänförs till den regionala myndigheten). Den största länsåklagarmyndigheten, Stockholms län och Gotlands län, har sammanlagt fyra länsåklagare medan de övriga sju har två länsåklagare vardera.

Eftersom länen bildar utgångspunkt för den regionala verksamheten varierar det organisatoriska och personalmässiga underlaget för länsåklagarmyndigheterna högst avsevärt. Den minsta enheten utgörs av Hallands län med två lokala åklagarmyndigheter och elva åklagare, den största av Stockholms län och Gotlands län med nio lokala myndigheter och 70 åklagartjänster. I medeltal har de nuvarande enmanslänen tre–fyra lokala myndigheter och ca 15 åklagare.

Bland länsåklagarens arbetsuppgifter bör först nämnas hans funktioner som åklagare. Länsåklagaren skall enligt 20 § åklagarinstruktionen (1974:910) fullgöra åklagaruppgiften i mål där den är särskilt krävande. Vidare förekommer i olika författningar regler om att åklagarprövningen i vissa fall ankommer på statsåklagare. Det kan gälla så skilda saker som handläggning av brott i samband med tjänsten av den som är anställd inom polisväsendet, vissa åtalsunderlåtelse, åtalsprövning enligt lagen (1950:596) om rätt till fiske, förundersökningsbegränsning i vissa fall eller beivralan mot minderårig.

RÅ har gett ut anvisningar (cirkulär C 80) om målfördelningen mellan regional och lokal åklagarmyndighet. Av cirkuläret framgår att länsåklagaren, förutom sådana mål där åklagaruppgiften på grund av författnings-

bestämmelse åligger honom, i huvudsak skall handlägga tre typer av mål. I första hand är det fråga om s. k. auktoritetsmål, dvs. mål i vilka det allmännas företrädare av skilda anledningar bör ha den auktoritet som länsåklagaren får på grund av sin ställning. Vidare bör länsåklagare handlägga mål i vilka det förekommer komplicerade rättsfrågor eller där handläggningen av annat skäl erbjuder särskilda svårigheter. Den tredje gruppen består av sällan förekommande grövre brott, där erfarenheterna av måltypen är ringa och där en centraliserad handläggning kan krävas för att få enhetlighet i bedömningen.

Inom sitt verksamhetsområde skall länsåklagaren vidare utöva ledningen av åklagarväsendet. Han skall genom bl. a. inspektionsverksamhet se till att underordnade åklagare fullgör sina skyldigheter. Han skall verka för en enhetlig rättstillämpning, särskilt då det gäller åtalsunderlåtelse, åtalsprövningar och strafförelägganden. Länsåklagaren skall bistå underordnade åklagare med råd och upplysningar i deras verksamhet.

Som ett utflöde av länsåklagarens lednings- och tillsynsfunktioner följer hans rätt att överta mål från underordnad åklagare och hans möjlighet att genom överprövning ändra underordnad åklagares beslut. Överprövningsinstitutet är inte författningsreglerat. Antalet överprövningar varierar kraftigt men kan utgöra en inte obetydlig del av länsåklagarens arbetsbörda.

Då det gäller länsåklagarens administrativa funktion begränsas den i huvudsak till personaladministrativa frågor, eftersom ekonomiadministrationen i hög grad är centraliserad till RÅ. Länsåklagaren har dock vissa uppgifter även i fråga om ekonomiadministrationen, bl. a. att månadsvis lämna underlag för löneuträkningen och att förvalta vissa expensmedel för inköp av t. ex. kontorsmateriel. Länsåklagaren skall också varje år komma in till RÅ med förslag till anslagsäskanden för sitt verksamhetsområde.

Personaladministrationen sköts till huvuddelen centralt för hela länet. Ett fåtal frågor som t. ex. ledighetsansökningar m. m. handläggs på de lokala åklagarmyndigheterna. I övrigt insamlar och vidarebefordrar den lokala myndigheten underlaget medan handläggningen sker på det regionala planet. Då det gäller vissa personaladministrativa uppgifter sker enbart bearbetningen på det regionala planet medan frågorna handläggs centralt av RÅ. I länsåklagarens uppgifter ingår bl. a. anställning och entledigande av personal på andra tjänster än åklagartjänster, frågor om ledighet som inte handläggs av lokal myndighet, yttrande över tjänsteansökningar på åklagartjänster, vitsordsgivning m. m. Länsåklagaren beslutar vidare i sådana disciplinärenden som avser kanslipersonal.

Bland länsåklagarens övriga arbetsuppgifter kan nämnas handledning och utbildning av bl. a. åklagaraspiranter och assistentåklagare, kontakter och samråd med andra myndigheter inom länet och besvarande av remisser.

Åklagarutredningen har mot bakgrund av sin bedömning av den framtida utvecklingen ansett det nödvändigt att skapa mer bärkraftiga regionala

myndigheter genom sammanslagning av länsåklagarområden. I ett fall, då det gäller Stockholms län, har utredningen dock funnit det lämpligare att gå motsatt väg och i stället föreslagit en delning av den nuvarande regionen.

Utredningen framhåller då det gäller åklagarfunktionen att en ändrad målfördelning mellan regional och lokal åklagarmyndighet bör ske. I fortsättningen bör rena lämplighetsaspekter vara avgörande för målfördelningen. Utredningen anser att länsåklagaren fortsättningsvis huvudsakligen bör handlägga auktoritetsmål, mål som kräver en allmän överblick och samordnande insatser och slutligen mål angående kvalificerad brottslighet som är så omfattande och kräver så stort engagemang i undersökningsledningen att de svårigen kan handläggas på en lokal myndighet.

Mål som kräver en allmän överblick samt initierande och samordnande insatser kan enligt utredningen vara av vitt skilda typer. Det kan vara fråga om mål med interregionala förgreningar och mål om vissa sällan förekommande brott av speciell natur, t. ex. brott mot lagstiftningen om arbetar- och miljöskydd. Dessa mål är vanligen komplicerade. Antalet sådana mål är vidare så litet att knappast någon vid en lokal myndighet kan få rutin och erfarenhet på området.

Vad därefter gäller de stora och tidskrävande målen kan ett sådant mål helt rubba rutinerna i ett litet distrikt. Vid lokala myndigheter, där åklagarna arbetar under trycket av en ständig måltillströmning, är det vidare svårt att handlägga stora mål effektivt och fullödigt. Rubbningar i den lokala organisationen i form av partiella ledigheter upplevs som besvärande och medför effektivitetsförluster. Flertalet lokala myndigheter saknar en inbyggd reserv för stora mål.

Utredningen framhåller att sådana mål som har nämnts sist ofta avser ekonomisk brottslighet. Undersökningsledningen är av avgörande betydelse för effektiviteten i beivrandet av den ekonomiska brottsligheten. Dessa mål kräver en helt annan arbetsinsats från åklagaren under förundersökningsstadiet än vad målen om traditionell brottslighet gör. Trots satsningarna på polissidan under senare år svarar tillgången på utredningsresurser inte mot behovet. Detta medför enligt utredningen att processekonomin alltid måste beaktas så att undersökningsledaren koncentrerar utredningen till de relevanta delarna. Därtill kommer att materian ofta är så komplicerad att den måste underkastas fortlöpande juridisk bedömning inte minst på grund av svårigheterna att på detta område dra gränsen mellan straffbara och icke straffbara förfaranden. En sådan aktiv undersökningsledning fordrar att åklagaren periodvis kan lägga all annan verksamhet åt sidan och koncentrera sig på ett enda mål.

Sådana mål, som kräver lång tid att handlägga, är av hög svårighetsgrad och fordrar att åklagaren engagerar sig djupt i undersökningsledningen, lämpar sig enligt utredningen bäst att handläggas på en regional myndighet.

Utredningen framhåller också att det är av väsentlig betydelse för effek-

tiviteten i beivrandet av den ekonomiska brottsligheten att de övergripande kontakt-, informations- och ledningsfunktionerna samlas på en hand inom varje statsåklagarregion. Statsåklagaren är den som är bäst skickad att överblicka regionens samlade resurser och bedöma prioriteringsfrågorna.

I fråga om åklagarfunktionerna i övrigt föreslår utredningen att vissa åtalsprövningar som nu ankommer på länsåklagare i fortsättningen skall göras av åklagare på lokal myndighet. Detta kommer att i någon mån minska länsåklagarnas arbetsbörda. Motsatt effekt kan uppkomma av utredningens förslag att prövning av frågan om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken (RB), som nu ankommer på RÅ, i fortsättningen skall göras av statsåklagare som är chef för en myndighet. Även såvitt avser överprövningarna har utredningen föreslagit en begränsning av RÅ:s handläggning.

Den personaladministrativa verksamheten har enligt utredningen ökat väsentligt sedan förstatligandet och kan förväntas öka ytterligare. Nyare arbetsrättslig lagstiftning gör ärendena alltmer komplicerade och ställer stora krav på cheferna. Enligt utredningen bör den utvecklingen fortsätta som innebär att de personaladministrativa ärendena läggs ut på de regionala myndigheterna, efter delegation från RÅ eller genom att de lokala myndigheterna avlastas dessa ärenden. Då det gäller ekonomiadministrationen förutser utredningen att länsåklagarens arbetsuppgifter kommer att utökas, främst genom en vidgad delegation från RÅ:s sida i fråga om medel för verksamheten.

De svagheter som finns i organisationen hänför sig enligt utredningen i huvudsak till två faktorer. Den ena är att merparten av länsåklagarmyndigheterna sysselsätter en enda åklagare. Detta innebär dels att myndigheten blir oerhört sårbar vid sjukdom, semesterledigheter etc. eftersom ingen annan på myndigheten då kan träda till och överta sysslorna. Samma är förhållandet om länsåklagaren på heltid måste sysselsätta sig med ett krävande mål. Lednings- och tillsynsfunktionen förlorar i kontinuitet så snart en vikarie måste hämtas utifrån, vilket i princip alltid måste ske på dessa myndigheter. Detta utlöser i sin tur rubbningar i den organisation varifrån vikarien hämtas.

Den andra faktorn av betydelse är att många av de lokala myndigheterna är alltför små för att ge underlag för en regional verksamhet på det sätt som är avsett. Antalet lokala myndigheter inom regionerna är få, normalt tre–fyra och likaså antalet åklagartjänster. Utrymmet för personalplanering och omdisponeringar av personal är därför begränsat i flertalet av de nuvarande regionerna. Inte sällan får den regionala funktionen stödja sig på de centrala omdisponeringar som kan ske mellan olika länsåklagarområden.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att de regionala myndigheterna i sådana regioner som bara ger underlag för en länsåklagare redan

idag utgör en svag länk i åklagarväsendets organisation och att en förstärkning av den regionala organisationen måste komma till stånd. En sådan förstärkning framstår som en av grundförutsättningarna för att åklagarväsendet skall kunna leva upp till de ökade krav som ställs på det i skilda hänseenden.

Utredningen har även diskuterat andra lösningar än en ändrad regional indelning. En sådan är förstärkning av organisationen inom dess nuvarande ramar. I det samhällsekonomiska läge som råder nu torde enligt utredningen möjligheterna att få nya tjänster inom åklagarväsendet vara begränsade. Realistiskt sett synes förutsättningen i princip vara att åklagarväsendet genom någon form av omorganisation kan göra sådana rationaliseringsvinster att de ger kostnadstäckning för tjänsterna.

Utredningen framhåller att, även om man tar med i beräkningen de rationaliseringsvinster som kan uppkomma om utredningens förslag genomförs, en förstärkning av åklagarväsendet krävs därutöver. Utredningen har bedömt behovet till ett 40-tal nya tjänster för tiden fram till den 1 juli 1984. Mot denna bakgrund har utredningen inte funnit det realistiskt att enbart förstärka den nuvarande organisationen.

En annan lösning som utredningen har diskuterat är att ersätta de nuvarande regionala myndigheterna med en organisation som motsvarar den som idag förekommer i storstadsdistrikten.

Utredningen anser att i vissa län kan en modifierad organisation av samma typ som kammarorganisationen i storstadsdistrikten väl lämpa sig. I resten av landet anser utredningen inte att en sådan organisation kan införas med tanke på de geografiska förhållandena och länens struktur i övrigt.

Remissopinionen är starkt splittrad då det gäller frågan om ändrad regional indelning. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av ett betydande antal remissinstanser. Bland dessa är sex länsstyrelser, sex länsåklagarmyndigheter, fyra lokala åklagarmyndigheter, JK, RPS, BRÅ, hovrätten för Västra Sverige, statskontoret, byggnadsstyrelsen, RSV, länsåklagarna för speciella mål, JO, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och USS.

De remissinstanser som tillstyrker förslaget stöder sig i huvudsak på samma argument som utredningen framför. Sårbarheten, den bristande flexibiliteten och svårigheterna att bedriva arbetet effektivt på en enmansmyndighet framhålls av dessa. Det avgörande skälet för många av dessa remissinstanser är dock att en effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten inte anses möjlig med nuvarande organisation med små enheter. För att kunna handlägga de komplicerade och tidskrävande mål, som utgör en allt större del av de regionala myndigheternas arbetsbörda, krävs en helt annan struktur på myndigheterna.

Ett stort antal remissinstanser är emellertid negativa till att förslaget genomförs. Skälen för detta varierar högst betydligt. Tre huvudlinjer kan

skönjas. En grupp utgörs av remissinstanser som anser att åklagarväsendet bör förstärkas kraftigt inom ramen för nuvarande organisation. En annan grupp menar att frågan om det regionala åklagarväsendet bör vila i avbidan på ytterligare översyner. Några föreslår andra lösningar, t. ex. avskaffande av den regionala funktionen.

Den numerärt största gruppen bland dem som avstyrker förslaget om ändrad regional indelning består av remissinstanser som anser att åklagarväsendet bör förstärkas inom ramen för nuvarande organisation. Här återfinns sex länsstyrelser, fem länsåklagarmyndigheter, tre lokala åklagarmyndigheter, Föreningen Sveriges länspolischefer och Föreningen Sveriges polischefer. Dessa remissinstanser synes utgå från att något egentligt utrymme för rationaliseringar inte föreligger inom åklagarväsendet. I huvudsak delar man utredningens uppfattning om behovet av ett tillskott på ett 40-tal åklagartjänster. De flesta som stöder tanken på enbart förstärkningar anser att därutöver bör i enmanslänen ytterligare en länsåklagartjänst tillskapas.

En något mindre grupp avstyrker förslaget mot bakgrund av att de anser att en ytterligare översyn är nödvändig. I denna grupp återfinns tre länsstyrelser, sju länsåklagarmyndigheter, fem lokala åklagarmyndigheter, Föreningen Sveriges åklagare, SACO/SR och TCO-S. Tolv av dessa remissmyndigheter förordar en förstärkning av nuvarande organisation under mellantiden. Meningarna är emellertid delade om hur översynen bör ske.

Vissa anser att en ny översyn omfattande hela åklagarväsendet bör ske. Andra, som i princip godtar huvudlinjerna i utredningens förslag, menar att en översyn av den lokala åklagarorganisationen bör avvaktas. Åter andra förkastar utredningsförslaget och anser att frågan ånyo bör tas upp först sedan åklagarväsendets lokala och centrala nivåer har setts över.

Några remissinstanser föreslår andra lösningar. DV anser att den regionala funktionen inom åklagarväsendet kan avskaffas och förordar en ny utredning med denna inriktning. RRV framför likartade tankegångar om behovet av regionala myndigheter. Överåklagaren i Stockholms åklagardistrikt föreslår en organisation som liknar kammarorganisationen i stadsdistrikten. Två länsåklagarmyndigheter kan eventuellt tänka sig att kammarorganisationen överförs till de regionala myndigheterna.

Vad de remissinstanser som avstyrker förslaget främst har framhållit är att länen av ålder har utgjort grunden för den regionala indelningen av åklagarväsendet och att detta är fallet även för polisväsendet. Fördelarna med små områden, lokalkännedom och personliga kontaktytor betonas. Man uttrycker farhågor för att de kontakter och det samråd länsåklagaren har i olika frågor med andra regionala organ kommer att försämrats. Vad man särskilt lagt tonvikten på är samarbetet mellan åklagar-, polis- och skatteväsendet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Många av dessa remissinstanser anser att det samarbete som nu har byggts upp kommer att raderas i de län som enligt förslaget inte längre skall ha en

regional myndighet. Vissa framhåller att även i de län som får behålla den regionala myndigheten kan motsvarande problem uppstå på grund av en ökad arbetsbörda.

Andra negativa faktorer som nämns är faran för en ökad byråkratisering, försämrade möjligheter att personligen delta i olika åtgärder under förundersökningen och ökade kostnader för resor.

För egen del vill jag, efter samråd med chefen för civildepartementet, anföra följande.

Länen har av ålder utgjort verksamhetsområden för den regionala åklagarverksamheten. Vid förstatligandet ifrågasattes emellertid om länet skulle ge tillräckligt underlag för en regional myndighet. För de tre län där bara en lokal åklagarmyndighet bildades ansåg man att så inte var fallet medan man i övrigt behöll länet som verksamhetsområde för statsåklagaren.

Redan kort tid efter förstatligandet fäste RÅ statsmakternas uppmärksamhet på svagheter i den organisation som hade skapats. RÅ gjorde också år 1970 en framställning om sammanslagning av två av de minsta länsåklagarområdena till en enhet. Någon åtgärd företogs emellertid inte.

Jag delar utredningens uppfattning att stora, tidskrävande och komplicerade brottmål inte kan handläggas vid de lokala åklagarmyndigheterna utan att leda till allvarliga rubbningar i den lokala organisationen. Till denna kategori av brottmål hör i första hand målen om kvalificerad ekonomisk brottslighet.

Den ekonomiska brottsligheten har brett ut sig och utgör nu en av de tyngsta bitarna i en regional åklagares verksamhet. Av länsåklagaren krävs inte bara att han skall upprätthålla kontakter och samråda med övriga regionala myndigheter som är inblandade i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Han skall också handlägga sådana mål om ekonomisk brottslighet som inte kan överlämnas till en lokal åklagarmyndighet. Antalet sådana mål har ökat mycket kraftigt de senaste åren. Dessa mål kräver normalt heltidsinsatser av åklagaren. Att förena handläggningen av kvalificerade mål om ekonomisk brottslighet med chefskapet i en enmansmyndighet är i längden inte möjligt. Eftersom målen i sig är sådana att de inte kan handläggas annat än på en regional myndighet kan denna konflikt inte lösas med nuvarande organisation.

Även andra kvalificerade brottstyper som kan kräva motsvarande insatser av länsåklagaren har blivit aktuella på senare år, t. ex. omfattande miljöbrott och andra brott inom arbetslivets område.

Den grövre narkotikabrottsligheten har ofta stor geografisk spridning och sträcker sig över flera åklagardistrikt. De inblandade personernas brottslighet har vanligen ett nära samband. Det är då väsentligt med samlade insatser under förundersökningen. Länsåklagaren är den som bäst kan överblicka läget och avgöra vilka åklagarresurser som vid varje särskilt tillfälle bör sättas in. Det är ofta lämpligt att sådan grövre narkotikabrottslighet handläggs av åklagare med regional behörighet. För en samlad

bekämpning av den grövre narkotikabrottsligheten inom de regionala områdena är därför länsåklagarens lednings- och planeringsfunktioner av vikt.

Länsåklagarens chefsfunktioner kräver en kontinuitet i verksamheten. Jag tänker här främst på hans åligganden att verka för en enhetlig rättstillämpning beträffande bl. a. åtalsprövningar och åtalsunderlåtelser. Likaså har länsåklagarens lednings- och planeringsfunktioner fått ökad betydelse mot bakgrund av den arbetssituation som råder inom åklagarväsendet. Någon kontinuitet kan, som utredningen har framhållit, inte upprätthållas i de län som sysselsätter bara en länsåklagare.

Frågan om länen utgör ett tillräckligt underlag för en effektivt bedriven regional verksamhet väcktes redan vid förstatligandet och vissa tvivel uttalades då. Antalet åklagartjänster som har tillkommit därefter är få. De har i huvudsak tillförts storstadsdistrikten och angränsande länsåklagarområden. Underlaget för den regionala verksamheten kan därför i huvudparten av länen inte anses ha breddats. Kraven på åklagarväsendet har däremot ökat både kvantitativt genom den ökade måltillströmningen och kvalitativt genom att brotten har blivit grövre och allt svårare att utreda. Dessa förändringar ställer större krav på att den regionala åklagarverksamheten är rätt dimensionerad och organiserad. Som jag redan har nämnt bör de också leda till att den lokala organisationen ses över.

De skäl jag här har redovisat talar alltså enligt min mening för att det behövs en ändrad organisation av det regionala åklagarväsendet. Den nya organisationen bör i första hand innebära att enmansregionerna försvinner. Jag har i avsnitt 2.1.1 uttalat att översynen av den regionala åklagarorganisationen bör ingå som ett led i en översyn av åklagarväsendets alla nivåer.

Många remissinstanser har uttalat sig för enbart en förstärkning av den nuvarande organisationen. I och för sig är jag väl medveten om att det behövs personalförstärkningar inom åklagarväsendet. Jag har också i årets budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 4 s. 62) föreslagit att åklagarväsendet tillförs tolv nya åklagartjänster för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Att i dagens läge lösa problemet med bristande resurser enbart genom personalförstärkningar är emellertid helt otänkbart. I nuvarande statsfinansiella läge måste kraven på effektivitet och rationaliseringar inom statsförvaltningen ställas högt. Även angelägna förstärkningar måste granskas kritiskt mot bakgrund av de förhållanden som råder. Åklagarväsendet måste, som också utredningen framhåller, genom någon form av omorganisation åstadkomma rationaliseringsvinster. Jag vill för övrigt framhålla att enbart en förstärkning av nuvarande myndigheter enligt min mening inte kan lösa de problem som åklagarväsendet brottas med. För detta krävs mer ingripande åtgärder.

Utredningen har som ett alternativ till den nuvarande regionala organisationen diskuterat möjligheten av att införa en motsvarighet till storstadsdistriktens kammarorganisation. Tanken har väckt föga gensvar hos remissinstanserna. Jag delar den uppfattning som utredningen har framfört

att det visserligen skulle vara möjligt med en sådan organisation i några av länen men att den i de flesta fall inte skulle gå att genomföra. Att genomföra en oenhetlig organisation på det regionala planet bör inte komma ifråga. Jag anser därför att inte heller detta förslag bör genomföras.

Någon remissinstans har framhållit att den regionala funktionen inom åklagarväsendet bör avskaffas. Det har därvid hävdats att de lokala åklagarmyndigheterna kan jämföras med tingsrätterna, som är behöriga att handlägga alla typer av mål. Jag anser för min del att åklagarväsendet inte kan jämföras med domstolsväsendet på detta sätt. Detta beror framför allt på att det inom domstolsväsendet inte finns någon direkt motsvarighet till länsåklagarnas tillsyns- och ledningsfunktioner. Särskilt med hänsyn till de alltmer utvidgade möjligheterna till strafförelägganden, åtalsunderlåtelser och åtalsprövningar är en sådan tillsynsfunktion nödvändig för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning.

Det alternativ som då återstår är förslaget att genom en omorganisation åstadkomma ett bättre underlag för den regionala verksamheten. Utredningen har föreslagit att de nuvarande länsåklagarområdena slås samman till större regioner. I fråga om Stockholms län har utredningen dock föreslagit en delning av den nuvarande regionen.

Jag anser för min del att det framlagda förslaget har sådana förtjänster att det i huvudsak bör genomföras. I de följande avsnitten kommer jag att behandla förslaget mera i detalj. Jag vill emellertid först allmänt ge några synpunkter på den valda principlösningen.

Genom denna lösning eliminerar man de svagheter som är förknippade med nuvarande enmansregioner. De föreslagna regionerna ger samtliga utom i ett fall underlag för två eller fler statsåklagare. Man bygger upp starka regionala myndigheter. Sådana myndigheter är enligt min mening nödvändiga för att åklagarväsendet på rätt sätt skall kunna bemästra de problem som är förenade med bl.a. bekämpningen av ekonomisk brottslighet. Åklagarväsendet har en aktiv roll i denna bekämpning. Det är nödvändigt att få en organisation med största möjliga effektivitet. Jag har fäst särskild vikt vid att förslaget tillgodoser dessa synpunkter.

Även i övrigt har förslaget förtjänster. Lednings- och planeringsfunktionen förstärks. Underlaget för regional verksamhet breddas. De kostnadsbesparingar som förslaget medför är också väsentliga. Man kan härigenom frigöra medel att använda för angelägna behov inom det hårt ansträngda åklagarväsendet.

En sammanläggning av flera län till en länsåklagarmyndighet är ingen nyhet. Tre av 21 myndigheter består redan av mer än ett län. Jag fäster särskild vikt vid att remissinstanserna i dessa områden har visat en positiv attityd till utredningens förslag. Flera länsstyrelser har framhållit att organisationen med länsåklagarområden som består av flera län inte har inneburit några nackdelar. Jag anser därför att farhågorna för väsentligt försämrade kontakter mellan t.ex. länsstyrelsens olika organ och länsåklagaren är överdrivna.

2.2.2 Allmänna riktlinjer för en ändrad regional indelning

Enligt åklagarutredningen finns det flera faktorer som kan påverka indelningsfrågan. Vid jämförelser med andra grenar av rättsväsendet har utredningen konstaterat att en indelning som motsvarar hovrättsområdena visserligen skulle ge effektivitetsvinster vad gäller administrationen. Däremot skulle sådana regioner bli otympliga om man ser till åklagarväsendets egentliga uppgift, åklagarverksamheten. Utredningen har därför inte ansett att en sådan indelningsgrund är lämplig.

Utredningen konstaterar att länsåklagarmyndigheterna saknar organisatorisk anknytning till länsstyrelsernas verksamhet. Den mest rationella indelningen skulle nås om man inte behövde ta hänsyn till länsgränserna. Utredningen anser emellertid inte att man bör låta delar av olika län ingå i regionerna. Det avgörande skälet för detta är att en sådan organisationsändring skulle vara alltför ingripande i förhållande till de fördelar som kunde uppnås. Utredningen har därför utgått från principen om länets odelbarhet vid förslag till sammanläggningar. Däremot anser utredningen att inget hindrar att man delar ett län om man genom detta får en lämpligare indelning.

Vid utformningen av statsåklagarregionerna bör man, menar utredningen, i första hand se till frågan om dimensioneringen. Utgångspunkten bör vara att regionerna får ett likvärdigt arbetsunderlag. Undantag kan emellertid behöva göras till följd av de geografiska förhållandena eller behovet av att få en så flexibel ordning som möjligt inom den lokala åklagarorganisationen.

Utredningen fäster störst vikt vid den faktiska arbetsbelastningen på lokalplanet, uttryckt i åklagartjänster. Härvid har utredningen även räknat in assistentåklagarna. Antalet icke fasta tjänster (assistentåklagartjänster) uppgår till ca 1/4 av totala antalet åklagartjänster. I vissa regioner är andelen assistentåklagare högre.

Enligt utredningen bör dimensioneringen i princip vara en statsåklagare per 15 lokala åklagare. Regionerna bör vara så stora att de ger underlag för en statsåklagare och en biträdande statsåklagare. Områdena bör inte bli så stora att statsåklagaren får svårt att utöva sina lednings- och tillsynsfunktioner. Likaså måste han ha möjlighet att förbli utövande åklagare. Den lämpligaste dimensioneringen är därför regioner med två statsåklagare. Även regioner med en statsåklagare och två biträdande statsåklagare kan vara lämpliga.

En annan faktor av betydelse är enligt utredningen att regionen får en lämplig geografisk utbredning. Hänsyn måste tas till statsåklagarnas tjänsteresor och till de allmänna kommunikationerna.

Utredningen har även tagit upp frågan om storstadsdistrikten borde ingå i de regionala verksamhetsområdena. Lednings- och planeringsverksamheten vid dessa myndigheter är så omfattande och krävande att det skulle

medföra betydande nackdelar om myndigheterna skulle ingå i större åklagarregioner. Utredningen anser därför att sÄrlösningen för storstadsdistrikten bör behållas.

Utredningen föreslår att åklagarverksamheten delas in i följande regioner (föreslagna kansliorter anges inom parentes).

Stockholms läns norra region och Gotlands län (Stockholm)

Stockholms läns södra region (Stockholm)

Södermanlands län och Östergötlands län (Linköping)

Kronobergs län, Kalmar län och Blekinge län (Kalmar)

Kristianstads län och Malmöhus län (Malmö)

Hallands län, Göteborgs och Bohus län samt Älvsborgs län (Göteborg)

Jönköpings län och Skaraborgs län (Jönköping)

Värmlands län och Örebro län (Karlstad)

Västmanlands län och Kopparbergs län (Västerås)

Uppsala län och Gävleborgs län (Gävle)

Västernorrlands län och Jämtlands län (Härnösand)

Västerbottens län (Umeå)

Norrbottens län (Luleå).

Bara ett fåtal remissinstanser kommenterar de mera allmänna synpunkter som utredningen lämnar på hur regionerna bör utformas. Några är dock kritiska mot resonemanget att man i första hand skall utgå från arbetsunderlaget vid dimensioneringen. Man bör enligt dessa remissinstanser inte fästa alltför avgörande vikt vid utredningens resonemang om att två statsåklagare är en idealisk dimensionering. Andra faktorer måste vara avgörande när man utformar regionerna.

När det gäller den föreslagna geografiska indelningen avstår många av remissinstanserna från att yttra sig. I huvudsak är det de regionala myndigheterna, dvs. länsstyrelser och länsåklagarmyndigheter, samt i viss utsträckning de lokala åklagarmyndigheterna, som diskuterar detta. De har som regel bara synpunkter på den region som närmast berör dem. På en punkt ger emellertid ett större antal remissinstanser synpunkter. Det gäller den föreslagna delningen av Stockholms län som genomgående avstyrks.

För egen del vill jag framhålla följande. Huvudsyftet med indelningsändringen är att skapa regionala myndigheter som får en större flexibilitet och effektivitet och som kan svara mot de krav som nu ställs bl.a. när det gäller hanteringen av tidskrävande och omfattande mål. Arbetsunderlaget är därför en viktig faktor. Jag anser emellertid att man inte får överbetona betydelsen av att i alla lägen försöka skapa regioner som har ett likvärdigt arbetsunderlag. Minst lika viktigt är enligt min mening att ta hänsyn till brottslighetens inriktning i ett visst område och till den geografiska utformningen av regionerna. En i övrigt väl sammanhållen enhet med goda kommunikationer kan mycket väl bilda en region, även om antalet statsåklagare den sysselsätter skulle bli tre eller eventuellt flera. Jag anser alltså att man inte bör tveka att tillskapa regioner som har fler än två statsåkla-

gare, om man från åklagarsynpunkt erhåller en lämplig region. I huvudsak kan jag emellertid biträda utredningens synpunkter när det gäller den föreslagna dimensioneringen av de regionala myndigheterna.

Jag kommenterar i det följande utredningens förslag till nya regionala verksamhetsområden. De benämns efter föreslagen kansliort.

2.2.3 Nya regionala verksamhetsområden

Stockholmsregionerna

Utredningen föreslår att det nuvarande länsåklagarområdet Stockholms län och Gotlands län delas i två regioner — Stockholms läns norra region, till vilken Gotlands län skall föras, och Stockholms läns södra region. De två regionerna föreslås båda få Stockholm som kansliort.

Som skäl för en delning anför utredningen att Stockholms län och Gotlands län är den i särklass största och mest arbetstyngda regionen. Den har fyra länsåklagare. Den omfattar nio lokala åklagarmyndigheter, varav några är bland de största i landet. Regionen har drygt 70 åklagare. Den kan storleksmässigt närmast jämföras med Stockholms åklagardistrikt. I motsats till sistnämnda distrikt saknar länsåklagarmyndigheten en utbyggd personal- och ekonomiadministration som kan underlätta chefens arbete och därmed göra det möjligt för denne att vara utövande åklagare i den utsträckning som förutsatts av en regional chef. Vidare framhåller utredningen att arbetsbördan i Stockholms län sannolikt kommer att öka ytterligare. Ledning, tillsyn och administration är så omfattande att dessa uppgifter på sikt måste äventyras om chefen för myndigheten även handlägger mål i någon nämnvärd utsträckning.

Mot förslaget om en delning av Stockholms län har en ledamot reserverat sig. En av utredningens experter har anslutit sig till reservationen. Dessa båda framhåller bl. a. områdets enhetliga struktur och kriminalitetens förgreningar inom olika delar av regionen som skäl emot en delning. Även det förhållandet att två mindre flexibla regioner blir följden av en delning har påpekats, liksom att en sådan skulle gå stick i stäv med strävandena på polissidan att få en mera sammanhållen organisation i storstadsområdena.

Det övervägande antalet remissinstanser som yttrar sig i frågan är negativa till förslaget om delning. Till dessa hör bl. a. länsstyrelsen i Stockholms län, länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län, BRÅ, RSV, USS, länsåklagarna för speciella mål, överåklagaren i Göteborgs åklagardistrikt och Föreningen Sveriges åklagare. Argumenten är i huvudsak desamma som framförs i reservationen.

För egen del kan jag till en början hålla med utredningen om att regionens storlek onekligen har inneburit vissa problem. Dessa kan dock i hög grad sägas ha varit förknippade med den lokala åklagarorganisationen. Befolkningsunderlaget i grannkommunerna till Stockholm har växt explosionsartat under några år. Skilda problem har följt i spåren, bl. a. en

kraftigt ökad kriminalitet i vissa områden. Den lokala åklagarorganisationen har inte hunnit anpassas efter de ändrade förhållandena. Under en följd av år har det funnits ett arbetskraftsunderskott. Detta har även inneburit en ökad belastning på länsåklagarmyndigheten, som inte erhållit någon förstärkning i administrativt hänseende. Bl. a. har chefen för länsåklagarmyndigheten måst ägna orimligt mycket tid åt att lösa akuta personalproblem i distrikten. Vad som har sagts nu talar emellertid, om man håller sig till det regionala planet, närmast för att administrationen hos den regionala myndigheten bör ses över och förstärkas, inte att regionen delas.

Rent allmänt kan konstateras då det gäller områdena närmast omkring Stockholm att dessa har en karaktär som i hög grad liknar storstadens. Befolkningstalen är höga, kriminaliteten har som regel samma struktur och inriktning, naturliga gränser mellan storstaden och de närmaste områdena saknas ofta. På polissidan har detta lett till att man nu väljer en särskild organisation för storstadsdistrikten och deras omgivningar.

Jag anser att man även på åklagarsidan måste dra konsekvenserna av de särskilda förhållanden som råder i dessa områden. Även om man naturligtvis inte måste välja samma organisation som inom polisväsendet, finner jag för min del att man i Stockholmsområdet måste acceptera att det finns en regional myndighet som är större än vad som kanske från renodlad åklagarsynpunkt är önskvärt. Stockholms län och Gotlands län bör därför även fortsättningsvis bilda en region.

Linköpingsregionen

Enligt utredningen bör Östergötlands län och Södermanlands län läggas samman till en region. Som kansliort föreslår utredningen Linköping.

Utredningen finner att Östergötlands län med tre lokala myndigheter och 24 åklagare har ett väl litet underlag för att kvarstå som egen region, trots att länet nu har två länsåklagare. Södermanlands län har idag med tre lokala myndigheter och 16 åklagare underlag för bara en länsåklagare. Utredningen framhåller att Östergötland i hög grad orienterar sig norrut. Tillsammans ger de två länen ett lämpligt underlag för en regional verksamhet. Tyngdpunkten i åklagarverksamheten kommer att ligga i Östergötlands län, varför Linköping är den naturligaste stationeringsorten.

Såväl länsstyrelserna som länsåklagarmyndigheterna i de båda länen avstyrker förslaget. De förordar i stället en förstärkning av den nuvarande organisationen. Vad gäller den föreslagna kansliorten tillstyrker länsstyrelsen i Östergötlands län och länsåklagarmyndigheten i samma län förslaget. Länsstyrelsen i Södermanlands län och länsåklagarmyndigheten i samma län förordar en placering i Nyköping.

Jag delar utredningens uppfattning att inget av de båda länen har ett tillräckligt underlag för att kvarstå som egen region. Vid en sammanslagning bildas däremot en väl avvägd region. Som utredningen föreslår bör den regionala myndigheten placeras i Linköping.

Kalmarregionen

Utredningen föreslår att Kalmar län tillsammans med det nuvarande länsåklagarområdet Blekinge län och Kronobergs län bildar en region. Som kansliort föreslår utredningen Kalmar.

Utredningen anser att den sedan länge etablerade kopplingen mellan Blekinge län och Kronobergs län bör behållas. Området har med tre lokala myndigheter och 17 åklagare idag underlag för bara en länsåklagare. Samma är förhållandet med Kalmar län som har tre lokala myndigheter och 14 åklagare. Utredningen anser att en sammanläggning av dessa tre län ger underlag för en lämplig region. När det gäller kansliort har utredningen mot bakgrund av de geografiska förhållandena diskuterat alternativen Kalmar och Växjö. Växjö är idag en av de få residensstäder som saknar regional åklagarmyndighet. En lokalisering dit skulle medföra onödiga kostnader och även i övrigt onödigtvis försvåra genomförandet av regionbildningen. Mot denna bakgrund förordar utredningen Kalmar som kansliort.

Länsstyrelserna i Blekinge län och Kalmar län avstyrker förslaget medan länsstyrelsen i Kronobergs län uttrycker tveksamhet. De förra förordar en förstärkning av den nuvarande organisationen. Länsåklagarmyndigheten i Blekinge län och Kronobergs län avstyrker förslaget. Länsåklagarmyndigheten i Kalmar län tillstyrker det med tvekan. Vad gäller den föreslagna kansliorten förordar länsstyrelsen i Kronobergs län Växjö, länsstyrelsen i Blekinge län Karlskrona och länsstyrelsen i Kalmar län Kalmar. Länsåklagarmyndigheten i Blekinge län och Kronobergs län förordar i första hand Karlskrona och i andra hand Växjö, medan länsåklagarmyndigheten i Kalmar län tillstyrker förslaget om en placering av den regionala myndigheten i Kalmar.

Jag finner att de skäl utredningen anför för regionbildningen är välgrundade. De nuvarande länsåklagarområdena är båda för små för att ge ett tillräckligt underlag för en regional verksamhet. Beträffande frågan om var den regionala myndigheten skall placeras godtar jag utredningens förslag om Kalmar som kansliort.

Malmöregionen

Utredningen föreslår en sammanslagning av Kristianstads län och Malmöhus län till en region. Som kansliort föreslår utredningen Malmö.

Vad gäller Malmöhus län framhåller utredningen att det redan idag är stort befolkningsmässigt sett och med sex lokala myndigheter och 29 åklagare ger underlag för två länsåklagare. Kristianstads län däremot har med fyra lokala myndigheter och 16 åklagare ett otillräckligt underlag för en regional verksamhet. Utredningen framhåller att endast ett fåtal län har så nära samband att regionbildningen är självklar. De båda skånelänen är just sådana län som bildar en naturlig enhet. Detta talar enligt utredningen för att de bör föras samman i en region. Den nackdel som det kan innebära

att ha en region som omfattar så mycket som tio lokala myndigheter uppvägs av att de geografiska avstånden är korta och kommunikationerna mycket goda. Malmöhus län bildar tyngdpunkten och en placering av den regionala myndigheten i Malmö är därför naturlig.

Länsstyrelsen i Malmöhus län tillstyrker förslaget. Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län tillstyrker förslaget med viss tvekan med tanke på regionens storlek. Länsstyrelsen och länsåklagarmyndigheten i Kristianstads län avstyrker båda förslaget.

Mellan de båda länen i Skåne finns många bindningar. Tyngdpunkten ligger i Malmöområdet. Avstånden är korta och kommunikationerna goda. Området utgör en sammanhållen enhet och att lägga samman de båda länen faller sig därför naturligt. Som jag har nämnt tidigare i avsnitt 2.2.2 bör man inte tveka att tillskapa en region som har fler än två statsåklagare, om man får en från åklagarsynpunkt lämplig region. Den regionala myndigheten bör placeras i Malmö.

Göteborgsregionen

Utredningen föreslår att Älvsborgs län, Göteborgs och Bohus län samt Hallands län bildar en region. Göteborg föreslås som kansliort.

Utredningen konstaterar beträffande ett vart av Hallands län och Göteborgs och Bohus län att dessa har otillräckligt underlag för en regional verksamhet. Hallands län har idag två lokala myndigheter och 11 åklagare. För Göteborgs och Bohus län är motsvarande siffror tre lokala myndigheter och 13 åklagare. Även vid en sammanslagning av dessa två län är enligt utredningen underlaget för en regional verksamhet i minsta laget. Älvsborgs län med fyra lokala myndigheter och 22 åklagare har däremot redan idag underlag för två länsåklagare om man ser till åklagarverksamheten. Sambandet mellan länen är emellertid starkt. Särskilt gäller detta Älvsborgs län och Göteborgs och Bohus län. Samtliga län graviterar mot Göteborg. Vidare ligger enligt utredningen underlaget för en framtida statsåklagarmyndighet i Älvsborgs län klart under vad som kan anses rimligt i fråga om sådana uppgifter som ledning, tillsyn och planering. Utredningen konstaterar att en region med de tre berörda länen inte blir större än Malmöregionen om man ser till befolknings- och arbetsunderlaget. Utredningen har slutligen stannat för en sammanläggning av de tre länen och funnit Göteborg vara den från geografisk synpunkt lämpligaste kansliorten.

Förslaget avstyrks av länsstyrelserna och länsåklagarmyndigheterna i samtliga län. Man föreslår i stället en förstärkning av den nuvarande organisationen.

Min egen syn på dessa frågor är följande. Hallands län och Göteborgs och Bohus län tillhör de län som har det minsta underlaget för en regional verksamhet. Inte ens vid en sammanslagning av dessa båda län är, som utredningen har funnit, underlaget tillräckligt. En annan regionbildning är

därför nödvändig. Även om Älvsborgs län är förhållandevis stort är underlaget klart i underkant för en regional verksamhet. Att låta Älvsborgs län kvarstå som en egen region bör därför inte komma ifråga. Detta talar enligt min mening för den lösning som utredningen har föreslagit. Sambandet mellan länen är starkt. Närheten till Göteborg sätter sin prägel på området. Befolkningsunderlaget, strukturen och kriminalitetens inriktning talar för en sammanhållen region, även om den i förstone kan verka väl stor. Jag biträder alltså utredningens förslag och anser Göteborg vara den lämpligaste placeringen för den regionala myndigheten.

Jönköpingsregionen

Utredningen föreslår att Jönköpings län och Skaraborgs län sammanförs till en region. Som kansliort föreslår utredningen Jönköping.

Utredningen har haft svårt att finna någon lämplig regionbildning som Skaraborgs län naturligt kan ingå i. Länet har med tre lokala myndigheter och 12 åklagare bara underlag för en statsåklagare. Anledningen till att Skaraborgs län är svårplacerat är bl.a. att delar av detta graviterar mot Jönköpings län medan länet i övrigt har sin inriktning mot i första hand Vänersborg och i andra hand Göteborg. Eftersom också Jönköpings län med tre lokala myndigheter och 16 åklagare är för litet för att bilda en egen region har utredningen funnit en sammanslagning med Skaraborgs län lämplig. Regionen får enligt utredningen en fullt acceptabel arrondering, särskilt med Jönköping som välbelägen centralort. Inom åklagarväsendet finns ett starkare samband mellan dessa båda län än inom andra förvaltningsområden. Sålunda brukar länsåklagarna i Jönköping och Mariestad vikariera för varandra. Länen har också i övrigt visst samarbete på åklagarområdet.

Såväl länsstyrelserna som länsåklagarmyndigheterna i de båda länen avstyrker förslaget. Några av dem förordar i stället en förstärkning av den nuvarande organisationen. Länsåklagarmyndigheten i Jönköpings län förklarar att, om en regionändring beslutas, det inte finns något att erinra mot regionens utformning eller valet av Jönköping som kansliort.

Jag delar utredningens uppfattning att det i vissa delar av landet kan vara svårt att finna en regionbildning som både uppfyller kraven på lämplighet från åklagarsynpunkt och där bindningarna mellan länen är sådana att en sammanslagning faller sig naturlig. Inget av de båda länen har idag sådant underlag för en regional verksamhet att det kan kvarstå som egen region. Några egentliga skäl emot den föreslagna regionbildningen kan jag inte finna och regionen som sådan är bl.a. när det gäller arbetsunderlaget för regional verksamhet väl avvägd. Jag anser därför att den föreslagna regionbildningen bör godtas. Jönköping framstår som den naturliga kansliorten.

Karlstadsregionen

Utredningen föreslår att Värmlands län och Örebro län sammanförs till en region med Karlstad som kansliort.

Utredningen finner beträffande Värmlands län och Örebro län att dessa har otillräckligt underlag för en regional verksamhet. Värmlands län har fyra lokala myndigheter och 16 åklagare. Örebro län har motsvarande siffror. Utredningen framhåller att vid en sammanläggning bildas en lämplig och naturlig region. Karlstad har på grund av sin mera centrala belägenhet föreslagits som kansliort.

Förslaget avstyrks av länsstyrelsen i Örebro län och länsåklagarmyndigheten i samma län samt av länsstyrelsen i Värmlands län. Länsåklagarmyndigheten i Värmlands län tillstyrker. Förslaget om Karlstad som kansliort biträds av länsstyrelsen i Värmlands län och länsåklagarmyndigheten i samma län. Länsåklagarmyndigheten i Örebro län föreslår Örebro som kansliort.

Jag delar utredningens uppfattning att de båda länen har ett alltför litet underlag för en regional verksamhet. Vid en sammanläggning bildas en väl avvägd region. Den regionala myndigheten bör placeras i Karlstad.

Västerås- och Gämlereregionerna

Utredningen föreslår att en region bildas genom sammanläggning av Västmanlands län och Kopparbergs län, med Västerås som kansliort.

Utredningen föreslår vidare att Uppsala län och Gävleborgs län läggs samman till en region, med Gävle som kansliort.

Enligt utredningen har Uppsala län med tre lokala myndigheter och 15 åklagare inte tillräckligt underlag för en regional verksamhet. Gävleborgs län med fyra lokala myndigheter och 19 åklagare sysselsätter redan i dag två statsåklagare. Enligt utredningen finns inom åklagarväsendet ett väl etablerat samarbete mellan de två länen. Länsåklagarna i Gävle vikarierar ofta för länsåklagaren i Uppsala. Man får också en jämnare fördelning av antalet lokala myndigheter och distriktsåklagare än vid en sammanläggning Uppsala län – Västmanlands län, i vilket senare fall man skulle få regionen Gävleborgs län – Kopparbergs län.

Förslaget om en sammanläggning av Uppsala län och Gävleborgs län avstyrks av länsstyrelserna och länsåklagarmyndigheterna i båda länen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län och länsåklagarmyndigheten i samma län uttalar att Kopparbergs län och Gävleborgs län har ett betydligt starkare samband. Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att sambandet med Västmanlands län är betydligt starkare än med Gävleborgs län. Som skäl anförs brottslighetens inriktning.

Västmanlands län med tre lokala myndigheter och 17 åklagare har idag bara underlag för en länsåklagare. Kopparbergs län har däremot redan idag två länsåklagare. I Kopparbergs län finns fem lokala myndigheter och 15 åklagare. Utredningen anser, mot bakgrund av att den har föreslagit sam-

manläggning av Uppsala län och Gävleborgs län, att en sammanläggning bör ske av Västmanlands län och Kopparbergs län. För Västerås som kansliort talar enligt utredningen att här finns en EKO-rotel och att Västerås är en betydligt större ort och har en större lokal myndighet än Falun.

Förslaget om en sammanläggning av Västmanlands län och Kopparbergs län avstyrks av länsstyrelserna i båda länen och av länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län. Länsåklagarmyndigheten i Västmanlands län har inte något att erinra mot den föreslagna geografiska indelningen. Såväl länsstyrelsen som länsåklagarmyndigheten i Kopparbergs län anser att om en sammanslagning skulle bli aktuell så är Gävleborgs län en naturligare partner. Strukturen i länen, de geografiska förhållandena och brottslighetens inriktning talar för detta.

Jag delar utredningens uppfattning att varken Uppsala län eller Västmanlands län har tillräckligt underlag för en regional verksamhet. En sammanläggning med annat län är därför aktuell. Jag kan då till en början konstatera att man inom Kopparbergs län och Gävleborgs län är enig om att vid en eventuell indelningsändring dessa båda län bör ingå i en ny region. Jag kan vidare konstatera att sambandet mellan mälardalslänen är starkt på många områden inom samhällslivet. Detta har även framhållits av remissinstanserna i Uppsala län. Vid en sammanläggning mellan Uppsala län och Västmanlands län skulle bildas en region vars underlag är något i underkant för två statsåklagare. Regionen skulle få sex lokala myndigheter och 27 åklagare. Trots detta anser jag att en sådan regionbildning är betydligt naturligare än den som utredningen har föreslagit. Inte minst bör vikt fästas vid att brottslighetens inriktning i hela det aktuella området, Kopparbergs—Gävleborgs—Uppsala—Västmanlands län, har mera öst—västlig inriktning än nord—sydlig. Detta måste vara avgörande då det gäller uppbyggnaden av en regional åklagarmyndighet.

Jag föreslår därför att en region bildas genom sammanläggning av Västmanlands län och Uppsala län. Det kan diskuteras om myndigheten bör placeras i Västerås eller Uppsala. Skäl kan tala för båda lösningarna. Med hänsyn till den geografiska utformningen av regionen anser jag dock att Västerås bör väljas.

Då det därefter gäller frågan om Gävleborgs och Kopparbergs län bör läggas samman till en region måste man väga in att båda länen redan idag har två länsåklagare. Det är också fråga om två geografiskt relativt stora områden. Ett huvudsyfte med indelningsändringen har varit att komma ifrån problemen med enmansregionerna. Den frågan är inte aktuell för dessa två län.

Det andra huvudsyftet har emellertid varit att bredda underlaget för den regionala verksamheten. Särskilt vad gäller Kopparbergs län kan man konstatera att länet idag får anses ha alltför litet underlag för att kvarstå som en egen region. Gävleborgs län är också i minsta laget för att bilda en egen region. Även om man väger in de nackdelar det kan innebära med en

geografiskt tämligen stor region – den skulle bli den fjärde i storlek i landet – är dimensioneringen i övrigt sådan att det ur åklagarsynpunkt bildas en lämplig region vid en sammanslagning av de båda länen. Jag har alltså stannat för denna lösning. I den föreslagna regionen utgör Gävleborgs län tyngdpunkten. Det är därför naturligt att placera den regionala myndigheten i Gävle.

Övriga regioner

Då det gäller de nordligaste delarna av landet föreslår utredningen inte några förändringar i regionindelningen. Västernorrlands län och Jämtlands län, som bildar ett regionalt verksamhetsområde, har redan idag två länsåklagare och samma är förhållandet med Norrbottens län. Även om, med utredningens beräkningssätt, underlaget är något i underkant för två statsåklagare finns det, menar utredningen, skäl att behålla regionerna oförändrade.

Västerbottens län däremot har med tre lokala myndigheter och 14 åklagare underlag för bara en länsåklagare. Med tanke på de geografiska förhållandena avstår emellertid utredningen från att föreslå sammanslagning med något annat län.

Bland remissinstanserna har såväl länsåklagarmyndigheten i Västerbottens län som åklagarmyndigheten i Umeå åklagardistrikt förklarat att de för sin del skulle kunna tänka sig en framtida sammanläggning med Norrbottens län. Regionen skulle då motsvara hovrättsområdet.

Jag delar utredningens uppfattning att inga förändringar bör göras i dessa tre regioner. Det innebär visserligen att man alltså kommer att ha kvar ett län, Västerbotten, som inte ger underlag för mer än en länsåklagare. De geografiska förhållandena är emellertid sådana att man får välja en särskild lösning för Västerbottens län och förstärka den regionala myndigheten på något annat sätt.

2.3 Åklagare för regionens behov

En av svagheterna i den regionala organisationen, som den idag är utformad, är att det i de flesta län bara finns en åklagare med regional behörighet. Övriga åklagare har enbart behörighet att handlägga mål i det distrikt där de är placerade. För behörighet utanför det egna distriktet krävs särskilt förordnande. Sådant förordnande utfärdas av RÅ (38 § åklagarinstruktionen).

För två speciella brottstyper har utvecklingen inom åklagarväsendet lett fram till särskilda handläggningsformer.

När det gäller bekämpningen av narkotikabrottslighet har det visat sig att det i allmänhet är lämpligt att samla åklagaruppgifterna i en och samma region på ett fåtal händer. Brottsligheten bildar ofta nätverk som sträcker sig över större geografiska områden. På åklagaren ställs inte sällan krav på

ingående kännedom om brottsmetoder och brottsstruktur. Ett nära och fortlöpande samarbete med polisens narkotikautredare är också många gånger en förutsättning för att förundersökningen skall kunna bedrivas framgångsrikt. Ett annat skäl för en vidare behörighet kan vara att man vidgar förutsättningarna för en enhetlig straffmätning.

Sådana synpunkter har lett fram till att man i många län har utsett regionala narkotikaåklagare. Dessa har tilllagts behörighet att handlägga narkotikamål i hela länsåklagarområdet. Rent organisatoriskt har dessa åklagare inte, utom då det varit fråga om assistentåklagare, kunnat knytas till den regionala myndigheten. Några tjänster för distriktsåklagare förekommer nämligen inte där. En regional narkotikaåklagare har därför tjänstgjort på sin ordinarie åklagartjänst i ett distrikt men erhållit förordnande för handläggning av mål utanför detta. RÅ utfärdar i dessa fall ett generellt förordnande att handlägga sådana mål om narkotikabrott som chefen för länsåklagarmyndigheten bestämmer. Detta generella förordnande fylls sedan ut med särskilt förordnande från länsåklagaren för varje mål.

När det gäller den ekonomiska brottsligheten är förhållandenä delvis likartade. En specialisering har även här drivits fram av utvecklingen. Det är i huvudsak två faktorer som har bidragit till detta. Den ena är att dessa mål kräver djupa kunskaper i t.ex. företagsekonomi, redovisningsteknik, skatterätt m.m. Sådan specialutbildning är mycket tidskrävande och kostsam och har endast kunnat ges till ett begränsat antal åklagare, som fortlöpande skall syssla med kvalificerad ekonomisk brottslighet. Den andra faktorn är att dessa mål är tidsödande att handlägga och kräver heltidsinsatser från åklagaren. Ett enda mål kan huvudsakligen sysselsätta en åklagare under långa tider, stundom årsvis. Sådana mål kan därför normalt inte skötas jämsides med vanliga mål på en åklagartjänst.

De åklagare som handlägger mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet har vanligen placerats på den regionala myndigheten under kortare eller längre tid. Rent organisatoriskt kräver sådan tjänstgöring specialförordnanden på samma sätt som för narkotikaåklagare, eftersom tjänster för distriktsåklagare saknas på den regionala myndigheten.

Utredningen anser att de regionala myndigheterna måste tillföras förstärkning för handläggning av de omfattande, tidsmässigt krävande målen. Detta behov av ytterligare åklagare på de regionala myndigheterna tillgodoses enligt utredningen bäst genom att man inrättar särskilda fasta tjänster som distriktsåklagare för regionens behov. Utredningen föreslår att sådana tjänster skapas genom omvandling av assistentåklagartjänster.

Enligt utredningen är en specialisering ofrånkomlig då det gäller vissa måltyper, t.ex. beträffande ekonomisk brottslighet. En åklagare för regionens behov bör emellertid kunna handlägga även andra typer av tidskrävande mål eller mål som kräver större överblick. En åklagare för regionens behov bör därför ha full behörighet i sådana mål som handläggs på statsåklagarmyndigheten.

Två ledamöter har reserverat sig mot utredningens förslag i viss del såvitt gäller de föreslagna tjänsterna. Reservanterna anser att ett inrättande inte bör ske genom omvandling av tjänster utan genom nytillskott. Vidare anser de att det inte bör vara fasta tjänster utan att tjänstgöringen som åklagare för regionens behov bör tidsbegränsas, exempelvis till tre år.

Praktiskt taget alla remissinstanser framhåller det angelägna i att vissa åklagare avdelas för att handlägga omfattande och tidskrävande mål, i synnerhet mål om ekonomisk brottslighet. När det gäller frågan om hur dessa särskilda tjänster skall inrättas går däremot åsikterna isär. Flertalet remissinstanser stöder utredningsmajoritetens förslag. Vissa ansluter sig dock till reservanternas uppfattning. Några menar att åklagarna för regionens behov i stället bör placeras på lokala åklagarmyndigheter. Ett par remissinstanser anser att skillnaden mellan dessa åklagare och biträdande statsåklagare blir så liten att man i stället bör inrätta fler tjänster för biträdande statsåklagare.

Som jag har anfört i avsnitt 2.2.1 är den förändrade brottsstrukturen ett avgörande skäl för att man bör bilda större regioner. De regionala myndigheterna belastas alltmer av komplicerade, tidsödande och omfattande mål som kräver heltidsinsatser av åklagaren. Jag tänker här främst på den ekonomiska brottsligheten som utgör en mycket tung del av arbetsbördan på regionmyndigheterna.

De nya regionerna ger, utom i ett fall, underlag för flera statsåklagare. Genom att man för samman administration, ledning, tillsyn etc. i större regionala myndigheter vinner man i effektivitet och frigör vissa resurser på åklagarsidan. Denna effektivitetsvinst är emellertid inte ensam tillräcklig för att bemästra problemen med de stora och tidskrävande målen.

Jag anser för min del att utvecklingen under de senaste åren klart har visat på behovet av specialiserade åklagare som har ett vidare arbetsfält. Detta gäller främst den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. Brottsutvecklingen har medfört att man redan idag inom åklagarväsendet funnit provisoriska lösningar. Då det gäller narkotikamålen har man valt en lösning och då det gäller de ekonomiska brottmålen en annan. Man kan då konstatera att när det gäller narkotikamålen värdet av en regional behörighet främst har varit avgörande. När det gäller den ekonomiska brottsligheten har det i stället varit behovet av att kunna arbeta med ett enda mål på heltid samt behovet av en kvalificerad utbildning som föranlett lösningen.

Utredningens förslag om inrättande av särskilda tjänster som åklagare för regionens behov kan jag i huvudsak biträda. Dessa tjänster bör inriktas på handläggning av sådana brott som kräver särskilda insatser. I första hand tänker jag givetvis på den ekonomiska brottsligheten. Andra brott, t.ex. miljöbrott eller brott på arbetslivets område, kan emellertid också vara så omfattande eller tidskrävande att de lämpligen bör handläggas av en regional åklagare. Även narkotikabrottsligheten kan tid efter annan

kräva regionala insatser. Jag delar därför utredningens uppfattning att åklagare för regionens behov bör ha full behörighet i sådana mål som handläggs på den regionala myndigheten.

Såsom utredningen föreslår bör tjänster som åklagare för regionens behov tillskapas genom omvandling av tjänster för assistentåklagare. Jag avser att återkomma till regeringen i de frågor som jag här har berört.

2.4 Frågor om åklagares behörighet

2.4.1 Regional behörighet

Några egentliga regler om åklagarnas territoriella behörighet finns inte. I 7 kap. 4 § RB sägs att allmän åklagare vid underrätt och hovrätt är statsåklagare eller distriktsåklagare. Här ges indirekt en behörighetsregel.

Landet är indelat i åklagardistrikt. Av kungörelsen (1964: 345) om rikets indelning i åklagardistrikt framgår att varje åklagardistrikt består av ett eller flera polisdistrikt. Åklagarmyndigheterna i distrikten är, med undantag av de i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, underställda en länsåklagarmyndighet. Enligt 34 § åklagarinstruktionen är distriktsåklagaren anställd i ett åklagardistrikt. En analog tillämpning av 19 kap. RB om laga domstol ger vid handen att distriktsåklagaren är behörig åklagare i brottmål för vilka brottmålsforum finns inom distriktet, utom då handläggningen på grund av författningsbestämmelser ankommer på högre åklagare eller denne tar över mål från distriktsåklagaren. På motsvarande sätt har statsåklagaren behörighet inom sitt verksamhetsområde.

Distriktsåklagarens behörighet anses alltså, om han inte har något särskilt förordnande, vara inskränkt till handläggning av de mål för vilka forum finns i distriktet. Enligt 38 § åklagarinstruktionen är allmän åklagare skyldig att fullgöra uppgift som ankommer på annan allmän åklagare, om han förordnas till det. Förordnande utfärdas av RÅ (7 kap. 5 § RB). Det sagda innebär att en distriktsåklagare inte kan tas i anspråk för tillfälliga arbetsuppgifter utanför det egna åklagardistriktet om inte särskilt förordnande utfärdas.

Åklagarutredningen anser att det är otillfredsställande att en för åklagarverksamheten så fundamental fråga som åklagarnas undersöknings- och processbehörighet inte är uttryckligen reglerad. Utredningen föreslår att bestämmelser härom tas in i RB.

Utredningen föreslår vidare att åklagarnas behörighet vidgas från att avse distriktet till att omfatta den regionala myndighetens verksamhetsområde. Att införa en generell regional behörighet för distriktsåklagarna utgör enligt utredningen en viktig markering av den regionala helhetssyn som måste skapas när det gäller fördelningen av arbetsbelastningen och personalresurserna. Det viktigaste skälet till att vidga behörigheten är möjligheterna till en mera flexibel åklagarverksamhet.

Utredningen diskuterar om även tjänsteplikten bör utsträckas till att

omfatta hela den regionala myndighetens område. Utredningen anser emellertid att distriktsåklagarens tjänsteplikt i första hand alltså skall vara att fullgöra åklagaruppgifter i mål för vilka brottnålsforum finns i det distrikt där han är anstålld. I andra hand skall han, om han förordnas till det, fullgöra uppgift som ankommer på allmän åklagare i annat distrikt.

Utredningen anser att RÅ: s rätt enligt 7 kap. 5 § RB att förordna allmän åklagare att fullgöra uppgift som ankommer på annan allmän åklagare bör föras över till statsåklagaren såvitt avser distriktsåklagarna i regionen. Att denna förändring genomförs är enligt utredningen en grundförutsättning för att flexibiliteten inom det lokala åklagarväsendet skall kunna öka. Statsåklagaren är nämligen den som har överblick över förhållandena i länet. Om förordnanderätten tillkommer honom kan det förutsättas att en smidig anpassning kan ske till snabbt skiftande arbetsförhållanden.

Utredningen framhåller att de vidgade möjligheterna att ta distriktsåklagare i anspråk utanför det egna distriktet bör utnyttjas så att största möjliga hänsyn tas till åklagarens personliga förhållanden. Förstärkningstjänstgöring bör i första hand baseras på frivilliga åtaganden. Utredningen pekar emellertid särskilt på möjligheten att låta en åklagare fullgöra uppgifter från annat distrikt på den egna myndigheten. Det innebär visserligen en viss administrativ omgång. I gengäld minskar de personliga olägenheterna för åklagaren och kostnaderna för resor och traktamenten.

En ledamot har reserverat sig mot förslaget om regional behörighet. Denna ledamot anser att åklagarväsendets problem inte kan lösas genom en vidgad behörighet. I stället måste nya tjänster inrättas. Till statsåklagaren bör emellertid delegeras rätten att förordna distriktsåklagare att inom regionen fullgöra arbetsuppgifter utanför det egna distriktet.

Bland remissinstanserna har förslaget fått ett blandat mottagande. Det övervägande antalet remissinstanser anser att förslaget om vidgad behörighet är positivt. Några menar att förslaget bara bör kunna få marginell betydelse. Andra betonar att de anser att en restriktiv tillämpning bör vara en förutsättning. När det gäller de lokala åklagarmyndigheterna är remissutfallet till huvuddelen negativt. Där uttrycker man sin oro för en försämrad arbetsmiljö. Man framhåller den osäkerhet som ligger i att åklagaren aldrig skulle få en fast tjänstgöring utan för all framtid tvingas vara på resande fot. Förslaget att statsåklagaren skall få utfärda förordnande för distriktsåklagare att fullgöra arbetsuppgifter utanför distriktet har genomgående bemötts positivt, även av remissinstanser som ställt sig negativa till en vidgad behörighet.

Som tidigare har nämnts föreslår utredningen att åklagarnas behörighet regleras i RB. Många av de remissinstanser som har uttalat sig i frågan framhåller att bestämmelserna i stället naturligt hör hemma i åklagarinstruktionen. En jämförelse görs med bl.a. domare, vars behörighet regleras närmare i instruktioner.

För egen del vill jag framhålla att vad utredningen nu föreslår inte

innebär någon avgörande förändring. Redan nu kan distriktsåklagare med stöd av 38 § åklagarinstruktionen tas i anspråk för arbetsuppgifter utanför det egna distriktet. Så till vida sker emellertid en förändring att de fasta gränser som nu anses finnas mellan de olika åklagardistrikten tas bort. Man markerar att regionen är en enhet och att strävandena bör vara att inom denna enhet fördela personalresurserna och arbetet så jämnt som möjligt. En mera öppen attityd mot förstärkningstjänstgöring bör bli följden av förslaget.

Utredningens förslag innebär också en avsevärd förenkling av rutinerna för att utfärda förordnanden vid tillfällig förstärkningstjänstgöring.

Med hänsyn till vad som nu har sagts och då det kan medföra vissa besparingar, som av utredningen beräknats motsvara ett tiotal årsarbetskrafter, kan jag biträda förslaget om en vidgad behörighet för distriktsåklagarna. Jag delar emellertid den uppfattning som har framförts av flera remissinstanser att regleringen av åklagarnas behörighet bör ske i åklagarinstruktionen.

Om RÅ:s rätt att utfärda förordnande i vissa fall skall kunna delegeras till statsåklagare torde en ändring krävas i 7 kap. 5 § RB. Av bestämmelsens nuvarande lydelse framgår att endast RÅ får förordna någon att som extra åklagare utföra åklagaruppgifter som han annars inte skulle ha varit skyldig att handlägga. Utredningen har föreslagit att lagrummet ändras även i andra avseenden och i ett särskilt yttrande har tre ledamöter och en av experterna föreslagit ytterligare en ändring.

Jag är inte beredd att nu ta slutlig ställning till alla de frågor som har tagits upp i sammanhanget. Jag föreslår därför att i nuläget enbart den ändringen görs att i 7 kap. 5 § RB tas in ett bemyndigande för regeringen att utfärda bestämmelser om statsåklagares rätt att förordna distriktsåklagare att fullgöra arbetsuppgifter i vissa fall. Övriga frågor får tas upp under den fortsatta översynen av åklagarväsendet.

2.4.2 Andra behörighetsfrågor

Assistentåklagare är enligt RB biträdande åklagare. Assistentåklagare tjänstgör antingen vid länsåklagarmyndigheten eller vid någon lokal myndighet inom länsåklagarmyndighetens verksamhetsområde. Vid tjänstgöring på en regional myndighet är enligt 24 § åklagarinstruktionen assistentåklagarens behörighet begränsad till beredning och föredragning av mål och ärenden. Detta innebär att inte ens enklare åklagaruppgifter kan delegeras till assistentåklagare. I den mån en assistentåklagare i utbildnings-syfte tilldelas mål vid tjänstgöring på regional myndighet måste RÅ utfärda särskilt förordnande för denne att få handlägga mål vid myndigheten.

Utredningen föreslår att assistentåklagarens behörighet vidgas. Under tjänstgöring på regional myndighet bör assistentåklagaren få fullgöra sådana åklagaruppgifter som statsåklagaren bestämmer.

Utredningen framhåller att ett mål som från början handlagts av en

statsåklagare under handläggningens gång kan förändras så att misstanken avser ett ringare brott. Det skulle då vara en fördel om den fortsatta handläggningen kunde övertas av en assistentåklagare som har förberett och föredragit målet. Med nuvarande bestämmelser måste statsåklagaren antingen fortsätta handläggningen själv eller överlämna målet till en lokal myndighet för vidare handläggning där.

Remissinstanserna har genomgående varit positiva till förslaget.

Även jag är positiv till förslaget. Det resurstillskott på en regional myndighet som en assistentåklagare utgör utnyttjas bättre om denne självständigt kan vidta åtgärder i mål och ärenden. Jag avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

2.5 Ändrade tjänstebenämningar m.m.

Från funktionella synpunkter delas åklagarna in i allmänna åklagare, biträdande åklagare och extra åklagare. Den förstnämnda gruppen utgörs av RÅ, statsåklagarna samt distriktsåklagarna (7 kap. 1 § RB). Med biträdande åklagare avses bl.a. assistentåklagarna. I gruppen extra åklagare ingår t.ex. aspiranter på åklagarbanan, tillfälligt anställd åklagarpersonal eller allmänna åklagare som fullgör annan tjänstgöring än den de är anställda för (jfr 7 kap. 5 § RB).

Inom de olika grupperna förekommer olika titlar på sidoordnade åklagare. Statsåklagare är länsåklagarna och överåklagarna (7 kap. 7 § RB). De sistnämnda är chefer för storstadsdistriktet och har där en funktion som motsvarar chefsfunktionen för en regional myndighet. Distriktsåklagarna har tre olika titlar; chefsåklagare, kammaråklagare och distriktsåklagare. Dessamma är fallet med assistentåklagarna där titlarna kammaråklagare till förfogande, distriktsåklagare till förfogande och assistentåklagare förekommer.

Tjänstebenämningarna inom åklagarväsendet har diskuterats under en följd av år. Tjänstebenämningarna länsåklagare och överåklagare tillkom vid förstatligandet. Beteckningen statsåklagare infördes genom RB.

1957 års polisutredning, vars förslag låg till grund för riksdagens principbeslut om förstatligande av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet (prop. 1962: 148, SU 183, rskr 387), hade föreslagit att tjänstetiteln på det lokala planet skulle vara distriktsåklagare och på länsplanet statsåklagare.

Departementschefen uttalade, mot bakgrund av viss remisskritik mot titelförslaget beträffande de lokala åklagarna, att ett krav som i första hand bör ställas på en tjänstetitel är att den anger befattningshavarens funktion. Departementschefen förordade titeln länsåklagare för åklagare på länsplanet. För storstadsdistriktet borde enligt departementschefen särskilda titlar övervägas.

Det fortsatta arbetet inför förstatligandet bedrevs av en särskild beredning, polisberedningen. Denna hade vissa invändningar mot beteckningen

statsåklagare som en samlingsbeteckning för de blivande regionala åklagarna. Bl.a. framhölls att alla åklagare framdeles skulle vara statliga tjänstemän. Beredningen föreslog att samlingsbeteckningen överåklagare skulle användas för länsåklagarna och motsvarande befattningshavare i storstadsdistrikten.

Vid 1964 års riksdag (prop. 1964: 100, SU 114, rskr 259) fastställdes benämningen statsåklagare för cheferna för storstadsdistrikten och för de regionala åklagarna. Vidare beslutades att cheferna för storstadsdistrikten skulle tituleras överåklagare och att de regionala åklagarna skulle ha titeln länsåklagare.

Statsåklagarföreningen hemställde i en skrivelse till justitiedepartementet i oktober 1976 om att läns- och överåklagarnas titlar skulle ändras till statsåklagare. Som skäl anfördes att prefixet län förde tanken till länsorganisationen till vilken länsåklagarna saknar anknytning, att de regionala verksamhetsområdena inte alltid stämmer överens med länsindelningen, att länsåklagarna för speciella mål handlägger mål i hela riket, att titeln statsåklagare förekom redan före åklagarväsendets förstatligande samt att missförstånd uppkommer på grund av de nuvarande titlarna. RÅ tillstyrkte förslaget, dock med det tillägget att statsåklagare som inte tillika var chef borde benämnas biträdande statsåklagare. Skrivelsen har hittills inte föranlett någon åtgärd.

Åklagarutredningen tar på nytt upp frågan om ändrad titlatur för läns- och överåklagarna. Utredningen erinrar om att RÅ redan tidigare har ställt sig positiv till att de åklagare som är statsåklagare också får denna titel.

Utredningen anser att det är ännu mer motiverat att byta tjänstebemyndingar om en ändrad regional indelning kommer till stånd. Flertalet länsåklagare skulle enligt förslaget få verksamhetsområden som omfattar mer än ett län. Vidare påtalar utredningen att det ofta uppkommer missförstånd p.g.a. att många inte känner till att storstadsdistrikten inte ingår i någon länsåklagarmyndighets verksamhetsområde.

Enligt utredningen bör titeln statsåklagare reserveras för chefen för den regionala myndigheten, medan övriga statsåklagare bör ha titeln biträdande statsåklagare. Överåklagarna bör också ha titeln statsåklagare. Utredningen anser vidare att de regionala myndigheterna bör benämnas statsåklagarmyndigheter. Någon funktionell förändring avses inte med de föreslagna tjänstebemyndningarna.

Remissinstanserna har i huvudsak godtagit förslaget om att införa statsåklagartiteln. Några remissinstanser föreslår andra titlar. Hovrätten för Västra Sverige förordar titlarna överåklagare och biträdande överåklagare. Åklagarmyndigheten i Umeå åklagardistrikt föreslår benämningen regional åklagare. Då det gäller förslaget att statsåklagare som inte är chef för regional myndighet skall benämnas biträdande statsåklagare är däremot en betydande andel av remissinstanserna negativa. Man anför bl.a. att i dessa åklagares titel skulle ingå ordet biträdande utan att de är biträdande åklagare i RB:s mening.

För egen del vill jag anföra följande. De förändringar som föreslås beträffande regionindelningen medför att frågan om tjänstebenämningarna kommer i ett annat läge. Benämningen statsåklagare har förekommit ända sedan RB infördes. Benämningen läns- och överåklagare förekommer i RB och åklagarinstruktionen, medan man i övrig författningstext använder samlingsbegreppet statsåklagare. Den nya tjänstebenämningen bör knyta an till detta begrepp, vilket skulle innebära en förenkling.

Vad däremot gäller förslaget om tjänstebenämningen biträdande statsåklagare för statsåklagare som inte tillika är chef för en myndighet delar jag den kritiska uppfattning som har kommit fram i remissvaren. Det skulle vara missvisande att använda ordet biträdande i en tjänstebenämning när vederbörande inte funktionellt är att hänföra till gruppen biträdande åklagare.

Sedan förstatligandet har länsåklagare som tillika är chef för regional myndighet och övriga länsåklagare haft samma tjänstebenämning. Cheferna för storstadsdistrikten, som motsvarar chefen för en regional myndighet, har däremot haft särskilda tjänstebenämningar, överåklagare. Jag anser inte att det finns behov av skilda tjänstebenämningar för cheferna för de regionala myndigheterna och cheferna för storstadsdistrikten. Jag förordar därför att cheferna för de regionala myndigheterna fortsättningsvis benämns överåklagare, medan de nuvarande länsåklagarna i övrigt får tjänstebenämningen statsåklagare.

I överensstämmelse med vad som har skett beträffande tjänstebenämningarna för åklagare på lokalplanet bör frågan om motsvarande benämningar på regionalplanet kunna regleras i åklagarinstruktionen. 7 kap. 7 § RB bör därför upphävas. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen beträffande ändringarna i åklagarinstruktionen.

2.6 Andra frågor som rör den regionala organisationen

Utredningen har strävat efter att göra en fullständig genomlysning av den regionala organisationen. I det syftet har utredningen också tagit upp en del frågor som närmast tar sikte på beslutsstrukturen inom åklagarväsendet. Jag kommer att i detta avsnitt beröra dessa frågor samt ytterligare en fråga som inte har behandlats av åklagarutredningen.

Vad först gäller *målfördelningen mellan regional och lokal myndighet* styrs denna dels av författningsbestämmelser som anger att statsåklagare skall handlägga vissa frågor, dels av anvisningar från RÅ. Utredningen har föreslagit att vissa bestämmelser i åklagarinstruktionen ändras. Vidare föreslås att principerna för målfördelningen mellan de regionala och lokala myndigheterna ändras i enlighet med de riktlinjer som utredningen angett och att detta kommer till uttryck i nya anvisningar från RÅ.

Remissutfallet har i huvudsak varit positivt. Då det gäller enstaka punkter i förslaget till framtida riktlinjer för målfördelningen har dock kritiska synpunkter kommit fram.

Jag har i avsnitt 2.2.1 kortfattat redovisat utredningens förslag i denna del. För egen del har jag uppehållit mig huvudsakligen vid frågan om var de stora, tidskrävande och komplicerade brottmålen bör handläggas. Jag har där anfört att jag delar utredningens uppfattning att dessa brottmål, i första hand målen om kvalificerad ekonomisk brottslighet, inte kan handläggas vid de lokala myndigheterna utan att leda till allvarliga rubbningar i den lokala organisationen. Jag avser att senare återkomma till regeringen beträffande behovet av ändringar i åklagarinstruktionen. I övrigt berör utredningens förslag frågor som det ankommer på RÅ att besluta om.

Åklagarutredningen har vidare förordat vissa lagändringar. Förslagen tar sikte på bestämmelserna om *åtalsprövning och åtalsunderlåtelse*.

Enligt 20 kap. 7 § RB får en åklagare besluta om åtalsunderlåtelse i fyra fall (första stycket 1 - 4).

Punkt 1 ger åklagaren rätt att besluta om åtalsunderlåtelse om det kan antas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att dömas och den misstänktes lagföring inte är påkallad ur allmän synpunkt.

Punkt 2 ger möjlighet till åtalsunderlåtelse i vissa återfalls- och konkurrenssituationer.

Enligt punkt 3 finns möjlighet till åtalsunderlåtelse i sådana fall där det av särskilda skäl är uppenbart att påföljd inte behövs för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller i övrigt är påkallat att åtal väcks.

Enligt punkt 4 kan åklagaren underlåta åtal för brott som uppenbarligen har begåtts under inflytande av sådan själslig abnormitet som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken.

Beslut enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB får fattas endast av RÅ (se andra stycket i lagrummet). Beträffande övriga beslut om åtalsunderlåtelse finns föreskrifter i åklagarinstruktionen. Beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 4 RB är sålunda, utom såvitt gäller några få enkla brottstyper, förbehållna statsåklagare och i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt chefsåklagare. Detsamma gäller beslut enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB om fängelse är stadgat för brottet. Övriga beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB får fattas av varje åklagare.

Vid sidan av reglerna om åtalsunderlåtelse finns det olika bestämmelser om särskild åtalsprövning i vissa fall.

Åklagarutredningen föreslår att åtalsprövningen i vissa fall decentraliseras. Åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB får som nämnts enligt gällande regler beslutas endast av RÅ. Utredningen föreslår att sådana beslut i fortsättningen får fattas av statsåklagare som är chef för myndighet. Vidare föreslår utredningen beträffande 20 kap. 7 § första stycket 1 och 4 RB att de beslut som nu är förbehållna statsåklagare, och i storstadsdistrikten chefsåklagare, skall få fattas av distriktsåklagare samt

av assistentåklagare med minst tre års tjänstgöring. Därjämte anser utredningen att den åtalsprövning enligt 40 § lagen om rätt till fiske som nu ankommer på statsåklagare fortsättningsvis skall få göras av varje åklagare. I sammanhanget föreslås också att lagen (1964: 332) om behörighet att verkställa åtalsprövning i vissa fall skall upphävas.

Förslaget har i huvudsak mottagits positivt. Remissinstanserna understryker den förenkling som det innebär att beträffande de allra flesta typer av åtalsunderlåtelse beslutet kan fattas av den handläggande åklagaren. Ett fåtal remissinstanser är negativa eller uttrycker sin tveksamhet till att låta statsåklagare besluta om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB.

För egen del kan jag konstatera att ett genomförande av utredningens förslag kommer att påverka arbetsbelastningen på de regionala myndigheterna. En viss minskning av arbetsbördan bör bli följden om beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 och 4 RB helt förs över på lokal myndighet. Motsatt effekt kan uppkomma om statsåklagare som är chef för en myndighet skall pröva åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 3 RB. Förändringarna i arbetsbördan blir emellertid marginella och kan på intet sätt påverka ställningstagandet till de grundläggande organisatoriska frågor som jag tidigare har berört. Jag anser därför att dessa lagstiftningsfrågor bör tas upp i ett annat sammanhang.

De regionala myndigheterna har, som jag har nämnt i avsnitt 2.2.1, en relativt omfattande *personaladministration*. Vissa personalärenden handläggs dock på de lokala myndigheterna. Det är fråga om bl.a. beslut i olika typer av ledighetsärenden.

Åklagarutredningen har föreslagit att nära nog samtliga ledighetsärenden som nu handläggs på de lokala myndigheterna förs över till den regionala myndigheten. Utredningen framhåller att åklagarna kan avlastas arbetsuppgifter både på lokal och regional nivå om besluten förs samman till den regionala myndigheten och där delegeras till kanslipersonal. Utredningen anser också att vissa av de administrativa uppgifter som redan nu ankommer på den regionala myndigheten bör kunna delegeras på motsvarande sätt.

Remissinstansernas reaktioner på förslagen är blandade. Förslaget om vidgade möjligheter till delegation har genomgående mottagits positivt. Då det gäller att föra över vissa arbetsuppgifter från lokal till regional nivå har majoriteten av remissinstanserna ställt sig positiv. Kritiska synpunkter i vissa detaljfrågor finns. De lokala åklagarmyndigheterna har varit odelat negativa till förslaget. De framhåller att det är nödvändigt för chefsåklagaren att ha kvar rätten att besluta i ledighetsärenden för att han skall kunna fullgöra sina uppgifter i fråga om planering och arbetsledning.

Som jag har nämnt i avsnittet 2.1.1 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att göra en översyn av RÅ:s kansli. I uppdraget ingår att överväga om vissa administrativa uppgifter som nu handhas inom RÅ:s

kansli i stället kan föras över till regional eller lokal nivå. Vidare är det, som jag också framhållit i avsnitt 2.1.1, aktuellt med en översyn av den lokala åklagarorganisationen. Det är naturligt att ta upp nu berörda frågor även vid sistnämnda översyn. Jag avser därför att senare återkomma till regeringen i fråga om beslutsstrukturen beträffande de personaladministrativa ärendena.

En annan fråga som åklagarutredningen har behandlat ingår också i arbetsuppgifterna för den utredning som har till uppgift att se över RÅ:s kansli. Jag tänker på *överprövningsinstitutet*.

I såväl RÅ:s som statsåklagarnas arbetsuppgifter ingår att utöva tillsyn över underordnade myndigheter. Som ett utflöde av denna tillsynsverksamhet har överprövningsinstitutet tillkommit. Det är inte författningsreglerat. Till följd av en begäran om överprövning kan snart sagt varje beslut av en åklagare provas av överordnad åklagare. I praktiken gäller dock överprövningarna för det mesta beslut att väcka resp. ej väcka åtal eller att nedlägga resp. ej inleda förundersökning. Utredningen har föreslagit att överprövning i princip begränsas till åklagarprövning i två instanser. Som skäl anförts dels att överprövningsarbetet är betungande för RÅ, dels att rättssäkerheten tillgodoses i tillräckligt hög grad även utan RÅ:s prövning i varje enskilt fall.

Förslaget har i huvudsak mottagits positivt av remissinstanserna. I flera yttranden avstyrks emellertid förslaget. Så länge RÅ:s tillsynsskyldighet är oförändrad kan RÅ inte, menar man, avhända sig skyldigheten att pröva underordnade åklagares handläggning.

Enligt sina direktiv skall den utredning som ser över RÅ:s kansli bl.a. överväga möjligheten att begränsa överprövningsinstitutets nuvarande tillämpning. Jag avser mot bakgrund av detta att ta upp frågan senare.

Jag vill slutligen ta upp en fråga som inte har behandlats av åklagarutredningen, nämligen frågan om *lekmannainflytande* inom åklagarväsendet.

Sedan lång tid tillbaka finns lekmannainflytande hos vissa av de rättsvårdande organen. Inom domstols- resp. polisväsendet förekommer nu sådant inflytande i olika former på flera nivåer. Åklagarväsendet däremot saknar motsvarighet till detta. Frågan har emellertid vid flera tillfällen uppmärksamats i lagstiftningsärenden (se bl.a. SOU 1953: 17 s. 119, 1LU 1968: 37 s. 56, SOU 1976: 47 s. 345, prop. 1975/76: 148 s. 97). Den tidigare nämnda utredningen angående översyn av RÅ:s kansli skall enligt direktiven överväga frågan om lekmannainflytande på den centrala nivån inom åklagarväsendet.

Justitieutskottet har nyligen uttalat (JuU 1982/83: 2, rskr 22) att även om det råder betydande olikheter i fråga om de uppgifter som åvilar RÅ och länsåklagarna det enligt utskottets mening kan finnas skäl att överväga förutsättningarna för någon form av lekmannainflytande också på regional nivå inom åklagarväsendet. Enligt utskottet bör övervägandena inte ta sikte på lekmannainflytande på den egentliga åklagarfunktionens utövande i det särskilda fallet.

Frågan om lekmannainflytande på regional nivå inom åklagarväsendet har inte behandlats av åklagarutredningen. Som jag tidigare har nämnt utreds frågan såvitt gäller den centrala nivån. Enligt min mening finns det, särskilt mot bakgrund av att erfarenheter av lekmannainflytande helt saknas inom åklagarväsendet, skäl att avvakta förslagen från denna utredning innan man går in på frågan såvitt gäller den regionala nivån. Jag har vidare för avsikt att låta se över den lokala åklagarorganisationen. Jag avser därför att återkomma i denna fråga vid en senare tidpunkt.

2.7 Den interregionala verksamheten

Redan före förstatligandet fanns en landsfogde för speciella mål. I samband med omorganisationen år 1965 förordnades denne att vara länsåklagare vid länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län. Bakom den formella anknytningen till denna länsåklagarmyndighet låg praktiska skäl. Länsåklagaren för speciella mål skulle dels befrias från administrativa göromål och dels ha tillgång till kanslipersonal. Han erhöll också lokaler hos länsåklagarmyndigheten.

Under tiden fram till år 1977 utökades verksamheten hos länsåklagaren för speciella mål successivt. Ytterligare tre länsåklagartjänster tillkom, liksom två tjänster för kanslipersonal. Formellt behöll verksamheten karaktären av en arbetsenhet. Genom särskilt förordnande från RÅ i varje mål bestämdes dessa länsåklagares arbetsuppgifter. Denna ordning gäller alltså alltjämt.

År 1976 upphörde de praktiska förutsättningarna för ett samband mellan länsåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län och länsåklagarna för speciella mål genom att länsåklagarmyndigheten bytte lokaler. Den administrativa verksamheten vid arbetsenheten för speciella mål har därefter bedrivits provisoriskt med hjälp av förordnande för en av länsåklagarna. Förordnandet grundades på att delegation av administrativa uppgifter kan ske till en tjänsteman vid en länsåklagarmyndighet.

Tjänsterna som länsåklagare för speciella mål har successivt bytt befattningshavare. För de nuvarande tjänsteinnehavarna, som har tillsatts efter år 1976, har ingen myndighetsanknytning angetts vid utnämningen. Det medför att även de formella möjligheterna för att utfärda förordnande för en av dem att handha de administrativa uppgifterna nu har upphört. En av länsåklagarna betraktas dock som chef för arbetsenheten, även om han rent organisatoriskt inte kan förordnas att fullgöra chefsuppgifterna.

I motsats till övriga statsåklagare har länsåklagarna för speciella mål inget bestämt verksamhetsområde. De fullgör åklagaruppgifter i hela landet. Deras arbetsuppgifter utgörs dels av sådana mål som berör flera länsåklagarområden, dels av mål som är så omfattande att de inte kan handläggas av de regionala myndigheterna eller inom storstadsdistrikten. I

praktiken har deras verksamhet i huvudsak omfattat grövre ekonomisk brottslighet och annan likartad brottslighet. I förundersökningar använder länsåklagarna för speciella mål sig huvudsakligen av polispersonal från rikskriminalens ekonomiska enhet. Denna är stationerad i Stockholm.

Enligt 7 kap. 1 § RB är statsåklagare allmän åklagare. Detta gäller även länsåklagarna för speciella mål. Till följd av att inget särskilt verksamhetsområde förekommer för länsåklagarna för speciella mål för de talan i domstol i egenskap av extra åklagare, särskilt förordnade av RÅ (7 kap. 5 § RB).

I en skrivelse till regeringen den 30 mars 1978 begärde RÅ att en länsåklagarmyndighet för speciella mål skulle inrättas. Framställningen remissbehandlades. Den fick ett något blandat mottagande. Inom åklagar-kåren förekom ett kraftigt fackligt motstånd mot förslaget. Man ville bl.a. se hur den satsning, som då var aktuell på s.k. EKO - utbildade åklagare, skulle utfalla.

Åklagarutredningen har aktualiserat RÅ:s förslag om inrättande av en myndighet för speciella mål. Utredningen anser att tiden har visat att det klart föreligger ett behov av interregional verksamhet, bl.a. med hänsyn till att de kvalificerade målen om ekonomisk brottslighet ökat i antal och omfattning och att det blivit allt vanligare att den ekonomiska brottsligheten har en vid geografisk spridning. Utredningen framhåller vidare att utvecklingen har lett till att motståndet inom åklagar kåren mot specialåklagare nu har brutits.

Till detta kommer de administrativa problem som är förknippade med den nuvarande arbetsenheten. Utredningen framhåller att vissa förenklingar i handlägningsrutinerna hos RÅ kan göras då det gäller förordnande för dessa länsåklagare. Mål bör fortsättningsvis kunna överlämnas direkt till myndigheten.

Beträffande behörigheten för länsåklagarna för speciella mål föreslår utredningen att särskilda regler tas in i RB, i likhet med vad som föreslås för övriga åklagare.

Utredningen har som ett alternativ till inrättande av en särskild myndighet övervägt om arbetsenheten organisatoriskt bör ingå i RÅ:s kansli. Utredningen har inte funnit skäl att för en särskild brottsart, dvs. de omfattande målen om ekonomisk brottslighet, helt bryta den normala organisatoriska uppbyggnaden inom åklagarväsendet. Inte heller anser man att vissa mål bör handläggas direkt av den centrala instansen. Härigenom skulle bl.a. överprövning i dessa mål inte kunna ske.

Utredningen har slutligen föreslagit en förstärkning av den nya myndigheten. Dels föreslås att enheten tillförs en tjänst för en kvalificerad ekonom, dels att en tjänst för assistentåklagare inrättas där. I assistentåklagarens arbetsuppgifter skulle ingå att vara sekreterare i RÅ:s arbetsgrupp för kvalificerad ekonomisk brottslighet.

En ledamot av utredningen har reserverat sig mot förslaget. Denna

ledamot anser att länsåklagarna för speciella mål bör ingå som en enhet i RÅ:s kansli men att frågan bör anstå till dess översynen av RÅ:s kansli genomförts.

Behovet av en särskild interregional verksamhet understryks av en i stort sett enig *remissopinion*. Förslaget att inrätta en myndighet tillstyrks eller lämnas utan erinran av det övervägande antalet remissinstanser. Flera remissinstanser framhåller det angelägna i ytterligare förstärkning av enheten.

Ett fåtal remissinstanser föreslår andra organisatoriska lösningar. RRV anser att länsåklagarna för speciella mål bör kunna knytas till redan existerande myndigheter. Ett annat alternativ skulle enligt RRV vara förstärkta lokala myndigheter och ett mycket litet antal regionmyndigheter. Då skulle eventuellt en interregional verksamhet inte alls behövas. Länsstyrelsen i Stockholms län anser att arbetsenheten bör knytas till RÅ:s kansli. Länsåklagarmyndigheten i Västmanlands län menar att arbetsenheten bör splittras, varvid några länsåklagare bör stationeras i Stockholm och övriga i södra eller västra Sverige, vid redan befintliga åklagarmyndigheter. Även RSV framhåller behovet av sådana åklagare på fler orter än Stockholm.

För egen del vill jag på nytt peka på den i många avseenden oroande utvecklingen vad gäller den ekonomiska brottsligheten. Länsåklagarna för speciella mål har en viktig funktion att fylla vid bekämpningen av den allra grövsta ekonomiska brottsligheten. En i stort sett helt enig remisskår framhåller behovet av en sådan verksamhet. Jag delar dess uppfattning att de mål som det här är fråga om inte kan handläggas inom ramen för åklagarverksamheten på lokala och regionala åklagarmyndigheter. Inte ens efter den väsentligt utökade kapacitet som mina förslag i det föregående innebär för de regionala myndigheterna anser jag att sådana mål kan handläggas vid dessa myndigheter. Länsåklagarna för speciella mål utgör på åklagarsidan en motsvarighet till rikskriminalens ekonomiska enhet inom polisväsendet.

När det gäller den organisatoriska frågan bör man komma ihåg att enheten under en följd av år haft sitt nuvarande omfång och att verksamheten har bedrivits i samma former. Enheten har alltmer förlorat karaktären av provisorium och betraktas av många som en myndighet.

Jag biträder därför i allt väsentligt utredningens synpunkter på hur verksamheten hos länsåklagarna för speciella mål bör organiseras och förordar att en särskild myndighet för speciella mål inrättas. Att, som någon föreslagit, splittra enheten vore att rasera en väl fungerande verksamhet. Jag anser också att den åklagarverksamhet som skall bedrivas i RÅ:s kansli bör inskränka sig till sådan som följer av RÅ:s ställning som högste åklagare och allmän åklagare i högsta domstolen. Det skulle därför enligt min mening vara principiellt mindre lyckligt att knyta enheten direkt till RÅ:s kansli. Att tillskapa en särskild myndighet synes vara den bästa lösningen.

Då det gäller förslaget om en förstärkning av myndigheten vill jag framhålla att jag redan i årets budgetproposition (prop. 1982/83: 100 bil. 4 s 63) har föreslagit att länsåklagarna för speciella mål skall tillföras en ekonomitjänst, detta som ett led i satsningarna på bekämpning av den ekonomiska brottsligheten. Den av utredningen i övrigt föreslagna förstärkningen bör enligt min mening kunna ske genom en omfördelning inom ramen för befintliga resurser.

Jag anser att en närmare reglering av behörigheten för länsåklagarna för speciella mål bör ske genom bestämmelser i åklagarinstruktionen. I denna del får jag hänvisa till vad jag har anfört i anslutning till avsnitt 2.4.1. Jag vill slutligen erinra om att även länsåklagarna för speciella mål enligt mitt förslag kommer att få tjänstebenenämningen överåklagare respektive statsåklagare.

2.8 Kostnadsfrågor

Utredningen redovisar en uträkning av förväntade rationaliseringsvinster och kostnader om förslagen genomförs. Utredningen utgår därvid från att tjänster dras in, men att i gengäld nya tjänster inrättas på de regionala myndigheterna. Vissa besparingar uppkommer emellertid. Besparingar uppkommer också i fråga om lokalkostnader. Utredningen räknar med kostnader för inrättande av tjänster som distriktsåklagare för regionens behov genom utbyte av tjänster för assistentåklagare. En utgiftspost som enligt utredningen sannolikt kommer att öka är kostnaderna för resor. Som en direkt rationaliseringsvinst nämner utredningen den ökade effektivitet som följer med förslaget om vidgad behörighet för distriktsåklagare. Man beräknar att denna vinst motsvarar ett tiotal årsarbetskrafter.

Utredningen anser att det överskott som uppkommer till följd av reformen, vilket utredningen har beräknat till knappt 1,8 miljoner kr., bör användas till att omvandla 40 tjänster för assistentåklagare till tjänster för distriktsåklagare inom den lokala åklagarorganisationen samt till att inrätta ytterligare några av de tjänster som åklagarväsendet har behov av.

Bland remissinstanserna har utredningens beräkningar genomgående utsatts för kritik. Det allmänna omdömet är att de redovisade rationaliseringsvinsterna är alltför optimistiskt beräknade och att kostnaderna har underskattats. Flera remissinstanser framhåller emellertid att åtskilliga vinster kan göras i sådana avseenden som inte direkt kan mätas i pengar. Det gäller främst en allmänt ökad effektivitet inom åklagarväsendet. Inom andra verksamheter, i första hand polisens brottsutredande verksamhet, bör också besparingseffekter uppkomma.

Jag har i det föregående framhållit att åklagarutredningens förslag, som jag till stora delar har anslutit mig till, i flera hänseenden kommer att leda till en ökad effektivitet inom åklagarväsendet.

Då det gäller frågan om rationaliseringsvinster och kostnader har jag i mina beräkningar i likhet med utredningen utgått från att ett antal tjänster dras in. Nya tjänster måste i gengäld inrättas på regionmyndigheterna. Totalt medför mitt förslag emellertid sådana rationaliseringseffekter att det behövs något färre tjänster för statsåklagare och att den administrativa personalen kan minskas.

Något som i viss mån kommer att öka är kostnaderna för resor. Under en övergångsperiod får man också räkna med att kostnader för övertalig personal kan uppkomma. Det förtjänar sålunda att påpekas att den framräknade rationaliseringsvinsten inte uppkommer förrän reformen är helt genomförd.

Jag delar utredningens uppfattning att en del av den rationaliseringsvinst som uppkommer bör användas för förstärkning av regionmyndigheterna genom omvandling av tjänster. Jag har alltså räknat med kostnader för detta. Vidare har jag tagit hänsyn till att, som jag har framhållit i avsnitt 2.2.3, en förstärkning måste ske av den administrativa funktionen vid statsåklagarmyndigheten i Stockholmsregionen, vilken region ju enligt mitt förslag inte delas. Den av mig föreslagna regionindelningen innebär således en något annan kostnadsbild. Jag räknar emellertid med en vinst som något överstiger den av utredningen uppskattade.

Som jag tidigare har framhållit är det angeläget att en översyn sker av den lokala organisationen. Det är naturligt att avvakta en sådan översyn innan slutlig ställning tas till hur de medel skall användas som kan frigöras genom att ändringar görs i den regionala organisationen. Jag tar därför inte nu upp utredningens förslag i dessa delar.

2.9 Genomförandet

Utredningen lämnar vissa synpunkter på hur den föreslagna ändringen i regional indelning skall genomföras. Det gäller främst hur personalfrågorna skall lösas. Utredningen föreslår att tjänsterna på de nya regionala myndigheterna skall tillsättas efter intresseanmälan. Utredningen anser att företräde till chefstjänst bör ges åt en myndighetschef i något av de län som bildar den nya regionen. Motsvarande företrädesregler bör gälla beträffande övriga tjänster på de regionala myndigheterna. Utredningen anser att, om några tjänster inte är besatta efter ett sådant anmälningsförfarande, de bör tillsättas på vanligt sätt efter ansökan.

Eftersom de nuvarande cheferna för länsåklagarmyndigheterna är tillsatta med fullmakt kan de endast förflyttas till annan statlig tjänst som tillsatts med fullmakt. I den mån länsåklagare som tillsatts med fullmakt inte får någon tjänst eller inte avger intresseanmälan måste denne beredas annan tjänstgöring. Utredningen anvisar som en möjlighet att dessa åklagare får personliga tjänster, som förs på övergångsstat. Utredningen menar också att åklagare som erhållit en personlig tjänst bör kunna medges att stanna

kvar på sin nuvarande stationeringsort. Då det gäller den administrativa personalen pekar utredningen på möjligheten att i vissa fall placera om vederbörande till den lokala åklagarmyndigheten.

Utredningen föreslår att ändringarna skall träda i kraft den 1 juli 1984.

Utredningens överväganden när det gäller genomförandet föranleder inte några egentliga invändningar bland remissinstanserna. Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet biträds genomgående i yttrandena. Några av remissinstanserna anser emellertid att vissa delförslag är så angelägna att de bör genomföras tidigare. Främst är det förslaget om regional behörighet som man pekar på i detta sammanhang.

Jag delar utredningens uppfattning att omorganisationen bör genomföras utan dröjsmål och anser att den föreslagna tidpunkten är lämplig.

Jag avser att återkomma till regeringen beträffande de särskilda frågor angående genomförandet som utredningen tar upp. Det ankommer på regeringen att fastställa detaljerna i organisationen och att meddela närmare föreskrifter om genomförandet.

Vissa av förslagen, t.ex. frågan om regional behörighet, kan otvivelaktigt genomföras separat. Man bör emellertid inte bortse från att den nya polisorganisationen avses träda i kraft den 1 juli 1984. Det kan vara naturligt att även de aktuella förslagen beräffande åklagarväsendet genomförs i sin helhet vid samma tidpunkt. Jag har därför stannat för denna lösning.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till lag om ändring i rättegångsbalken. Med hänsyn till den aktuella lagändringens begränsade karaktär får det anses uppenbart att lagrådets hörande i ärendet skulle sakna betydelse.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att anta inom justitiedepartementet upprättat förslag till

1. lag om ändring i rättegångsbalken,

dels att

2. godkänna de av mig förordade riktlinjerna för åklagarväsendets regionala organisation,

3. godkänna att en statsåklagarmyndighet för speciella mål inrättas den 1 juli 1984.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av promemorian (1982-04-22) Åklagarväsendets organisation

Under de senaste åren har frågan om en mer ändamålsenlig organisation inom åklagarväsendet kommit i förgrunden av tre skäl. Ett skäl är en delvis förändrad karaktär på brottmålen, ett annat en ökande arbetsbörda och ett tredje utvecklingen av samhällsekonomin. Gapet mellan arbetsbelastningen och de disponibla personalresurserna i åklagarväsendet har ökat successivt. Detta förhållande har lett till att organisationsfrågan nu har blivit akut.

Utredningen redogör för denna utveckling i avsnitten 2 - 5 i denna promemoria. Samtidigt söker den analysera den tänkta utvecklingen under de närmaste fyra åren. I avsnitt 5.9 (s. 156) är dessa utvecklingslinjer sammanfattade. Avsnittet innehåller i övrigt ett koncentrat av de utgångspunkter som är av stor betydelse för övervägandena om den framtida organisationen. Innehållet kan inte krympas utan risk för att sammanhangen går förlorade. Utredningen hänvisar därför läsaren att ta del av innehållet i avsnittet före den fortsatta genomgången av sammanfattningen.

I avsnitt 6 behandlar utredningen den regionala organisationen. Till en början diskuterar den styrkan och svagheter i den nuvarande organisationen (6.3). Sedan överväger den alternativa lösningar på organisationsfrågan (6.4). I avsnitt 6.4.3.5 (s. 216) sammanfattas synpunkterna på denna fråga.

Övervägandena i denna del leder bl.a. till två slutsatser. De svårigheter som de ensamsittande länsåklagarna har kommer att accentueras inom en nära framtid. Att lägga samman icke bärkraftiga länsåklagarområden till större regioner är ägnat att ge den regionala åklagarorganisationen bättre stadga än den har i dag och att göra det möjligt för de regionala myndigheterna att fullgöra sitt arbete på ett effektivare sätt.

Sedan utredningen i anslutning härtil (6.5 och 6.6) diskuterat hur en ny regional organisation bör se ut föreslår den att de nuvarande 21 länsåklagarområdena minskas till 13 regioner. Dessa består av följande län eller länsdelar (kansliorten inom parentes):

- 1) Kristianstads län och Malmöhus län (Malmö)
- 2) Kronobergs län, Kalmar län och Blekinge län (Kalmar)
- 3) Jönköpings län och Skaraborgs län (Jönköping)
- 4) Hallands län, Göteborgs och Bohus län och Älvsborgs län (Göteborg)
- 5) Södermanlands län och Östergötlands län (Linköping)
- 6) Stockholms läns norra region och Gotlands län (Stockholm)
- 7) Stockholms läns södra region (Stockholm)
- 8) Uppsala län och Gävleborgs län (Gävle)
- 9) Västmanlands län och Kopparbergs län (Västerås)
- 10) Värmlands län och Örebro län (Karlstad)

- 11) Västernorrlands län och Jämtlands län (Härnösand)
- 12) Västerbottens län (Umeå)
- 13) Norrbottens län (Luleå)

I varje region finns en statsåklagarmyndighet. Chef för denna är en statsåklagare. Dessutom finns det minst en biträdande statsåklagare. Det enda undantaget är Västerbottens län, där de geografiska förhållandena talar emot en sammanläggning. I denna region kommer det alltså att finnas endast en statsåklagare.

I samband med organisationsändringen ersätts de nuvarande tjänstebenämningarna överåklagare och länsåklagare med titeln statsåklagare.

Statsåklagarmyndigheterna förstärks med tjänster för distriktsåklagare för hela regionens behov (jfr 6.6.1.2). Assistentåklagare föreslås få behörighet att fullgöra åklagaruppgifter under tjänstgöring hos statsåklagare (6.6.1.3).

Genom att det i fortsättningen finns minst två statsåklagare på den regionala myndigheten minskas risken för att den "slås ut" av ett vidlyftigt brottmål. Myndigheten får en ökad kapacitet att fullgöra åklagaruppgifter. Främst kommer detta att gälla den kvalificerade ekonomiska brottsligheten. Kontinuiteten i verksamheten blir också bättre. Vikariefrågan kommer i ett gynnsammare läge än i de nuvarande enmansmyndigheterna. Betydande administrativa vinster kan göras. Genom att myndigheterna blir färre och bärkraftigare ökar förutsättningarna för en decentralisering av uppgifter från RÅ till regionerna. De nackdelar som från kommunikations-synpunkt kan uppstå för allmänheten, polisen och åklagarna i regionen vägs mer än väl upp av de nu angivna fördelarna. Av avgörande betydelse är emellertid att statsåklagaren får större möjlighet att utöva sina lednings- och tillsynsfunktioner, vilket i ett hårdnande ekonomiskt klimat blir allt viktigare.

I avsnitt 7 diskuterar utredningen möjligheterna att öka flexibiliteten inom den lokala åklagarorganisationen. Svagheterna i denna organisation påvisas i avsnitt 7.3. Främst sammanhänger de med att den nuvarande distriktsindelningen med sina många små myndigheter bidrar till att låsa de arbetskraftsöverskott som, i vart fall tidvis, uppkommer i vissa distrikt.

Utredningen kommer i avsnitt 7.4.2 till slutsatsen att åtskilligt står att vinna i arbetsutjämnande och produktivitetshöjande syfte om distriktsåklagarnas behörighet vidgas från det egna distriktet till hela den statsåklagarregion, inom vilken de är anställda. Åklagarens tjänsteplikt är primärt begränsad till åklagarens eget distrikt men kan utvidgas genom RÅ:s förordnande. Utredningen föreslår att RÅ:s förordnanderätt skall överföras till statsåklagarna. En sådan ordning är ägnad att öka smidigheten och effektiviteten i åklagarverksamheten. Genom ett effektivt utnyttjande av den regionala behörigheten bör det vara möjligt att ta i anspråk resurser som sammanlagt motsvarar inemot ett tiotal årsarbetskrafter.

Utredningen föreslår vidare (11.2) att de regionala och lokala åklagarnas behörighet regleras i RB.

I avsnitt 8 behandlas den interregionala verksamheten. Något förslag lämnas inte i den delen. Utredningen menar nämligen att större och bärkraftigare regioner underlättar även interregionala lösningar. Däremot aktualiserar utredningen RÅ:s tidigare förslag om att inrätta en myndighet för speciella mål i stället för den enhet därför som finns nu. Samtidigt föreslås att en tjänst för en kvalificerad ekonom inrättas vid myndigheten.

Rationaliseringseffekterna och de ekonomiska konsekvenserna i övrigt av utredningens förslag framgår av avsnitt 10. Rationaliseringsvinsten på personalsidan, ca 2.2 milj. kr., föreslås använd för att förstärka de regionala myndigheterna och förändra personalstrukturen inom åklagarväsendet. Sålunda föreslår utredningen bl.a. att 55 assistentåklagartjänster omvandlas till distriktsåklagartjänster. En ökad rörlighet hos distriktsåklagarna motiverar inte att man som f.n. har en vikariats- och förstärkningskader som uppgår till närmare en tredjedel av det totala antalet åklagartjänster.

Ytterligare rationaliseringsvinster är redovisade i avsnitt 10. Vad som inte kan beräknas i ekonomiska termer är värdet av de decentraliseringsåtgärder som kan genomföras vid en minskning av antalet regioner. Hit hör överförandet av vissa arbetsgivarfunktioner enligt MBL och MBA-S, rätten att besluta om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § 1 st. 3 p. RB och en i princip striktare överprövningspraxis som leder till att statsåklagarna normalt blir de som slutligt prövar beslut av distriktsåklagare i brottmål.

Utredningen föreslår väsentligt ändrade principer för fördelningen av brottmål mellan regional och lokal nivå (6.2.2.1). Härigenom förs ett stort antal kvalificerade brottmål över från de regionala till de lokala åklagarmyndigheterna. Vidare flyttas åtalsprövningen enligt 20 kap. 7 § 1 st. 1 p. – i de fall fängelse kan förekomma – och 4 p. RB över från statsåklagarna till distriktsåklagarna.

Vad gäller den personaladministrativa verksamheten föreslår utredningen (jfr 6.2.4 och 7.2.2) att myndighetscheferna skall få vidgade möjligheter att delegera uppgifter till administrativ tjänsteman.

Utredningen bedömer (6.6.2) att det behövs ett 40-tal nya åklagartjänster fram till den 1 juli 1984. Tjänsternas placering regionvis anges i samma avsnitt.

Utredningen bedömer att organisationsändringen kan genomföras den 1 juli 1984 (jfr avsnitt 9).

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	
Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1983 ...	3
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	4
2.1 Allmänna utgångspunkter	4
2.1.1 Bakgrund	4
2.1.2 Utvecklingstendenser	6
2.2 Den regionala organisationen	8
2.2.1 Val av principlösning	8
2.2.2 Allmänna riktlinjer för en ändrad regional indelning ..	18
2.2.3 Nya regionala verksamhetsområden	20
Stockholmsregionerna	20
Linköpingsregionen	21
Kalmarregionen	22
Malmöregionen	22
Göteborgsregionen	23
Jönköpingsregionen	24
Karlstadsregionen	25
Västerås- och Gämlere regionerna	25
Övriga regioner	27
2.3 Åklagare för regionens behov	27
2.4 Frågor om åklagares behörighet	30
2.4.1 Regional behörighet	30
2.4.2 Andra behörighetsfrågor	32
2.5 Ändrade tjänstebenenämningar m. m.	33
2.6 Andra frågor som rör den regionala organisationen	35
2.7 Den interregionala verksamheten	39
2.8 Kostnadsfrågor	42
2.9 Genomförandet	43
3 Upprättat lagförslag	44
4 Hemställan	44
5 Beslut	45
 <i>Bilaga</i>	
Sammanfattning av åklagarutredningens förslag	46

