

Ett
reformerat
åklagarväsende

Del A

Betänkande av Åklagarutredningen -90

SOU

1992:61

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1992:61
Justitiedepartementet

Ett reformerat åklagarväsende

Del A

Åklagarutredningen -90

Betänkande av Åkagarutredningen-90
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 26 april 1990 bemyndigade regeringen den dåvarande chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med högst elva ledamöter med uppdrag att utreda åklagarverksamheten och förundersökningsreglerna, att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen som ledamöter i kommittén, den 5 juni 1990 biträdande riksåklagaren Axel Morath, ordförande, den 6 juni 1990 ledamöterna av riksdagen Sigrid Bolkéus (s), Ingegerd Elm (s), Bertil Fiskesjö (c) och Hans Göran Franck (s), jur kand Märit Lindstein (mp) samt ledamöterna av riksdagen Jerry Martinger (m), Bengt Ola Rytter (s) och Lars Sundin (fp), den 13 juni 1990 ledamoten av riksdagen Bertil Måbrink (v) samt den 21 juni 1990 biträdande rikspolischefen Bengt Frih.

Den 8 maj 1991 entledigades Bertil Måbrink från sitt uppdrag fr.o.m. den 13 maj 1991. Samma dag förordnades jur lic Lotti Ryberg (v) som ledamot av kommittén fr.o.m. den 13 maj 1991.

Den 28 november 1991 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla ytterligare två ledamöter i kommittén.

Den 29 november 1991 entledigades Märit Lindstein från sitt uppdrag. Som nya ledamöter i kommittén förordnades, den 29 november 1991 ledamöterna i riksdagen John Bouvin (nyd) och Liisa Rulander (kds) och den 9 december 1991 advokaten Allan Stutzinsky (fp), den sistnämnde fr.o.m. den 10 december 1991.

Ingegerd Elm avled i januari 1992.

Som sakkunniga förordnades den 17 september 1990 departementsrådet Lars Eklycke och departementsrådet Hans Frennered (t.o.m. den 8 september 1991), den 22 november 1990 departementsrådet Claes Kring och den 9 september 1991 expeditionschefen Karl-Gunnar Ekeberg.

Som experter förordnades den 27 augusti 1990 chefsjuristen Ulf Berg, nuvarande kammaråklagaren Agneta Blidberg (t.o.m. den 8 september 1991), länspolischefen Kjell-Arne Eliasson, polisöverintendent Bengt-Åke Jonsson, överåklagare Folke Ljungwall och

nuvarande överåklagaren Krister Waern och den 30 augusti 1990 chefsåklagaren Tommy Clevenhult, förbundsordföranden Gunno Gunnmo och byråsekreteraren Margaretha Hofvenstam, den 17 april 1991 organisationsdirektör Göran Borghammar samt den 9 september 1991 byråchefen Bertil Hagberg.

Som sekreterare förordnades den 5 juni 1990 byråchefen Fredrik Wersäll (fr.o.m. den 1 juni 1990) och den 22 augusti 1990 avdelningsdirektören Carina Maxson (fr.o.m. den 17 september 1990).

Kommittén har antagit namnet Åklagarutredningen -90.

Vi har avgett remissyttrande den 20 mars 1992 över Justitiedepartementets promemoria februari 1992 (dnr 92-582) om förenklad delgivning i myndigheters initiativärenden.

Härmed överlämnas betänkandet Ett reformerat åklagarväsende. Till betänkandet fogas reservation och särskilda yttranden.

Utredningsuppdraget är därmed avslutat.
Stockholm i juni 1992

Axel Morath

Sigrid Bolkeus

John Bouvin

Bertil Fiskesjö

Hans Göran Franck

Bengt Frih

Jerry Martinger

Liisa Rulander

Lotti Ryberg

Bengt-Ola Rytter

Allan Stutzinsky

Lars Sundin

/Carina Maxson

Fredrik Wersäll

Innehåll

Del A

<i>Sammanfattning</i>	17
<i>Författningsförslag</i>	27
1. Förslag till lag om avgift vid olovlig parkering	27
2. Förslag till lag om ändring i brottsbalken	30
3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	31
4. Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken	45
5. Förslag till lag om ändring i checklagen (1932:131)	46
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar	47
7. Förslag till lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967)	48
8. Förslag till förordning om ändring i förundersöknings- kungörelsen (1947:948)	49
9. Förslag till lag om ändring i lagen (1950:596) om rätt till fiske	54
10. Förslag till lag om ändring i trafikbrottslagen (1951:649)	55
11. Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om för- verkande av alkoholhaltiga drycker m.m.	56
12. Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)	58
13. Förslag till lag om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst	60
14. Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)	61
15. Förslag till lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlännning och utländskt företag att idka näring här i riket	62
16. Förslag till lag om ändring i civilförsvarslagen (1969:74)	63
17. Förslag till lag om ändring i delgivningslagen (1970:428)	65
18. Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	66

19.	Förslag till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlast	68
20.	Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport, m.m.	70
21.	Förslag till förordning om ändring i vägtrafik-kungörelsen (1972:603)	71
22.	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter	72
23.	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador, m.m.	73
24.	Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1984:730)	74
25.	Förslag till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)	75
26.	Förslag till lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinansvar för krigsmän m.m.	76
27.	Förslag till lag om ändring i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.	77
28.	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	80
29.	Förslag till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)	81
30.	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister	84
31.	Förslag till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.	85
32.	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	86
33.	Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (1989:848)	87
I	INLEDNING	95
II	AVKRIMINALISERING M.M.	101
1	<i>Inledning</i>	101
2	<i>Principer för avkriminalisering och begränsning av nykriminalisering</i>	103
2.1	Grunder för kriminalisering	104
2.2	Allmänna förutsättningar för avkriminalisering	107
2.3	Begränsning av nykriminalisering	110
2.4	Depenalisering	112

2.5	Restriktioner vid åtalsprövning	113
2.6	Kommitténs skrivelse till samtliga polis- och åklagarmyndigheter m.fl.	114
3	<i>Förslag till avkriminalisering m.m.</i>	117
3.1	Vårdslöshet i trafik	117
3.2	Ägar- och föraransvaret vid överlast	124
3.3	Brott enligt checklagen	126
3.4	Brott mot utlänningslagen. Arbete utan arbetstillstånd .	128
3.5	Underlåtenhet att tillse att fordon inte olovligen brukas	129
3.6	Brott mot jaktlagen	130
3.7	Förbud mot politiska uniformer	132
	3.7.1 Riksåklagarens förslag	132
	3.7.2 Utredningens bedömning	134
3.8	Vissa förseelser enligt värnpliktslagstiftningen	136
3.9	Hundskatt	138
3.10	Enklare utrustningsbestämmelser för fordon	139
3.11	Särskild åtalsprövning vid olovliga förfaranden med förhyrd egendom	140
3.12	Särskild åtalsprövning vid kontokortsbedrägerier och andra s.k. övertrasseringsfall	144
III	ÅTALSPLIKTEN	147
1	<i>Åtalspliktens utformning</i>	147
1.1	Bakgrund	147
1.2	Åtalsplikten internationellt	148
1.3	Åtalsplikten i svensk rätt	149
	1.3.1 Särskild åtalsprövning	149
	1.3.2 Åtalsunderlåtelse	150
1.4	Förundersökningsbegränsning	152
1.5	Rapporteftergift	153
1.6	Kommitténs överväganden	153
	1.6.1 Allmänt om åtalspliktens utformning	153
	1.6.2 Argument för och emot införande av relativ åtalsplikt	157
	1.6.3 Kommitténs ställningstagande	160
2	<i>Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning</i> . .	163
2.1	Inledning	163
2.2	Tidigare lagstiftning och 1985 års åtalsunderlåtelse- reform	164
2.3	Syftet med reformen m.m.	165

2.4	Utvärdering av åtalsunderlåtelsereformen	168
2.4.1	Inledning	168
2.4.2	Statistiska uppgifter	168
2.4.3	Slutsatser	174
2.5	Överväganden angående åtalsunderlåtelseinstitutet . . .	175
2.6	Begränsning av förundersökning och annat prioritering på förundersökningsstadiet	181
2.6.1	Bakgrund	181
2.6.2	Prioritering	182
2.6.3	Författningsreglering av prioriteringsfrågorna .	183
2.6.4	Förtydligande av förundersökningsplikten . . .	185
2.6.5	Förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall	187
3	<i>Strafföreläggande och ordningsbot</i>	191
3.1	Inledning	191
3.2	Allmänt om strafföreläggande och ordningsbot	192
3.3	Närmare om strafföreläggande	192
3.4	Närmare om ordningsbot	194
3.5	Kommitténs överväganden	195
3.5.1	Allmänt om de summariska straffprocess- formerna	195
3.5.2	Vidgat utrymme för strafföreläggande	197
	Brott som förskyller böter	198
	Skadestånd	200
	Villkorlig dom	204
	Strafföreläggandets rättskraft	207
	Effekter av förslagen	210
	Teknisk anpassning till ny strafföre- lägganderutin	212
3.5.3	Vidgat utrymme för ordningsbot	212
	Ändringar med anledning av bötesreformen . .	213
	Ordningsbot för snatteri och andra dagsbots- belagda brott	215
	Genomförande - praktiska svårigheter	216
	Ändring av ordningsbotskatalogen	217
	Ändring från dagsböter till penningböter i vissa fall	218
3.6	Förverkande i samband med ordningsbot	222
3.7	Körkortsfrågor	223
3.8	Den lagtekniska lösningen - sammanslagning av strafföreläggande- och ordningsbotsinstitutet	225
4	<i>Förverkande och beslag</i>	227
4.1	Rätt för åklagare och polis att förordna om förverkande	227

4.1.1	Gällande regler	227
4.1.2	Överväganden	229
4.1.3	Förverkande i samband med åtalsunderlåtelse och rapporteftergift	232
4.2	Förlängning av beslag	232
4.2.1	Bakgrund	232
4.2.2	Överväganden	233
5	<i>Renodling av åklagarverksamheten</i>	235
5.1	Inledning	235
5.2	Ärenden angående tilläggsavgifter för olovligt byggande	236
5.2.1	Bakgrund	236
5.2.2	Beslutande myndighet. Tidigare överväganden	237
5.2.3	Handläggningen vid åklagarmyndighet m.m. .	238
5.2.4	Överväganden	239
5.3	Ärenden angående disciplinansvar för krigsmän m.m.	241
5.3.1	Bakgrund	241
	Handläggningen enligt LDK m.m.	242
	Handläggningen vid domstol m.m.	244
5.3.2	Överväganden	245
5.4	Ärenden angående felparkeringsavgifter	246
5.4.1	Bakgrund	246
	Lagen (1976:206) om felparkeringsavgift . . .	246
	Lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering	248
5.4.2	Överväganden	249
5.5	Ärenden angående handräckning	251
5.5.1	Lagen (1939:608) om enskilda vägar	252
5.5.2	Lagen (1950:596) om rätt till fiske	252
5.5.3	Naturvårdslagen (1964:822)	252
5.5.4	Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:1018) om till- lämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde	253
5.5.5	Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. . .	253
5.5.6	Överväganden	254
5.6	Ärenden angående viten	254
5.6.1	Bakgrund	254
	Lagar och författningar som föreskriver att åklagaren skall föra talan om utdömande av vite m.m.	256
5.6.2	Överväganden	258
6	<i>Delegering av åklagaruppgifter till administrativ personal</i>	259

IV	FÖRUNDERSÖKNING	261
1	<i>Inledning</i>	261
2	<i>Direktiven</i>	263
3	<i>Avgränsning av uppdraget</i>	267
4	<i>Allmänt om utredningsförfarandet i brottmål</i>	269
5	<i>Förundersökningen</i>	271
5.1	Allmänt	271
5.2	Förutredning och förspaning	271
5.3	Inledande av förundersökning	273
5.4	Närmare om förundersökningens bedrivande	273
5.5	Förundersökningsprotokollet	275
5.6	Nedläggande och avslutande av förundersökning	276
6	<i>Närmare om förundersökningsledningen</i>	279
6.1	Vem är undersökningsledare?	279
6.2	Undersökningsledarens uppgifter m.m.	282
6.3	Åklagarens rätt att begära biträde m.m.	285
6.4	Delning av förundersökningsledningen	290
6.5	Anvisningsrätten	292
6.6	Sammanfattning av rättsläget	293
7	<i>Erfarenheter från studiebesök på polis- och åklagar- myndigheter</i>	295
7.1	Inledning	295
7.2	Resurs- och prioriteringsfrågor	295
7.3	Frågor angående förundersökningsledning	296
7.4	Frågor angående organisatoriska förändringar	297
7.5	Diskussion med överåklagarna	298
7.6	Hearing angående förundersökningsledning m.m.	299
8	<i>Systemet i vissa andra länder</i>	301
8.1	Danmark	301
8.2	Finland	302
8.3	Norge	303
8.4	England och Wales	303
8.5	Skottland	305
8.6	Tyskland	305
8.7	Frankrike	307
8.8	USA	308

9	<i>Tidigare debatt kring frågor om ledning av förundersökning</i>	311
10	<i>Kommitténs överväganden - förundersökningsledning</i>	317
10.1	Inledning	317
10.2	Polis eller åklagare som förundersökningsledare?	318
	10.2.1 Polisen som förundersökningsledare i alla mål	318
	10.2.2 Åklagare som förundersökningsledare	320
10.3	Organisatoriska förutsättningar och förändringar	322
	10.3.1 Allmänt	322
	10.3.2 Polis och åklagare skilda myndigheter	323
	10.3.3 Kriminalpolisen till åklagarna	324
	10.3.4 Åklagarna till polisen - "den dansk-norska modellen"	325
	10.3.5 Ett integrerat polis- och åklagarväsende - förslag från ledamoten Frih	329
10.4	Slutsater angående förundersökningsledarskapet	330
	10.4.1 Inledning	330
	10.4.2 Vem skall leda förundersökningen	330
	10.4.3 Behov av förändringar i fördelningscirkuläret	334
	10.4.4 Polisen som förundersökningsledare	336
	10.4.5 Åklagaren som förundersökningsledare	337
	10.4.6 Författningsreglering av förundersökningsledarens ansvar	340
	10.4.7 Delning av förundersökningsledningen	340
	10.4.8 Avskaffande av åklagarens anvisningsrätt	342
10.5	Slutsatser angående behovet av organisatoriska förändringar	342
	10.5.1 Inledning	342
	10.5.2 Bakgrunden till nuvarande organisation	343
	10.5.3 Sammanläggning av polis- och åklagarorganisationerna	344
	10.5.4 Utredningspersonal till åklagarna	349
	10.5.5 Poliser som åklagare	350
10.6	Ökat samarbete mellan polis och åklagare	351
	10.6.1 Polisstyrelsen som samarbetsorgan	353
	10.6.2 Uppdrag till riksåklagaren och rikspolisstyrelsen	355
11	<i>Kommitténs överväganden - förundersökningsförfarandet</i>	357
11.1	Allmänna utgångspunkter	357
11.2	Kan förundersökningsplikten slopas?	360
	11.2.1 Inledning	360

11.2.2	Bötesbrott	362
11.2.3	Allvarligare brott	364
11.3	Företredning och förspaning	368
11.4	Förundersökningens inledande	370
11.5	Förfarandet	372
11.5.1	Utredningsåtgärder innan förundersökning hunnit inledas	372
11.5.2	Kallelse och hämtning till förhör	374
11.5.3	Metodfrågor i övrigt	375
11.6	Förundersökningsprotokollets utformning - dokumenta- tion av förhör m.m.	378
11.7	Slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB	384
11.8	Teknikstöd inom åklagarväsendet	387
11.9	Behov av försöksverksamhet	388
V	ÅKLAGARVÄSENDETS ORGANISATION	391
1	<i>Inledning</i>	391
1.1	Direktiv	391
1.2	Utredningsarbetets bedrivande	393
2	<i>Tidigare reformer och förslag</i>	395
2.1	Tiden före förstatligandet	395
2.2	Åklagarväsendets förstatligande	396
2.3	1967 års polisutredning	397
2.4	Översyn av storstadsdistrikten	398
2.5	1982 års åklagarutredning	399
2.6	RÅ-utredningen	400
2.7	Åklagarkommittén	400
2.8	Norrlandsrapporten	402
2.9	Övrigt	402
3	<i>Nuvarande förhållanden</i>	405
3.1	Åklagarväsendets organisation	405
3.1.1	Inledning	405
3.1.2	Den centrala nivån	406
3.1.3	Den regionala nivån	408
3.1.4	Den lokala nivån	409
3.1.5	Storstadsdistrikten	409
3.1.6	Statsåklagarmyndigheten för speciella mål	410
3.2	Specialiseringen inom åklagarväsendet	410
3.2.1	Inledning	410
3.2.2	Specialisering genom koncentration av mål m.m.	411

3.2.3	Specialisering genom särskilda åklagartjänster	412
3.2.4	Sambandet med polis och domstol	415
3.3	Administrationen inom åklagarväsendet	416
3.3.1	Inledning	416
3.3.2	Tidigare förslag	417
	Förstatligandet	417
	1982 års åklagarutredning	417
	RÅ-utredningen	417
	Åklagarkommittén	417
	Viss försöksverksamhet	418
	Övrigt	421
3.3.3	Personaladministrationen	422
	Den centrala nivån	422
	Den regionala nivån	423
	Den lokala nivån	424
	Storstadsdistrikten	425
	Statsåklagarmyndigheten för speciella mål	425
3.3.4	Ekonomiadministrationen	425
	Den centrala nivån	425
	Den regionala nivån	426
	Den lokala nivån	427
	Storstadsdistrikten	427
	Statsåklagarmyndigheten för speciella mål	427
3.3.5	Decentralisering av budgetansvar	427
4	<i>Produktiviteten och kostnader</i>	429
4.1	Inledning	429
4.2	Personalen inom åklagarväsendet	430
4.3	Administrationen	432
4.4	Produktiviteten inom åklagarväsendet	433
	Slutsatser	435
4.5	Kostnader	436
	Slutsatser	436
5	<i>Allmänna utgångspunkter</i>	437
5.1	Inledning	437
5.2	Förändringsarbetet inom statsförvaltningen	439
5.3	Verksamhetsförändringar till följd av utredningens övriga förslag	442
5.4	Sambandet med polis, domstol och andra myndigheter	442
5.5	Myndighetsstrukturen på andra områden	444
	5.5.1 Inledning	444
	5.5.2 Länsmodellen	444
	Exekutionsväsendets organisation	445

	Skatteförvaltningens organisation	447
5.5.3	Länspolismästarmodellen	449
5.5.4	Slutsatser	451
5.6	Pågående utredningar rörande den offentliga förvaltningens regionala uppbyggnad	452
5.7	Utvärdering av 1985 års ändringar av den regionala organisationen	453
5.7.1	Inledning	453
5.7.2	1985 års ändringar	454
5.7.3	Erfarenheter från studiebesök	455
	Synpunkter från regional nivå	456
	Synpunkter från lokal nivå	458
	Riksåklagarens synpunkter	459
	Övriga myndigheters synpunkter	460
5.7.4	Utredningens slutsatser	460
	Sammanfattning	465
5.8	Förnyad analys av åklagarkommitténs betänkande . . .	465
5.9	Statskontorets förslag	466
5.10	Sammanfattning av våra allmänna utgångspunkter . . .	467
6	<i>Överväganden och förslag</i>	469
6.1	Inledning	469
6.2	Problem i den nuvarande organisationen	470
6.3	Åklagarnas synpunkter	471
6.3.1	Synpunkter från regional nivå	471
6.3.2	Synpunkter från lokal nivå	472
6.4	Åklagarväsendets struktur	473
6.4.1	Inledning	474
6.4.2	Koncentration till färre myndigheter	474
6.4.3	Länspolismästarmodellen	478
6.4.4	Läns/regionmodellen	480
6.4.5	Nuvarande organisationsstruktur	484
6.4.6	Sammanfattande bedömning av strukturen	486
6.5	Förslag till ny åklagarorganisation	487
6.5.1	Indelningsgrund	487
6.5.2	Åklagardistriken	495
6.5.3	Ledningsfrågor	496
	Myndighetschefen och ledningsgruppen	496
	Överåklagarens uppgifter	498
	Chefsåklagarens uppgifter	500
	Överprövningsverksamheten	500
	Lekmannamedverkan	501
6.6	Övriga organisatoriska frågor	503
6.6.1	Åklagarmyndigheternas organisation	503
6.6.2	Riksåklagarens framtida roll	505

6.6.3	Ansvars- och arbetsfördelning	508
6.6.4	Övria frågor	510
	Tidsbegränsade förordnanden	510
	Myndigheternas benämning m.m.	512
6.7	Specialisering	513
6.7.1	Åklagarnas synpunkter	513
6.7.2	För- och nackdelar med specialisering	514
6.7.3	Överväganden och förslag	515
6.8	Forumregler	519
6.8.1	Inledning	519
6.8.2	Behörighet och tjänsteplikt	519
6.8.3	Tidigare förslag	520
6.8.4	Överväganden och förslag	521
6.9	Statsåklagarmyndigheten för speciella mål	522
6.9.1	Bakgrund	522
6.9.2	Myndighetens verksamhet och dimensionering	523
6.9.3	Frågor om internationell rättshjälp m.m.	527
6.9.4	Samband med rikskriminalen	528

VI KONSEKVENSER OCH GENOMFÖRANDE- FRÅGOR 531

1	<i>Konsekvensanalyser</i>	531
1.1	Inledning	531
1.2	Effekter för målhanteringen	531
	Avkriminalisering m.m.	532
	Åtalsplikten	533
	Förundersökning	534
	Sammanfattande bedömning	534
1.3	Effekter av de organisatoriska förslagen	535
1.4	Internationella aspekter	536
1.5	Regionalpolitiska aspekter	537
2	<i>Ikraftträdande och genomförandefrågor</i>	539
	<i>Specialmotivering</i>	541
	<i>Reservation</i>	567
	<i>Särskilda yttranden</i>	569

Del B

Bilagor

1.	PM om överlaster i vägtrafiken - kriminalisering och/eller överlastavgift	5
2.	Avkriminalisering inom jaktlagstiftningen	35
3.	Avkriminalisering av vissa ansvarsbestämmelser inom värnpliktslagen	49
4.	Statistik angående åtalsunderlåtelse m.m.	61
5.	Undersökning av vissa brottmålsdomar år 1990 vid Stockholms tingsrätt, avd. 13, och Nyköpings tingsrätt	67
6.	Bör åklagarväsendet integreras med polisväsendet på lokal nivå	77
7.	Statskontorets rapport 1992:16 Översyn av åklagarorganisationen	115
8.	Produktivitetstal avseende regionåklagarmyndigheterna inkl. SPM	265

Sammanfattning

Inledning

Åklagarväsendet, liksom rättsväsendet i övrigt, har under en lång följd av år utsatts för påfrestningar bl.a. i form av ökade arbetsmängder. Resurser har inte kunnat tillföras för att fullt ut kompensera denna utveckling. Det har medfört att arbetssituationen inom åklagarväsendet blivit alltmer pressad. Medan regelverket för förfarandet i domstol genomgått stora förändringar har reglerna om förundersökning varit i stort sett oförändrade sedan rättegångsbalken trädde i kraft år 1948. Någon samlad översyn av åklagarverksamheten har inte heller i övrigt företagits.

Mot denna bakgrund har utredningen getts i uppdrag att se över regelverk, rutiner och organisation inom åklagarverksamheten i syfte att undersöka om dessa svarar mot dagens krav och de krav som kommer att ställas i framtiden.

Utgångspunkten och målsättningen för våra överväganden har varit att åklagarverksamheten skall präglas av effektivitet och rättssäkerhet, att åklagarna inte skall syssla med annat än sådant som kräver åklagarkompetens och att en slagkraftig åklagarorganisation skall skapas som kan möta framtidens krav på bl.a. decentraliserat beslutsfattande och flexibilitet i verksamheten.

Betänkandet kan indelas i fyra huvudavsnitt. I det första behandlas avkriminalisering m.m., i det andra frågor om åtalsplikens utformning, åtalsunderlåtelse och annat som avser åklagarens prövning av åtalsfrågan, i det tredje reglerna om förundersökning och i det fjärde åklagarväsendets organisation.

Avkriminalisering m.m.

Tillväxten av antalet straffbestämmelser har under många år varit betydande. Det totala antalet straffbestämmelser är numera mycket stort, särskilt inom specialstraffrätten. Samtidigt är det utredningens uppfattning att kriminalisering som sanktionsform bör användas med försiktighet. Andra sanktionsformer kan vara väl så effektiva och inte sällan enklare att hantera. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att utrymmet för avkriminalisering i och för sig borde vara betydande. Med hänsyn till de svårigheter som är förknippade härmed har vi emellertid begränsat oss till att gå in på vissa områden där begräns-

ning av straffansvaret framstår som särskilt motiverat. Vi föreslår att regeringen därutöver skall ge generella direktiv till departement och kommittéer att iaktta restriktivitet med nykriminalisering.

Vi föreslår en inskränkning av det straffbara området vid *vårdslöshet i trafik*. Endast den som i väsentlig mån brister i omsorg och varsamhet skall dömas till straff enligt angiven bestämmelse. Lägsta straff skall vara 30 dagsböter. Merparten av de trafikhandlingar som härigenom faller utanför tillämpningen av straffstadgandet för vårdslöshet i trafik utgör överträdelser av någon särskilt straffbelagd regel i trafiklagstiftningen. De kommer härigenom att kunna beivras genom föreläggande av bötesstraff av polisman direkt på plats i samband med ingripandet utan någon tidsödande utredning.

Vi föreslår att gränsen för när *överlastavgift* skall tas ut höjs. Samtidigt föreslås att avgifterna skall höjas i de fall denna gräns överskrids. Lägsta avgift föreslås bli 2 000 kronor.

Straffbestämmelsen i *checklagen* för den som ställer ut en check utan täckning eller som förfogar över täckningen innan checken skall uppvisas föreslås upphävd. Straffbestämmelsen för bedrägeri bör fånga upp de fall som enligt vårt uppfattning är straffvärda.

Vi föreslår avkriminalisering av brott enligt *utlänningslagen* som består i att utlänningshaft anställning utan arbetstillstånd.

Vi föreslår att *jaktlagen* skall ändras så att det för straffbarhet skall krävas att i vart fall grov oaktsamhet föreligger och att straffbestämmelsen för bl.a. lindrigare former av s.k. överskjutning upphävs. Samtidigt föreslås en rätt för länsstyrelsen att i sådana fall ta ut en förhöjd fällavgift.

Frågan om *förbud mot politiska uniformer* har av regeringen överlämnats till utredningen. Enligt vår mening talar i och för sig starka skäl för att förbudet i dess nuvarande form bör inskränkas i vart fall till mer samhällsfarlig uniformering. Med hänsyn till det lagstiftningsarbete som pågår angående förbud mot rasistiska organisationer och straffbestämmelser som har samband därmed avstår vi dock från att lämna något konkret förslag i denna del.

Vi föreslår att straffansvaret i *värnpliktslagstiftningen* för underlåtenhet av värnpliktig att tillse att han nås av postförsändelse och att kvittera ut postförsändelse avskaffas. Samtidigt föreslås att värnpliktsmyndigheterna får vissa möjligheter att vid vite anmoda värnpliktig att lämna upplysningar om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring.

Skyldigheten att betala *hundskatt* föreslås avskaffad. Vi föreslår att lagen om hundskatt upphävs.

Vi behandlar frågor om *enklare utrustningsbestämmelser för fordon*, men föreslår ingen förändring.

Vi föreslår att det skall stadgas särskilda restriktioner vid åtalsprövningen vid vissa brott som har sin grund i ett avtalsförhållande mellan

en näringsidkare och en konsument och där förhållandena är sådana att näringsidkaren enligt vår bedömning har goda förutsättningar att betinga sig säkerhet eller på annat sätt motverka överträdelse. De brott som avses är *olovliga förfaranden med förhyrd egendom och övertrasseringar av eget konto*.

Åtalsplikten

De svenska åtalsreglerna bygger på principen om *absolut åtalsplikt*. En åklagare är i princip skyldig att väcka åtal när förutsättningar för detta föreligger. Principen är dock urholkad genom förhållandevis omfattande undantagsregler. Vi för mot bakgrund av arbetsläget och annat en diskussion om det finns anledning att ta steget över till en relativ åtalsplikt, alltså att grundprincipen skall vara att åklagare på skönsmässiga grunder får pröva om åtal skall väckas. Vi föreslår dock att den grundläggande regeln om absolut åtalsplikt skall bibehållas.

Möjligheterna till *åtalsunderlåtelse* utvidgades år 1985. Inom ramen för övervägandena om åtalspliktens utformning har vi gjort en utvärdering av hur reglerna har tillämpats och övervägt om de bör förändras. Vi konstaterar att det totala antalet åtalsunderlåtelser enligt rättegångsbalken varit förhållandevis konstant under senare år och faktiskt sjunkit något efter reformen år 1985. Det är särskilt åtalsunderlåtelse vid bötesbrott som minskat. Mot bakgrund bl.a. av utfallet av utvärderingen finner vi inte anledning att föreslå någon ändring av åtalsunderlåtelsereglerna.

Av stor processekonomisk betydelse är reglerna om *förundersökningsbegränsning*. Med hänsyn inte minst till brottsutvecklingen måste i det sammanhanget beaktas möjligheterna till prioritering på förundersökningsstadiet. Vi har övervägt förutsättningarna för att författningsreglerna prioriteringsfrågorna. Vi konstaterar dock att prioritering, utöver vad som redan gäller enligt dagens lagstiftning, mer är en fråga resurser och hur de används. Erfarenheterna av den betydande frihet vad avser resurshanteringen som givits den lokala polisorganisationen kan eventuellt komma att aktualisera någon form av föreskrifter angående prioriteringen av resurser i framtiden. Den frågan får emellertid övervägas i ett annat sammanhang.

Vi har härutöver funnit att förundersökningsplikten, såsom den kommer till uttryck i rättegångsbalken, bör förtydligas. Vi föreslår att det uttryckligen skall anges att det inte föreligger skyldighet att inleda förundersökning, om det är uppenbart att en utredning inte kan komma att leda till att brottet blir uppkälat.

I ett avseende föreslår vi en direkt utvidgning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning. Rätten att underlåta att inleda eller att nedlägga en förundersökning i s.k. disproportionsfall, alltså då kostnaden för att utreda och lagföra brottet inte står i rimlig propor-

tion till sakens betydelse, föreslås sålunda utvidgad.

Möjligheterna till *strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot* har enligt vår mening haft stor betydelse för att snabbt och effektivt beivra lindrigare brott. Vi föreslår att möjligheterna härtill utvidgas. Vi föreslår också att strafföreläggande och ordningsbot slås samman till ett institut - föreläggande av påföljd. Enligt det nya institutet, som beträffande förfarandet helt ansluter till dagens regler, skall åklagare få förelägga påföljd när brottet förskyller böter, oavsett vilket högsta straff som är stadgat för brottet, och när det är uppenbart att påföljden skall bestämmas till villkorlig dom. Föreläggande skall också få uppta medgivna enskilda anspråk. Polisman skall få utfärda bötesföreläggande i de fall brottet förskyller penningböter och upptagits i vad som motsvarar dagens ordningsbotskatalog. Det innebär att möjligheter öppnas att ge sådant föreläggande exempelvis för lindrigare snatteribrott och andra enklare brott med dagsböter i straffskalan. Vi föreslår också att det införs en möjlighet att ge andra myndigheter än, såsom idag, polis och tull rätt att utfärda bötesföreläggande. Bland de myndigheter som bör kunna komma ifråga kan nämnas kustbevakningen och yrkesinspektionen.

För att ytterligare utvidga möjligheterna till bötesföreläggande och bättre anpassa straffskalan till förseelsernas straffvärde föreslår vi att påföljden ändras från dagsböter till penningböter för överträdelser av reglerna om arbetstid vid vägtransport samt för brott mot sjötrafikförordningen och lagen om register för fritidsbåtar. Vi avvisar möjligheterna att ta upp körkortsfrågor i föreläggande av påföljd.

Rätten för åklagare att själv besluta om *förverkande* utan samband med talan om ansvar för brott föreslås utvidgad. Idag gäller att saken måste prövas av rätten om värdet av egendomen överstiger en tiondel av basbeloppet eller om egendomen saknar saluvärde. Vi föreslår att åklagare skall ges generell rätt att besluta om förverkande i denna situation om inte egendomen har ett betydande värde eller det finns särskilda skäl att saken prövas av rätten. Den som drabbas av förverkandet skall dock alltid ha rätt att påkalla domstolsprövning.

Vi föreslår vidare att det införs en rätt för polisman att exempelvis i samband med ingripande besluta om förverkande, när ansvarstalan inte skall föras. Som förutsättning härför föreslås gälla att saken är uppenbar och att egendomen saknar saluvärde eller är värd mindre än en tiondel av basbeloppet.

I konsekvens med våra förslag om förverkande utan samband med åtal föreslår vi att polis och åklagares rätt att förelägga förverkande i samband med föreläggande av påföljd utvidgas i motsvarande mån.

En grundläggande tanke i direktiven är *renodling av åklagarrollen*, alltså att åklagare bara skall syssla med sådant som kräver straffrättslig kompetens. Mot bakgrund härav har vi gjort en genomgång av de uppgifter som åvilar åklagare utanför brottmålsområdet och

funnit att de allra flesta av dessa uppgifter bör föras över till någon annan myndighet.

Uppgiften att föra talan om påförande av tilläggsavgifter för olovligt byggande bör föras över till byggnadsnämnderna. Uppgiften att föra det allmännas talan vid överklagade beslut angående disciplinansvar för krigsmän bör anförtros den beslutande militära myndigheten. Uppgiften att föra talan om uttagande av felparkeringsavgifter bör läggas på kommunen och samordnas med det gällande systemet för uttagande av kontrollavgifter vid s.k. tomtmarksparkering. Uppgiften att föra talan om handräckning bör avlastas allmän åklagare utom i ett särskilt angivet fall. Åklagarnas befattning med ärenden angående viten bör helt upphöra förutom såvitt avser de s.k. generella vitena.

I detta avsnitt behandlar vi slutligen frågan om *delegering av åklagaruppgifter till administrativ personal*. De formella delegationsmöjligheterna är enligt vår mening tillfredsställande. Vi framhåller samtidigt det angelägna i att att varje personalkategori förutsättningar och kompetens tas till vara.

Förundersökning

Målsättningen för *översynen av reglerna om förundersökningsledning och av förundersökningsförfarandet* är att skapa ett förfarande som är snabbt och effektivt och leder till förkortad tid mellan brott och straff, samtidigt som rättssäkerhetsintressena tas tillvara.

Förundersökning i brottmål leds av antingen polis eller åklagare. I mål av enkel beskaffenhet och när utredningen är på spaningsstadiet leds utredningen normalt av polis. När utredningen kommit så långt att någon kan skäligen misstänkas för brottet och saken inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen övertas av åklagare. Vi har efter en genomgång av reglerna funnit detta vara en i stort sett tillfredsställande ordning och föreslår ingen ändring härav. Ett förslag har väckts i utredningen att det bör undersökas om polis och åklagare på lokal nivå skall slås samman till en organisation. Utredningen finner dock att dagens ordning med polis och åklagare i skilda organisationer bör bibehållas. De fördelar som eventuellt kan vinnas genom en sammanslagning uppväger inte nackdelarna från bl.a. tillsyns- och kontrollsynpunkt av att åklagarna inte längre skulle vara fristående från polisen. Vi uttalar oss dock för ett utvidgat *samarbete mellan polis och åklagare*, särskilt på det lokala planet. Företrädare för åklagarmyndigheten föreslås ges rätt och skyldighet att närvara i polisstyrelsen när frågor av betydelse för åklagarverksamheten behandlas.

Vi föreslår också att regeringen skall ge riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i uppdrag att driva ett projekt för att utveckla samarbetet mellan polis- och åklagarorganisationen på olika nivåer.

Vad avser förundersökningsförfarandet har vi med utgångspunkt i förundersökningens syfte undersökt om det är möjligt att *slopa kravet på förundersökning* i vissa fall. Vi föreslår att kravet på formell förundersökning slopas generellt för bötesbrott, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. Förslaget innebär i princip ingen skillnad i det materiella underlaget för åtalsbeslutet, utan avser i huvudsak en lättning i dokumentationskravet. För allvarligare brott anser vi att kravet på förundersökning skall vara kvar i sin nuvarande form. Det innebär inte att förfarandet som sådant inte skulle kunna ändras. Tvärtom är det vår uppfattning att redan dagens regler medger stor frihet att anpassa förfarandet efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet.

I direktiven tas upp frågan om behov av reglering av förutsättningarna och formerna för *förtredning och förspaning*. Vi finner för vår del att behov av författningsreglering inte föreligger, men att vissa råd och föreskrifter vad avser dokumentation och liknande bör utfärdas av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen.

Det föreligger inte sällan problem med att avgöra när en förtredning formellt övergår i en förundersökning och omfattningen av en pågående förundersökning. Vi framhåller betydelsen, inte minst från kontrollsynpunkt, av att kunna avgöra en utrednings formella status och omfattning. Mot bakgrund härav föreslår vi att *beslut om att inleda eller utvidga en förundersökning* alltid skall dokumenteras.

En möjlighet att påskynda och effektivisera förundersökningsförfarandet är att ta tillvara de möjligheter som finns att *hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder direkt på platsen för ett brott eller i samband med anmälanupptagning*. Idag ses denna möjlighet närmast som en undantagssituation. Vi föreslår med anledning härav att polismans rätt och skyldighet att vidta utredningsåtgärder i berörda situationer innan en förundersökning hunnit inledas skall utvidgas.

Vid behandlingen av förundersökningsförfarandet tar vi också upp vissa *metodfrågor* såsom kallelse och hämtning till förhör, kommunikation mellan polis och åklagare i förundersökningens inledningsskede och behovet av s.k. feed-back. Några regelförändringar i detta avseende föreslås dock inte. Vi understryker vikten av centralt metodutvecklingsarbete, såväl internt inom åklagarväsendet som i samarbete mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen.

Vår uppmärksamhet har också riktats mot *formerna för dokumentation av olika förundersökningsåtgärder, särskilt förhör*. Det är vårt allmänna intryck att det här finns ett förhållandevis stort utrymme för effektivisering av förfarandet. Vi föreslår att reglerna om förundersökningsprotokollets utformning skall ändras så att det klart framgår att i protokollet, utöver vad som krävs från kontrollsynpunkt, inte skall upptas mer än vad som behövs för prövning av åtalsfrågan och målets beredande till huvudförhandling. I den mån ett förhör under

förundersökning kan förväntas komma att behöva återopas vid kommande huvudförhandling föreslår vi att bandinspelning av förhöret i ökad utsträckning skall användas härför. Vi är medvetna om att de förändringar i dokumentationsmetoderna som vi föreslår kan kräva ett betydande metodutvecklingsarbete och måhända särskilda utbildningsinsatser. Vi föreslår att regeringen ger riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet för att undersöka vilka möjligheter till effektivisering som vårt förslag kan innebära.

Stora svårigheter föreligger inte sällan idag att genomföra s.k. *slutdelgivning*, alltså att delge den misstänkte underrättelse om rätten att ta del av förundersökningsmaterialet innan åtal väcks. Vi föreslår att sådan underrättelse skall få göras genom förenklad delgivning enligt delgivningslagen. I samband därmed föreslås att det i förundersökningskungörelsen också skall anges vilka övriga delgivningsformer som får användas vid sådan underrättelse.

Åklagarväsendets organisation

Vårt övergripande mål vid *översynen av åklagarväsendets organisation* - vid vilken vi biträtts av statskontoret - är att få till stånd ett mera slagkraftigt och effektivt åklagarväsende. Det finns flera alternativ till en framtida struktur av åklagarväsendets organisation. Ett alternativ är givetvis den nuvarande organisationsstrukturen, kanske med vissa smärre förändringar. De andra alternativ som vi bedömt vara realistiska är dels en sammanslagning av åklagardistrikt till större distrikt, dels den s.k. länspolismästarmodellen och dels den s.k. läns/regionmodellen. Vi belyser och tar ställning till samtliga dessa alternativ. Sammanfattningsvis anser vi att metoden att koncentrera resurserna inom åklagarväsendet till färre verksamhetsorter liksom den s.k. länspolismästarmodellen inte tillgodoser de krav som bör ställas på en framtida åklagarorganisation. De egentliga alternativ som finns är därför enligt vår uppfattning den nuvarande organisationen och den s.k. regionmodellen. Den nuvarande organisationen bör och kan förbättras i vissa avseenden. En avvägning mellan en sådan förbättrad organisation och en regionmodell utfaller dock - i enlighet med vad även statskontoret funnit - till regionmodellens fördel. Vår uppfattning är att det genom en övergång till en regionmodell inom åklagarväsendet skapas bättre förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva åklagarverksamheten mer flexibelt och effektivt.

Regionmodellen innebär att samtliga åklagarmyndigheter inom en region läggs samman till en enda myndighet. Åklagarverksamheten skall dock bedrivas på samma orter som i dag. Chefen för åklagarmyndigheten, överåklagaren, har både det övergripande och det

direkta ansvaret för att verksamheten inom hela regionen bedrivs på ett effektivt sätt. Överåklagaren har frihet att disponera och använda resurser i form av personal och medel på det sätt han anser vara mest effektivt för verksamheten. Förslagen i denna del innebär enligt vår mening ett konsekvent fullföljande av den decentralisering av det ekonomiska ansvaret som sker den 1 juli 1992. Administrationen skall i princip vara samlad hos överåklagaren. Därmed kommer åklagardistriktet i huvudsak att vara avlastade allt administrativt arbete och helt kunna inrikta sig på det operativa arbetet. Chefsåklagaren skall liksom i dag ha det direkta ansvaret för det operativa arbetet inom sitt distrikt.

Vi föreslår att dagens indelning i regioner behålls med två undantag. Vi föreslår dels att Stockholmsregionen delas i två regioner och dels att Vänersborgsregionen förs samman med Göteborgsregionen. Vi föreslår också att de nuvarande regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö omlokaliseras till Solna, Huddinge, Borås respektive Lund.

Vårt förslag till ny åklagarorganisation innebär inte några förändringar av indelningen i åklagardistrikt. Förändringar av distriktsindelningen bör enligt vår mening i första hand initieras inom respektive region. Det är verksamhetens behov jämte de ekonomiska ramarna för myndighetens verksamhet som bör bilda underlag för en bedömning härvidlag. En sådan bedömning bör göras av överåklagaren som på lämpligt sätt bör ta initiativ till ifrågavarande förändringar. Det bör dock ankomma på regeringen att besluta om på vilka orter åklagarverksamhet skall bedrivas.

Vi föreslår att det vid varje åklagarmyndighet, förutom vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål, inrättas en *ledningsgrupp*. I ledningsgruppen bör ingå myndighetschefen, statsåklagare, samtliga chefsåklagare inom myndigheten samt den administrative chefen. Ledningsgruppen skall ha till uppgift att inför myndighetschefens beslut behandla viktiga för verksamheten övergripande frågor. Vi framhåller vikten av att den nya åklagarorganisationen inte får innebära att åklagarverksamheten förlorar sin lokala tyngdpunkt. Överåklagarens uppgifter som myndighetschef inom regionen bör också i fortsättningen vara av huvudsakligen övergripande karaktär. Det skall dock vara chefsåklagaren som inom sitt distrikt svarar för att åklagarverksamheten bedrivs på avsett sätt. För att överåklagaren skall kunna leda verksamheten på ett effektivt sätt bör han enligt vår uppfattning kunna delegera ansvar och befogenheter till åklagardistriktet. Det bör ankomma på riksåklagaren att utforma riktlinjer för delegationen. Vi diskuterar även behovet av *medborgerligt inflytande* inom åklagarväsendet men avstår med hänsyn till annat pågående utredningsarbete från att lämna förslag i denna del.

Enligt vår uppfattning bör det i första hand ankomma på överåkla-

garen att ansvara för hur respektive myndighet organiseras. Vi påpekar dock att det kan vara rimligt att vid utformningen av myndigheternas organisation utgå från dagens ordning.

Det ingår inte i vårt uppdrag att göra en översyn av riksåklagarens uppgifter och organisation. Riksåklagarens framtida roll är dock av stor betydelse vid utformningen av den framtida åklagarorganisationen. Vi föreslår därför att det görs en översyn av riksåklagarens verksamhet och organisation. Översynen bör även omfatta riksåklagarens administration samt ansvarsförhållandena för ADB-frågorna inom åklagarväsendet. Vi redogör dock något kortfattat för vår syn på *riksåklagarens framtida roll*. Vi redovisar också ett förslag till en framtida administrativ ansvars- och arbetsfördelning mellan riksåklagaren, åklagarmyndigheterna och åklagardistrikten.

Vi föreslår att en ordning med *tidsbegränsade förordnanden* för överåklagarna bör övervägas i särskild ordning. Med hänsyn till det väsentligt ändrade arbetsinnehållet i arbetsuppgifterna för en överåklagare bör också övervägas om tjänsterna som överåklagare skall kungöras lediga då den nya organisationen genomförs. En annan fråga som enligt vår uppfattning bör beaktas, exempelvis inom ramen för översynen av riksåklagarens framtida roll, är om även riksåklagarens och biträdande riksåklagarens tjänster bör tidsbegränsas.

Enligt vår uppfattning är det av stor vikt att varje åklagare har en bred kunskap och en allmän överblick över olika typer av juridiska frågor. Vi anser dock att det på områden som kräver särskild utbildning och erfarenhet kan finnas skäl för *en ökad specialisering*. De brottstyper vi anser närmast kan komma ifråga för en ökad specialisering är sexualbrott mot barn, ungdomsmål, miljömål, ekomål och narkotikamål. Vi vill dock inte utesluta en ökad specialisering på ytterligare områden. Det är dock den operativa verksamhetens behov som skall styra inriktningen av specialiseringen. Specialiseringens nackdelar bör motverkas genom en ökad cirkulation. Vi anser därför att riksåklagaren bör ta under övervägande frågan om specialtjänsterna som eko-åklagare och narkotikaåklagare skall tidsbegränsas. Vi föreslår att riksåklagaren skall ange de riktlinjer som behövs för att nå en ändamålsenlig specialisering inom åklagarväsendet. Det bör sedan ankomma på överåklagaren att bedriva verksamheten med utgångspunkt i de riktlinjer som riksåklagaren lagt fast.

Vi föreslår att *åklagarnas lokala behörighet* regleras i åklagarförordningen. Att därutöver införa formella forumregler för åklagarna, på det sätt som gäller för domstol, anser vi inte vara motiverat.

Slutligen föreslår vi att *statsåklagarmyndigheten för speciella mål* behålls i sin nuvarande form men att myndigheten ges administrativt

stöd av någon av de större åklagarmyndigheterna i Stockholm. Vi föreslår vidare att myndigheten skall fungera som central informationsbank, bl.a. när det gäller frågor av internationell karaktär. Vi betonar också vikten av ett väl fungerande samarbete med polisen och då framförallt med rikskriminalens eko-rotel.

Konsekvenser och genomförande

Vi redovisar vilka konsekvenser som kan uppkomma om våra förslag genomförs. Sammanfattningsvis anser vi att förslagen som rör avkriminalisering m.m., åtalsplikten och förundersökning bör frigöra viss kapacitet hos polis, åklagare och domstol. Med hänsyn till brottsutvecklingen och arbetsläget inom rättsväsendet är det enligt vår mening uppenbart att dessa resurser måste stanna inom rättsväsendet och användas för i första hand beivrande av allvarigare brottslighet och för att få ned handläggningstiderna. För åklagarnas del bör frigjord kapacitet främst användas för en mer aktiv förundersökningsledning. Härigenom bör förslagen kunna leda till att rättsväsendet förmår hantera fler ärenden inom givna resursramar. De organisatoriska förslagen bör skapa förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva åklagarverksamheten mer effektivt. Att närmare uppskatta de framtida effekterna av organisationsförändringarna är dock förenat med stora svårigheter. Sammantaget bör dock förslagen medföra vissa besparingseffekter och en ökad effektivitet inom hela åklagarväsendet.

I anslutning till våra konsekvensanalyser belyser vi frågan om våra förslag allmänt ligger i linje med Sveriges internationella åtaganden eller om det av andra skäl finns anledning att beakta internationella förhållanden. Vår bedömning är att vi för vår del inte finner att något av det vi föreslagit skulle kunna komma i konflikt med vad Sverige i internationella sammanhang förbundit sig.

Våra förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 1994.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om avgift vid olovlig parkering

Häri genom föreskrivs följande.

1 §

Har ett fordon stannats eller parkerats i strid mot föreskrift i vägtrafikkungörelsen (1972:603) eller terrängtrafikkungörelsen (1972:594) eller mot föreskrift som meddelats med stöd av dessa författningar och är överträdelsen inte belagd med straff får kommunen eller den kommunen därtill förordnar på kommunens uppdrag ta ut en avgift (felparkeringsavgift) enligt bestämmelserna i denna lag.

Felparkeringsavgift får tas ut också av en markägare som upplåter ett område för parkering eller förbjuder stannande eller parkering inom ett område om ett fordon stannats eller parkerats inom området i strid mot förbud eller villkor som han har beslutat. Med markägare avses även den som disponerar marken genom avtal.

2 §

Med fordon avses i denna lag

1. fordon som är upptagna i bilregistret eller motsvarande utländska register,
2. fordon som är upptagna i det militära fordonsregistret, eller
3. fordon som brukas med stöd av saluvagns-, turistvagns-, exportvagns- eller interimslicens.

3 §

Regeringen anger det högsta belopp som felparkeringsavgift får fastställas till. Beloppen får varieras med hänsyn till skilda slag av parkeringsöverträdelser.

Avgiftens belopp fastställs av kommunen eller, i fall som avses i 1 § andra stycket, av markägaren.

4 §

Felparkeringsavgift avseende överträdelse av lokal trafikföreskrift eller av markägare uppsatt förbud mot eller villkor för stannande

eller parkering får tas ut endast om föreskriften, förbudet eller villkoret tillkännagetts genom vägmärken.

5 §

En ny felparkeringsavgift får tas ut för varje påbörjat kalenderdygn som en olovlig parkering pågår. Minst sex timmar måste dock förflyta från det att en betalningsuppsmaning enligt 9 § första stycket utställdes till dess att en ny får utställas.

Högst fem felparkeringsavgifter får tas ut för samma olovliga parkering.

6 §

Görs anspråk på felparkeringsavgift får inte för samma parkering också tas ut parkeringsavgift som inte betalats.

7 §

Fordonets ägare och förare ansvarar solidariskt för att felparkeringsavgiften betalas. Ägaren ansvarar dock inte om omständigheterna gör det sannolikt att fordonet frånhänts honom genom brott.

Med fordonets ägare avses

1. den som vid tiden för den olovliga parkeringen var antecknad som fordonets ägare i något av de register som avses i 2 § eller den som senare har antecknats där som ägare av fordonet vid tiden för överträdelsen,

2. i fråga om fordon som brukas med stöd av licens som anges i 2 § 3, den som vid samma tid innehade licensen.

8 §

Felparkeringsavgift får utställas endast av parkeringsvakt som genomgått en för ändamålet lämplig utbildning. Regeringen får föreskriva vad denna utbildning skall innehålla och villkor i övrigt för att få tjänstgöra som parkeringsvakt.

Parkeringsvakt skall under tjänstgöring bära sådan klädedräkt eller annat kännetecken att behörigheten tydligt framgår.

9 §

Felparkeringsavgift utställs genom att en uppsmaning att betala avgiften överlämnas till fordonets ägare eller förare eller fästes på fordonet.

Om felparkeringsavgiften inte betalas inom den tid som angetts i uppsmaningen, skall fordonets förare eller ägare påminnas om betalningsansvaret innan åtgärder vidtas för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Påminnelsen skall innehålla uppgift om när avgiften senast skall betalas.

10 §

Talan om att få ut felparkeringsavgift får inte väckas senare än två år från den dag då den olovliga parkeringen upphörde.

Talan skall väckas vid tingsrätten i den ort där den olovliga parkeringen ägde rum.

11 §

Om det med hänsyn till omständigheterna i samband med den olovliga parkeringen skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut felparkeringsavgift, får avgiften inte tas ut.

12 §

Har någon genom lagakraftäggande dom dömts för gärning som innefattar olovlig parkering eller godkänt strafföreläggande för sådan gärning får felparkeringsavgift inte tas ut. Redan erlagd avgift skall betalas tillbaka.

13 §

Närmare föreskrifter för tillämpning av denna lag meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994, då lag (1976:206) om felparkeringsavgift, lag (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering och lag (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning skall upphöra att gälla. Har överträdelsen skett före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

2. Förslag till Lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 9 kap. 12 § och 10 kap. 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

12 §

Vad i 8 kap. 13 § sägs om inskränkning i åklagares åtalsrätt skall äga motsvarande tillämpning beträffande annat i detta kapitel omförmält brott än grovt bedrägeri.

Bedrägeri eller bedrägligt beteende som består i att en konsument gjort avtalsstridigt uttag på eget kredit- eller tillgångskonto får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Bedrägligt beteende som avses i 2 § andra stycket må ej åtalas av åklagare, med mindre åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.

10 kap.

10 §

Vad i 8 kap. 13 § sägs om inskränkning i åklagares åtalsrätt skall äga motsvarande tillämpning beträffande annat i detta kapitel omförmält brott än grov förskingring och sådan trolöshet mot huvudman som är att anse som grov.

Olovligt förfogande över egendom, som kommit i gärningsmannens besittning genom avtal, enligt vilket äganderätten skall övergå först sedan betalning erlagts, eller som gärningsmannen eljest innehar på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, *må ej* åtalas av åklagare, *med mindre* åtal finnes påkallat *ur* allmän synpunkt.

Undandräkt, olovligt förfogande eller olovligt brukande beträffande egendom, som kommit i gärningsmannens besittning genom avtal som avser hyra av egendomen eller enligt vilket äganderätten skall övergå först sedan betalning erlagts, eller som gärningsmannen eljest innehar på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, får åtalas av åklagare *endast om* åtal är påkallat *från* allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

3. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att i 22 kap. skall införas en ny paragraf, 9 §, av följande lydelse

dels att 23 kap. 1, 3, 4 a, 21 och 22 §§, 27 kap. 7 §, 48 kap. och 59 kap. 9 § skall ha nedan angivna lydelse

dels att i 59 kap. 5-8 §§ ordet "strafföreläggande" skall bytas ut mot "föreläggande".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 kap.

9 §

Vad som sägs i 1 och 2 §§ om åtal för brott skall i tillämpliga delar gälla även utfärdande av föreläggande om påföljd.

23 kap.

1 §

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. *Detta gäller, om inte något annat följer av 4 a § eller 22 §.*

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. *Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte kommer att kunna utredas. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a § eller 22 §.*

Om det krävs angivelse för att brottet skall höra under allmänt åtal, får förundersökningen trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall skall målsägande underrättas snarast. Om denne då inte anger brottet till åtal, skall förundersökningen läggas ned.

3 §

Förundersökningen inleds av

Beslut att inleda förundersök-

Nuvarande lydelse

polismyndigheten eller åklagaren. Har den inletts av polismyndighet och är saken ej av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertagas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall ock eljest överta ledningen, när det finnes påkallat av särskilda skäl.

Åklagaren äge, då undersökningen ledes av polismyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande.

Då undersökningen ledes av åklagaren, äge han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet så ock uppdraga åt polisman att vidtaga särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det.

Innan förundersökning hunnit inledas, må polisman hålla förhör och vidtaga annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden icke kan uppskjutas utan olägenhet.

Föreslagen lydelse

ning fattas av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagare, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen, när det är påkallat av särskilda skäl.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman hålla förhör och vidta annan utredningsåtgärd som är av betydelse för utredningen.

4 a §

Förundersökning får vidare läggas ned

1. om *fortsatt utredning skulle kräva kostnader* som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än böter

2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om

Förundersökningen får, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse däri genom inte åsidosätts, vidare läggas ned

1. om *det, med hänsyn till brottets straffvärde eller andra sådana omständigheter, krävs insatser för att utreda och lagföra brottet* som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan an-

Nuvarande lydelse

åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Om förutsättningar att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas.

Beslut enligt denna paragraf meddelas av åklagare.

Föreslagen lydelse

tas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn eller

2. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning.

21 §

Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen.

Sedan utsaga av misstänkt eller annan upptecknats, skall, innan förhöret avslutas, utsagan uppläsas eller tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas, om han har något att erinra mot innehållet. Erinran, som ej förleder ändring, skall antecknas. Därefter må uppteckningen ej ändras. Har utsagan först efter granskningen antecknats i protokollet, skall uppteckningen biläggas handlingarna.

I mindre mål må i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga, som förekommit vid förundersökningen.

Så snart åtal beslutats, har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en avskrift av protokoll eller anteckningar

Vid förundersökningen skall föras protokoll

I protokollet skall redovisas

1. vidtagna åtgärder och vad i övrigt förekommit av betydelse för att följa utredningens huvudsakliga gång

2. vad som framkommit under utredningen, i den utsträckning det är erforderligt för prövning av åtalsfrågan och målets beredande till huvudförhandling.

Den som förhörts under förundersökningen skall innan denna avslutas ges tillfälle att granska vad som upptagits av förhöret i protokollet. En sådan invändning mot protokollet som inte förleder ändring skall antecknas i protokollet.

Så snart åtal beslutats, har den misstänkte eller hans försvarare rätt att på begäran få en kopia av protokoll från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, skall ett exemplar utan särskild begä-

Nuvarande lydelse

från förundersökningen. Har offentlig försvarare förordnats för den misstänkte, skall *en avskrift* utan särskild begäran lämnas eller sändas till försvararen.

Föreslagen lydelse

ran lämnas eller sändas till försvararen.

22 §

Förundersökning enligt detta kapitel är, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligga, ej erforderlig beträffande brott, för vilket icke svårare straff än böter är stadgad, eller beträffande brott, som avses i 45 kap. 2 § första eller andra stycket. Ej heller är förundersökning erforderlig i mål om brott, som avses i 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § andra stycket, med mindre anledning förekommer till ådömande av annan påföljd än böter.

Vill åklagaren utvidga väckt åtal, må det ske, utan att förundersökning enligt detta kapitel ägt rum.

Förundersökning enligt detta kapitel behöver inte företas, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antagas föranleda annan påföljd än böter, eller ett sådant brott som avses i 45 kap. 2 § första eller andra stycket.

Vill åklagaren utvidga väckt åtal, får det ske, utan att förundersökning enligt detta kapitel ägt rum.

27 kap.

7 §

Då rätten förordnar om beslag eller fastställer verkställt beslag, skall, om ej åtal redan väckts, rätten utsätta den tid, inom vilken åtal skall väckas. Denna må ej bestämmas längre än som finnes oundgängligen erforderlig.

I annat fall än som avses i första stycket skall åtal väckas inom en månad från det att beslaget verkställdes, om inte den beslagtagna egendomens värde understiger en tiondel av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes.

Finnes tid, som avses i första

Finnes tid, som avses i första

Nuvarande lydelse

eller andra stycket, otillräcklig, må rätten om framställning där- om göres före tidens utgång, medgiva förlängning av tiden.

48 Kap. Om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot*Allmänna bestämmelser**Föreslagen lydelse*

stycket, otillräcklig, må rätten om framställning därom göres före tidens utgång, medgiva förlängning av tiden.

48 Kap. Om föreläggande av påföljd m.m.

1 §

Fråga om ansvar för brott, som hör under allmänt åtal, får under de villkor som föreskrivas i detta kapitel upptagas av åklagare och av polisman genom föreläggande av ordningsbot. Föreläggande som nu nämnts träder i stället för åtal i den utsträckning som framgår av 3 §.

Närmare föreskrifter angående tillämpningen av detta kapitel meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

Frågan om ansvar för ett brott, som hör under allmänt åtal, får under de villkor som föreskrivs i detta kapitel tas upp av åklagare och polis genom föreläggande av påföljd. Ett sådant föreläggande ersätter åtal i den utsträckning som framgår av 3 §.

Närmare föreskrifter angående tillämpningen av detta kapitel meddelas av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer.

2 §

Föreläggande enligt detta kapitel innebär att den misstänkte till godkännande omedelbart eller inom viss tid förelägges ett bötesstraff, fastställt vid strafföreläggande efter vad åklagaren anser brottet förskylla och vid föreläggande av ordningsbot efter vad som bestäms enligt 14 §.

Är brott förenat med egendoms förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan, skall också denna föreläggas den misstänkte till godkännande.

Föreläggande av påföljd får utfärdas beträffande brott som förskyller böter (bötesföreläggande). Föreläggande får också utfärdas i fall då det är uppenbart att påföljden ska bestämmas till villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter (föreläggande av villkorlig dom).

Nuvarande lydelse

Har föreläggande enligt detta kapitel utfärdats till godkännande inom viss tid, får fråga om ansvar för brottet ej upptagas på nytt förrän denna tid utgått.

Har föreläggande godkänts, gäller det som dom vilken har vunnit laga kraft.

Föreslagen lydelse

3 §

Bötesföreläggande och föreläggande av villkorlig dom innebär att den misstänkte för godkännande antingen omedelbart eller inom viss tid föreläggs frågan om ansvar och påföljd för brottet.

Är brottet förenat med förverkande av egendom eller någon annan sådan särskild rättsverkan, skall också denna föreläggas den misstänkte för godkännande.

Har målsäganden förklarat att han ämnar föra talan om enskilt anspråk och är omständigheterna sådana att det åligger åklagaren att enligt 22 kap 2 § första stycket utföra målsägandens talan, skall också det enskilda anspråket föreläggas den misstänkte för godkännande.

4 §

Strafföreläggande får utfärdas beträffande brott, för vilket ej stadgas svårare straff än böter, dock ej normerade böter, och beträffande brott, för vilket stadgas dagsböter eller fängelse i högst sex månader. Om dagsböter skall användas som påföljd för brottet, få dock strafföreläggande utfärdas endast när brottet ensamt eller tillsammans med annat sådant brott som nu har nämnts förskyller högst ett-hundra dagsböter.

Det finns särskilda bestämmelser om strafföreläggande för brott som begåtts av någon som

Har föreläggandet utfärdats för godkännande inom viss tid, får en fråga som omfattas av föreläggandet inte tas upp på nytt förrän den tiden gått ut.

Har föreläggandet godkänts, gäller det som en lagakraftvunnen dom.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

är under arton år.

5 §

Straffföreläggande får inte utfärdas

om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger

om i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, vilka enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning

om målsäganden förklarar, att han ämnar föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, eller begärt, att åtal skall väckas

om talan om företagsbot skall föras i anledning av brottet.

Föreläggande får utfärdas av åklagare.

Bötesföreläggande för brott som förskyller penningböter och för vilka bötesbeloppet bestämts på sätt som anges i 6 § får utfärdas också av polisman. Beträffande sådana brott får regeringen förordna att föreläggande får utfärdas också av tjänsteman vid en annan myndighet.

Har målsäganden framställt enskilt anspråk på grund av brottet, får föreläggande utfärdas endast av åklagare. Även i annat fall skall, när omständigheterna är sådana att beslut i saken bör ankomma på åklagare, frågan om utfärdande av föreläggande överlämnas till åklagaren för prövning.

6 §

Straffföreläggande avfattas skriftligen och undertecknas av åklagaren.

Föreläggandet skall innehålla uppgift om

- 1. den misstänkte*
- 2. brottet med angivande av tid och plats för dess begående samt övriga omständigheter som behövs för att känneteckna det*
- 3. det eller de lagrum som äro tillämpliga,*
- 4. det straff och den särskilda rättsverkan, som föreläggas den misstänkte.*

Riksåklagaren väljer i samråd med rikspolisstyrelsen ut de brott, för vilka polisman eller annan tjänsteman skall få utfärda bötesföreläggande enligt 5 § andra stycket.

Riksåklagaren bestämmer för de olika brotten de belopp som skall anges i föreläggandet. Därvid anges även grunderna för beräkning av gemensamt straff för flera brott. Om särskilda skäl föreligger, får riksåklagaren uppdra åt en statsåklagare att bestämma bötesbeloppets storlek i fråga om vissa brott.

Nuvarande lydelse

Utfärdas strafföreläggande till godkännande inom viss tid, skall den misstänkte genom anteckning i föreläggandet eller på annat sätt givas

upplysning om sättet för godkännande och om den tid som fastställts härför,

upplysning att, om godkännande ej sker, åtal kan äga rum efter utgången av den fastställda tiden.

Strafföreläggande lämnas eller sändes till den misstänkte.

Regeringen äger förordna att i stället för föreläggandet får lämnas eller sändas skriftligt besked, som upptager föreläggandets innehåll och sådana upplysningar som anges i 7 §.

Strafföreläggande godkännes genom att den misstänkte under-tecknar och tillställer vederbörlig mottagare förklaring, att han erkänner gärningen och godtager det straff och den särskilda rättsverkan som upptagits i föreläg-

Föreslagen lydelse

7 §

Föreläggande får inte utfärdas,

1. om det inte finns förutsättningar för allmänt åtal,

2. om i föreläggandet inte tas upp alla brott av den misstänkte, som enligt utfärdarens vetskap föreligger till bedömning eller

3. om talan om företagsbot skall föras i anledning av brottet.

8 §

Föreläggandet avfattas skriftligen och undertecknas av den tjänsteman som utfärdar det.

Föreläggandet skall innehålla uppgift om

1. den misstänkte,

2. brottet med angivande av tid och plats för dess begående samt övriga omständigheter som fordras för att känneteckna det samt

3. den påföljd och särskilda rättsverkan som föreläggs den misstänkte.

Upptas ett enskilt anspråk i föreläggandet skall också lämnas uppgift om målsäganden och anspråket samt de omständigheter, som detta grundas på.

9 §

Föreläggande lämnas eller sänds till den misstänkte.

Bötesföreläggande enligt 5 § första stycket andra meningen bör utfärdas i den misstänktes närvaro, varvid den misstänkte skall få tillfälle att omedelbart

Nuvarande lydelse

gandet. Närmare bestämmelser om vem som skall mottaga sådan förklaring meddelas av regeringen.

Godkännande, som tecknas på annan handling än föreläggandet, är gällande endast om det klart framgår vilket föreläggande som avses.

Föreslagen lydelse

godkänna föreläggandet.

Föreläggande av villkorlig dom skall delges den misstänkte muntligen av åklagaren, varvid upplysning skall lämnas om innebörden av den förelagda påföljden och de skyldigheter som är förknippade med denna.

Utfärdas föreläggande för att godkännas inom viss tid, skall den misstänkte genom anteckning i föreläggandet eller på annat sätt ges upplysning om sättet för godkännande och den tid som fastställts för detta. Han skall också upplysas om att åtal kan äga rum efter den angivna tiden om godkännande inte sker.

10 §

Skriftligt godkännande av strafföreläggande får i den misstänktes ställe lämnas av ombud för honom, om till åklagaren inges fullmakt i huvudskrift vilken, utöver vad som följer av 12 kap., innehåller

förklaring att ombudet äger godkänna strafföreläggande på den misstänktes vägnar,

uppgift om det brott som godkännandet får avse, varvid skall anges brottets art samt tid och plats för dess begående,

uppgift om den högsta bötespåföljd som den misstänkte är villig att godtaga,

uppgift om särskild rättsverkan som är i fråga som den misstänkte är villig att godtaga.

Har sådan fullmakt ingivits till åklagaren, får ombudet mottaga

Föreläggandet godkänns genom att den misstänkte undertecknar och tillställer behörig mottagare en förklaring att han erkänner gärningen och godtar den påföljd och särskilda rättsverkan samt det enskilda anspråk som upptagits i föreläggandet. Närmare bestämmelser om vem som skall motta sådan förklaring meddelas av regeringen.

Har föreläggandet godkänts i endast viss del är godkännandet ogiltigt.

Ett godkännande, som skrivs på någon annan handling än föreläggandet, är giltigt endast om det klart framgår vilket föreläggande som avses.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

handlingar i saken på den misstänktes vägnar.

11 §

Avser straffföreläggande ej annat än böter och betalas böterna till myndighet, som regeringen bestämmer, utan att skriftligt godkännande skett, anses betalningen som godkännande, om det icke framgår att den misstänkte ej har avsett att godkänna föreläggandet.

Skriftligt godkännande av bötesföreläggande får i den misstänktes ställe lämnas av den som är ombud för honom, om det till den utfärdande myndigheten inges fullmakt i original. Fullmakten skall, utöver vad som följer av 12 kap., innehålla

1. förklaring att ombudet har rätt att godkänna bötesföreläggande på den misstänktes vägnar,

2. uppgift om det brott som godkännandet får avse, varvid skall anges brottets art samt tid och plats för dess begående samt

3. uppgift om den högsta bötespåföljd, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som den misstänkte är villig att godta.

Har sådan fullmakt ingivits till myndigheten, får ombudet motta handlingar i saken på den misstänktes vägnar.

12 §

Godkännande, som sker sedan åklagaren utfärdat stämning eller stämningsansökan, är utan verkan.

Avser föreläggandet inget annat än böter och betalas böterna till den myndighet, som regeringen bestämmer, utan att skriftligt godkännande skett, anses betalningen som godkännande, om det inte framgår att den misstänkte inte har avsett att godkänna föreläggandet.

12 a §

Om åklagaren finner att ett

Nuvarande lydelse

strafföreläggande, som har godkänts, innehåller en uppenbar oriktighet till följd av åklagarens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, skall han, sedan den som har godkänt föreläggandet getts tillfälle att yttra sig, besluta om rättelse av föreläggandet.

Rättelse får inte göras, om den som har godkänt föreläggandet motsätter sig det.

En rättelse får inte innebära att straffet höjs.

Föreslagen lydelse

Om föreläggande av ordningsbot

13 §

Föreläggande av ordningsbot får utfärdas beträffande brott, för vilket ej stadgas annat straff än böter omedelbart i penningar och ej heller normerade böter och för vilket ordningsbot bestämts på sätt som föreskrivs i 14 §.

Bestämmelserna om föreläggande av ordningsbot äro icke tillämpliga, om särskilt villkor är stadgat för allmänt åtal.

Om godkännande sker sedan stämning eller stämningsansökan utfärdats, är det ogiltigt.

14 §

Regeringen äger meddela föreskrifter om det högsta belopp, till vilket ordningsbot får bestämmas, och om andra begränsningar för användningen av föreläggande av ordningsbot.

Riksåklagaren företager i samråd med rikspolisstyrelsen urval av de brott, för vilka ordningsbot skall bestämmas.

Riksåklagaren bestämmer för

Om utfärdaren finner att ett föreläggande, som har godkänts, innehåller en uppenbar oriktighet till följd av utfärdarens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, skall han, sedan den som godkänt föreläggandet beretts tillfälle att yttra sig, besluta om rättelse av föreläggandet.

Rättelse får inte göras, om den

Nuvarande lydelse

olika brott de belopp som skola upptagas såsom ordningsbot. Därvid anges även grunder för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott. Om särskilda skäl föreligga, äger riksåklagaren uppdraga åt statsåklagare att i fråga om vissa brott bestämma beloppet för ordningsbot.

Föreslagen lydelse

som har godkänt föreläggandet motsätter sig det.

En rättelse får inte innebära att straffet höjs.

15 §

Föreläggande av ordningsbot får icke utfärdas,

om den misstänkte förnekar gärningen,

om i föreläggandet ej upptagas alla brott av den misstänkte, vilka enligt polismannens vetskap föreligga till bedömning, eller

om det föreligger anledning att antaga att talan om enskilt anspråk kommer att föras.

Föreläggande bör ej utfärdas, om det i annat fall kan antagas vara påkallat att åklagare prövar fråga om strafföreläggande eller åtal för brottet.

Finner den som utfärdat sådant bötesföreläggande som avses i 5 § första stycket andra mening- en i omedelbart samband med att föreläggandet utfärdats och godkänts att föreläggandet innehåller en uppenbar oriktighet, och avser denna annat än att bötesbeloppet är för lågt, får den utfärdande tjänstemannen, om det kan ske genast, utan hinder av 4 § andra stycket bereda den misstänkte tillfälle att stryka över godkännandet. Sker detta, skall föreläggandet återkallas. Ett nytt föreläggande får därefter utfärdas.

16 §

Föreläggande av ordningsbot avfattas skriftligen och under- tecknas av polismannen.

Föreläggande bör utfärdas i den misstänktes närvaro, varvid den misstänkte skall erhålla tillfälle att omedelbart godkänna föreläggandet.

Om föreläggande utfärdas i den misstänktes frånvaro eller om misstänkt, som är närvarande

Nuvarande lydelse

när föreläggande utfärdas, behöver rådrum, får polismannen tillstålla honom föreläggandet för senare ställningstagande till frågan om godkännande.

17 §

Bestämmelserna i 6 § andra stycket 1, 2 och 4 samt i 7, 9, 11 och 12 a §§ gäller även i fråga om föreläggande av ordningsbot. Vad som sägs om åklagare i 12 a § skall därvid i stället avse polisman.

18 §

Finner polisman i omedelbart samband med att föreläggande av ordningsbot utfärdats och godkänts, att föreläggandet innehåller uppenbart oriktighet, och avser denna annat än att ordningsbotsbeloppet är för lågt, får polismannen, om det kan ske genast, utan hinder av 3 § andra stycket bereda den misstänkte tillfälle att stryka över godkännandet. Sker detta, skall föreläggandet återkallas. Nytt föreläggande får därefter utfärdas.

19 §

Godkännes föreläggande av ordningsbot sedan åklagaren utfärdat stämning eller stämningensansökan, är godkännandet utan verkan. Sker godkännandet sedan strafföreläggande utfärdats, är godkännandet också utan verkan, om icke den åklagare som utfärdat strafföreläggandet förklarar, att godkännandet skall

Föreslagen lydelse

Nuvarande lydelse

gälla, och återkallar strafföreläggandet.

20 §

Regeringen äger förordna, att föreläggande av ordningsbot får utfärdas även av åklagare och tulltjänsteman. De bestämmelser i detta kapitel som gälla polisman äga motsvarande tillämpning beträffande den som avses med sådant förordnande.

*Föreslagen lydelse***59 kap.****9 §.**

Bestämmelserna i 5-8 §§ äga motsvarande tillämpning i fråga om besvär över godkänt föreläggande av ordningsbot. I mål om besvär över sådant föreläggande är allmän åklagare motpart till den misstänkte.

I mål om besvär över föreläggande av påföljd är allmän åklagare motpart till den misstänkte.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har föreläggande utfärdats före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

4. Förslag till Lag om ändring i utsökningsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 15 § utsökningsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

15 §

När kronofogdemyndigheten enligt 4 kap. 14 eller 15 § eller 16 kap. 9 eller 12 § eller 13 § jämförd med 4 kap. 14 och 15 §§ förelägger svaranden eller tredje man att fullgöra eller underlåta något, får myndigheten föreskriva vite till belopp som finnes behövligt.

Fråga om utdömande av vite som har förelagts enligt första stycket prövas, på talan av *allmän åklagare eller* kronofogdemyndigheten, av en tingsrätt i det län där kronofogdemyndigheten finns. Har ändamålet med vitet förfallit, får det ej dömas ut.

Fråga om utdömande av vite som har förelagts enligt första stycket prövas, på talan av kronofogdemyndigheten, av en tingsrätt i det län där kronofogdemyndigheten finns. Har ändamålet med vitet förfallit, får det ej dömas ut.

Om föreläggande vid vite ej iakttas, kan kronofogdemyndigheten ge nytt vitesföreläggande utan hinder av att det förra ej har vunnit laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har talan väckts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

5. Förslag till Lag om ändring i checklagen (1932:131)

Härigenom föreskrivs i fråga om checklagen (1932:131)
att 74 § skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

6. Förslag till Lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar

Härigenom föreskrivs att 106 § lagen (1939:608) om enskilda vägar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

106 §

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som uppfört byggnad eller vidtagit annan åtgärd i strid mot förbud enligt 100 § att undanröja eller ändra det utförda. Tingsrätten får meddela handräckning till rättelse i vad olagligen skett. Ansökan om handräckning får göras av *allmän åklagare*, byggnadsnämnd samt ägare eller innehavare av fastighet, som får begagna vägen. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Länsstyrelsen får vid vite förelägga den som uppfört byggnad eller vidtagit annan åtgärd i strid mot förbud enligt 100 § att undanröja eller ändra det utförda. Tingsrätten får meddela handräckning till rättelse i vad olagligen skett. Ansökan om handräckning får göras av byggnadsnämnd samt ägare eller innehavare av fastighet, som får begagna vägen. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Efterkoms ej föreläggande, som meddelats med stöd av 101 §, skall på anmodan av länsstyrelsen kronofogdemyndigheten föranstalta om att åtgärden vidtages.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har ansökan gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

7. Förslag till Lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967)

Härigenom föreskrivs i fråga om värnpliktslagen (1941:967)
dels att 34 § skall upphöra att gälla
dels att 35-37 §§ samt rubrikerna till 4 kap. och 5 kap. skall ha
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Om *adressanmälan och upp-
giftsskyldighet*

Om *uppgiftsskyldighet*

35 §

Värnpliktig skall *utkvittera
postförsändelse från militär myn-
dighet, taga del av försändelsens
innehåll samt inom åtta dagar
efter anmodan lämna myndig-
heten de upplysningar som ford-
ras om personliga förhållanden
av betydelse för hans tjänstgö-
ring.*

Värnpliktig skall efter anmodan
lämna *militär myndighet* de upp-
lysningar som fordras om per-
sonliga förhållanden av betydelse
för hans tjänstgöring. *Om den
värnpliktige underlåter att lämna
begärda uppgifter får en ny
anmodan förenas med vite.*

5 kap.

Om *påföljder för åsidosättande
av föreskrifterna i denna lag
och om laga förfall*

Om *ansvar m.m.*

37 §

Värnpliktig, som utan laga
förfall underlåter att fullgöra
skyldighet enligt 34 eller 35 §,
döms till penningböter.

Lämnar han vid fullgörande av
sådan skyldighet uppsåtligen eller
av grov oaktsamhet oriktig upp-
gift, döms till böter eller fängelse
i högst sex månader.

Värnpliktig som vid fullgörande
av sin upplysningskyldighet mot
militär myndighet uppsåtligen
eller av grov oaktsamhet lämnar
oriktig uppgift, döms till böter
eller fängelse i högst sex måna-
der.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

8. Förslag till Förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen
dels att 21 a § skall upphöra att gälla
dels att 1, 3 a, 12 a, 14, och 22-25 §§ skall ha följande lydelse
dels att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 1 a §, av
följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning till att avse ytterligare brott skall dokumenteras genom tjänsteanteckning i akten eller genom ett särskilt uppsatt beslut. Beslutet skall undertecknas av undersökningsledaren.

Uppkommer fråga att inleda förundersökning rörande brott, som allenast efter angivelse hör under allmänt åtal, har undersökningsledaren att vid tillämpning av stadgandet i 23 kap. 1 § andra stycket första punkten rättegångsbalken taga hänsyn till brottets svårhetsgrad, sannolikheten av att angivelse sker, beskaffenheten av de åtgärder som behöva vidtagas samt förhållandena i övrigt.

1 a §

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i sin helhet. Han skall tillse att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tillvaratas. Det åligger undersökningsledaren att vid förundersökningens inledande och under utredningens gång ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 a §

Har polisman enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken vidtagit åtgärd i syfte att utreda brott, skall åtgärden så snart det kan ske anmälas för den som äger leda förundersökning rörande brottet. Kungörelse (1969:589).

En polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller upptar anmälan skall vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte hunnit inledas. Kan utredningen färdigställas direkt på plats skall så ske. Vidtagna åtgärder skall så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet.

12 a §

Har underrättelse till den misstänkte och hans försvarare enligt 23 kap. 18 § första stycket tredje meningen rättegångsbalken lämnats muntligen, skall det genom tjänsteanteckning av den som lämnat underrättelsen eller på annat sätt framgå att mottagaren fått del av underrättelsen.

Har underrättelse som avses i första stycket lämnats skriftligen, skall genom skriftligt erkännande eller på annat sätt framgå att den misstänkte och hans försvarare fått del av underrättelsen. Underrättelsen må sändas i vanligt brev, om det ej av särskilda skäl kan antagas att adressaten ej skulle erhålla underrättelsen därigenom. Vad som sagts nu gäller ej underrättelse till den misstänkte, om för brottet är stadgat svårare straff än fängelse i sex månader. Förordning (1987:967).

En underrättelse som lämnas skriftligen får sändas i vanligt brev, om det inte av särskilda skäl kan antas att adressaten inte skulle erhålla underrättelsen därigenom. Underrättelse till den misstänkte skall dock delges denne, om det för brottet är stadgat svårare straff än fängelse sex månader. Delgivningen skall ske med tillämpning av bestämmelserna i 3 § första till fjärde stycket delgivningslagen (1970:428). Ordinär delgivning får ske också genom förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen.

21 a §

Avser misstanken brott för vilket är stadgat fängelse i mer än sex månader och har den

Nuvarande lydelse

misstänkte ej tidigare dömts till annan påföljd än böter, skall han beredas tillfälle att skriftligen lämna uppgifter rörande familje- och bostadsförhållanden, militär-tjänst, samhällsengripanden samt andra omständigheter som kan vara av betydelse. Förordning (1979:80).

Föreslagen lydelse

22 §

Protokoll skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

Utsaga skall, i de delar den anses bära intagas i protokollet, återgivnas i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordagrann återgivning behöver dock ej ske annat än då det ligger vikt på att de exakta ordalagen inflyta i protokollet. Utsaga som ordagrant antecknats i protokollet skall sättas inom citationstecken.

Finnes det lämpligt att, såsom när flera vittnen höras om samma förhållande, återgiva utsaga genom hänvisning till förut gjord uppteckning, skall, där utsagorna ej helt överensstämmer, noga angivas, i vilka hänseenden hänvisning sker.

Protokollet skall avfattas så, att det ger en rättvisande bild av de åtgärder som vidtagits under förundersökningen, men skall i övrigt inte ges en mer vidlyftig omfattning än vad som är nödvändigt för prövning av åtalsfrågan och för att bereda målet till huvudförhandling. Om det är lämpligt, får resultatet av vidtagna åtgärder redovisas genom en sammanfattande redogörelse.

Berättelser av vittnen och andra som hörts under förundersökningen skall i behövlig utsträckning intas i protokollet genom uppteckning eller genom upptagning på teknisk väg. Om det är tillräckligt med hänsyn till utredningen får en berättelse återges genom en av förhørsledaren lämnad redogörelse för utsagans väsentliga innehåll.

23 §

Vid protokollföring använda memorialanteckningar bära er-hålla slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider; dock att uppteckning av utsaga som skall granskas enligt

Innan åklagaren fattar beslut i åtalsfrågan, skall protokollet över den förundersökning som verkställt före beslutet ha fått slutlig avfattning.

Protokollet skall färdigställas så

Nuvarande lydelse

23 kap. 21 § rättegångsbalken skall erhålla slutlig avfattning i samband med sådan granskning.

Innan åklagare fattar beslut i åtalsfrågan, skall protokollet över den förundersökning som verkställts före beslutet hava erhållit slutlig avfattning.

Protokoll skall så snart ske kan uppsättas (slutgiltigt färdigställas). Där så finnes lämpligt bör protokollet uppsättas efter hand som förundersökningen fortskrider.

Föreslagen lydelse

snart som möjligt. Om det inte är olämpligt, bör protokollet sättas upp efter hand som förundersökningen fortskrider.

24 §

Kortfattade anteckningar må föras i stället för protokoll, om det brott, som förundersökningen avser, kan antagas ej föranleda annan påföljd än böter samt förundersökningen är av mindre omfattning.

Om anteckningar som nu sägs gälla vad beträffande protokoll är stadgat, där det är tillämpligt; dock att utsaga av person som hörts vid förundersökningen ej behöver återgivas annorlunda än som en av förhørsledaren lämnad redogörelse för utsagans väsentliga innehåll. Redogörelsen behöver ej vara granskad av den hörde. Kungörelse (1964:686).

Vad som sägs i denna förordning om protokoll under förundersökning gäller i tillämpliga delar även beträffande sådan utredning som enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken vidtagits innan förundersökning inletts.

25 §

Erfordras i mål som skall upptagas av underrätt ej förundersökning, bör då fråga är om brott som ej omedelbart iakttagits av rätten, av polisrapport eller

I sådana fall där förundersökning inte behövs bör det på lämpligt sätt framgå av handlingarna om den misstänkte erkänner eller förnekar gär-

Nuvarande lydelse

annan dylik handling framgå, huruvida den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen. Om återgivande i sådan handling av utsaga gälla vad i 24 § är stadgat.

Föreslagen lydelse

ningen.
Närmare föreskrifter om handläggning av brottmål utan förundersökning meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med riksåklagaren.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

9. Förslag till Lag om ändring i lagen (1950:596) om rätt till fiske

Härigenom föreskrivs att 39 § lagen (1950:596) om rätt till fiske skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §

Är det uppenbart att fiskeredskap utsatts eller anordning vidtagits i strid med vad som gäller om fiskådra och sker inte rättelse genast efter tillsägelse, får tingsrätten på ansökan av den som lider skada meddela handräckning. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Detsamma skall gälla, om någon begagnar av länsstyrelsen fastställt märke för redskap eller notvarp på sätt som är ägnat att obehörigen avhålla annan från att fiska.

Om ett allmänt fiskeintresse berörs får ansökan om handräckning även göras av *allmän åklagare*, av fiskeristyrelsen eller av fisketillsynsman som särskilt förordnats för detta.

Om ett allmänt fiskeintresse berörs får ansökan om handräckning även göras av fiskeristyrelsen eller av fisketillsynsman som särskilt förordnats för detta.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har ansökan gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

10. Förslag till Lag om ändring i trafikbrottslagen (1951:649)

Härigenom föreskrivs i fråga om trafikbrottslagen (1951:649) att 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Brister vägtrafikanter, den som för spårvagn eller den som annorstädes än på väg för motor-drivet fordon i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, *och är ej oaktsamheten ringa*, dömes för vårdslöshet i trafik till böter.

Brister vägtrafikanter, den som för spårvagn eller den som annorstädes än på väg för motor-drivet fordon *i väsentlig mån* i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, dömes för vårdslöshet i trafik till böter, *dock lägst trettio dagsböter*.

Där någon vid förande av motordrivet fordon ådagalägger grov oaktsamhet eller visar uppenbar ligkiltighet för andra människors liv eller egendom, dömes för grov vårdslöshet i trafik till fängelse i högst två år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

11. Förslag till Lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Härigenom föreskrivs 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Angående beslag av egendom som avses i 1 § skall vad i allmänhet är stadgat om beslag i brottmål äga motsvarande tillämpning med följande avvikelser:

1. Beslagtagnen egendom må bevisligen förstöras om dess värde är ringa eller egendomens förstörande eljest måste anses försvarligt. I annat fall må egendomen försäljas, spritdrycker, vin eller starköl till det i lagen (1977:293) om handel med drycker omnämnda partihandelsbolaget, öl till tillverkare av sådan vara och annan egendom på sätt som med hänsyn till egendomens beskaffenhet finnes lämpligt. Belopp, som erhållits vid försäljning av beslagtagnen egendom, tillfaller kronan.

Beslut om förstörande eller försäljning meddelas av undersökningsledaren eller åklagaren. I fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket första punkten rättegångsbalken får sådant beslut meddelas även av polismyndigheten.

Går beslag åter och är egendomen jämlikt denna paragraf förstörd eller såld, skall ersättning av allmänna medel utgå med belopp, som motsvarar egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller eljest finnes skäligt. Beslut om ersättning meddelas av åklagaren. Är den som drabbats av beslaget missnöjd med beslut om ersättning, äge han inom en månad från det han erhöll del av beslutet påkalla rättens prövning därav. Ansökan härom göres vid den domstol, som ägt upptaga fråga om beslagets bestånd. Ersättning utbetalas av länsstyrelsen efter framställning av åklagaren.

2. *Vad i 27 kap. 7 § rättegångsbalken är stadgat om att åtal skall väckas inom viss tid skall ej gälla i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.*

3. *Har förverkande av beslagtagnen egendom ej förelagts och godkänts i samband med straff-*

Nuvarande lydelse

föreläggande eller föreläggande av ordningsbot och väckes ej åtal, prövar åklagaren, huruvida egendomen skall vara förverkad enligt 1 §. Förordnande därom meddelas skriftligen. Den, från vilken beslaget skett, äger hos åklagaren anmäla missnöje med förordnandet inom en månad från det han erhöll del därav. Anmäles missnöje, har åklagaren att, om ej beslaget finnes böra hävas, väcka talan om egendomens förverkande. Sker det ej inom en månad från det anmälan gjorts, skall beslaget gå åter.

4. Om polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i föreläggande av ordningsbot, skall anmälan om beslaget göras hos polismyndigheten.

5. I fråga om spritdrycker, vin eller starköl, som i strid mot gällande bestämmelser medföres vid offentlig tillställning, har den som tjänstgör som ordningsvakt vid tillställningen samma rätt att taga egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman.

Ordningsvakt som verkställt beslag skall skyndsamt till polismyndigheten göra anmälan här- om och överlämna den beslagtagna egendomen.

Föreslagen lydelse

2. Om polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i föreläggande av ordningsbot, skall anmälan om beslaget göras hos polismyndigheten.

3. I fråga om spritdrycker, vin eller starköl, som i strid mot gällande bestämmelser medföres vid offentlig tillställning, har den som tjänstgör som ordningsvakt vid tillställningen samma rätt att taga egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer polisman.

Ordningsvakt som verkställt beslag skall skyndsamt till polismyndigheten göra anmälan här- om och överlämna den beslagtagna egendomen.

12. Förslag till Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Härigenom föreskrivs att 39 § första stycket naturvårdslagen (1964:822) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Har någon överträtt beslut eller föreskrift som avses i 37 § första stycket 1, 2, 4, 6 eller 8 får länsstyrelsen förelägga honom att åstadkomma rättelse. Har i fråga om en viss fastighet eller byggnad, anordning eller anläggning på annans mark ägaren till egendomen begått överträdelsen och övergår egendomen till ny ägare, får denne föreläggas att vidta rättelse, om det inte är oskäligt. Är fråga om överträdelse av beslut eller föreskrift över vars efterlevnad kommunal nämnd med stöd av överlåtelse enligt 18b § utövar tillsyn, tillkommer det i stället nämnden att meddela sådant föreläggande. I beslut om föreläggande får vite sättas ut. Vidare får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av *allmän åklagare*, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen, den kommunala nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller, i fall där kommunal nämnd har att meddela föreläggande, av den nämnden. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Föreslagen lydelse

39 §

Har någon överträtt beslut eller föreskrift som avses i 37 § första stycket 1, 2, 4, 6 eller 8 får länsstyrelsen förelägga honom att åstadkomma rättelse. Har i fråga om en viss fastighet eller byggnad, anordning eller anläggning på annans mark ägaren till egendomen begått överträdelsen och övergår egendomen till ny ägare, får denne föreläggas att vidta rättelse, om det inte är oskäligt. Är fråga om överträdelse av beslut eller föreskrift över vars efterlevnad kommunal nämnd med stöd av överlåtelse enligt 18b § utövar tillsyn, tillkommer det i stället nämnden att meddela sådant föreläggande. I beslut om föreläggande får vite sättas ut. Vidare får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av statens naturvårdsverk, länsstyrelsen, den kommunala nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller, i fall där kommunal nämnd har att meddela föreläggande, av den nämnden. Beträffande sådan handräckning finns bestämmelser i 17 § handräckningslagen (1981:847).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har ansökan gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

13. Förslag till Lag om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (1966:413) om vapenfri tjänst att 9 och 17 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Ändras vapenfri tjänstepliktigs postadress skall han genast vidtaga sådan åtgärd att postförsändelse från vapenfristyrelsen eller myndighet hos vilken han tjänstgör kan komma honom till handa utan dröjsmål.

Vapenfri tjänstepliktig skall utkvittera postförsändelse från vapenfristyrelsen eller myndighet hos vilken han tjänstgör, ta del av försändelsens innehåll samt på anmodan lämna myndigheten de upplysningar som fordras om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring.

Vapenfri tjänstepliktig skall på anmodan lämna vapenfristyrelsen eller myndighet hos vilken han tjänstgör de upplysningar som fordras om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring. Om den tjänstepliktige underlåter att lämna begärda uppgifter får en ny anmodan förenas med vite.

17 §

Vapenfri tjänstepliktig, som utan laga förfall underlåter att fullgöra skyldighet enligt 9 §, döms till penningböter.

Lämnar han vid fullgörande av sådan skyldighet uppsåtligen eller av grov oaktsamhet oriktig uppgift, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

Vapenfri tjänstepliktig som vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 9 § uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktig uppgift, dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

14. Förslag till Lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Häri genom föreskrivs att 7 § narkotikastrafflagen (1968:64) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Angående beslag av egendom, som kan antagas vara förverkad enligt 6 §, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med följande avvikelser.

Bestämmelsen att åtal skall väckas inom viss tid gäller ej i annat fall än då rätten utsatt sådan tid.

Bestämmelserna i 2 § 1 och 3 samt 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika eller egendom som avses i 6 § tredje stycket denna lag. Tiden för att anmäla missnöje skall dock räknas från dagen för förordnandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om förfarandet med narkotika som tagits i beslag.

Bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika eller egendom som avses i 6 § tredje stycket denna lag. Tiden för att anmäla missnöje skall dock räknas från dagen för förordnandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om förfarandet med narkotika som tagits i beslag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

15. Förslag till Lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

Härigenom föreskrivs att 35 § lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 §

Verkställande direktör som ej fullgör sin anmälningsplikt enligt 21 § andra stycket eller 24 § dömes till böter.

Har ej handlingar enligt 23 § fjärde stycket sänts till registreringsmyndigheten inom föreskriven tid, kan rätten på talan av *allmän åklagare* förelägga verkställande direktören vid vite att sända in handlingarna.

Har ej handlingar enligt 23 § fjärde stycket sänts till registreringsmyndigheten inom föreskriven tid, kan rätten på talan av *registreringsmyndigheten* förelägga verkställande direktören vid vite att sända in handlingarna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har talan väckts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

16. Förslag till Lag om ändring i civilförsvarslagen (1969:74)

Härigenom föreskrivs i fråga om civilförsvarslagen (1969:74) att 79 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

79 §

1 mom. Den som underlåter att lämna upplysningar i enlighet med 15 § döms till penningböter.

2 mom. Civilförsvarspliktig, som utan laga förfall underlåter att efterkomma kallelse jämlikt 18 §, ävensom civilförsvarspliktig, som i sådant fall för sin utevaro har laga förfall men underlåter att anmäla detta så snart ske kan, döms till penningböter.

3 mom. Den som är civilförsvarspliktig eller annars inskriven i civilförsvarsorganisationen och som av oaktsamhet, som inte är ringa, underlåter att efter vederbörlig kallelse inställa sig till tjänstgöring eller annars olovligen undanhåller sig därifrån döms till böter. Har han laga förfall för sin utevaro men underlåter han att anmäla detta så snart ske kan, döms han till penningböter.

3 mom. Den som är civilförsvarspliktig eller annars inskriven i civilförsvarsorganisationen och som av oaktsamhet, som inte är ringa, underlåter att efter vederbörlig kallelse inställa sig till tjänstgöring eller annars olovligen undanhåller sig därifrån döms till böter. Har han laga förfall för sin utevaro men underlåter han att anmäla detta så snart ske kan, döms han till penningböter.

Har civilförsvarspliktig eller den, som annars är inskriven i civilförsvarsorganisationen, om rekommenderad försändelse mottagit avi, av vilken framgår att försändelsen avsänts av civilförsvarsmyndighet, och underlåter han utan laga förfall att avhämta försändelsen och taga del av dess innehåll eller vägrar han att utkvittera eller mottaga försändelsefrån civilförsvarsmyndighet, då den tillhandahålles honom, döms han till böter.

4 mom. Till böter döms

1. den som underlåter att tillhandahålla upplysningar eller hand-

lingar i enlighet med vad som stadgas i 47 § första stycket e); samt

2. den som underlåter att tillhandagå med anskaffning av upplysningar eller att förmedla ålägganden och andra meddelanden efter vad som stadgas i 52 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

17. Förslag till Lag om ändring i delgivningslagen (1970:428)

Härigenom föreskrivs i fråga om delgivningslagen (1970:428) att 3 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får ordinär delgivning med den som inlett målet eller ärendet eller med dennes motpart ske genom att myndigheten sänder handlingen med posten till den sökta under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts (förenklad delgivning).

Om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får ordinär delgivning med den som inlett målet eller ärendet eller med dennes motpart ske genom att myndigheten sänder handlingen med posten till den sökta under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts (förenklad delgivning).
Förenklad delgivning får användas även i fall där detta är särskilt angivet.

Förenklad delgivning får inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar varigenom mål eller ärenden anhängiggörs och får användas bara om den sökta har delgivits upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas i målet eller ärendet. Delgivning av sådan upplysning med den som inlett målet eller ärendet behöver dock inte ske, om upplysningen lämnas i nära anslutning till att dennes ansökan kommit in till myndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

18. Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Länsrätt prövar

1. mål enligt skatte-, taxerings-, uppbörds-, folkbokförings- och bilregisterförfattningarna samt lagen (1989:479) om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt, m. m. i den utsträckning som är föreskrivet i dessa författningar,

2. mål enligt socialtjänstlagen (1980:620), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl., lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl., lagen (1985:569) om införande av lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m. fl., lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (1988:1472), karantänslagen (1989:290), lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling, körkortslagen (1977:477) och lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m. m. och om överflyttning av barn, allt i den utsträckning som är föreskrivet i dessa lagar samt mål enligt 6 kap. 21 § och 21 kap. föräldrabalken,

3. mål som avses i 24 § lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet,

4. mål som avses i 6 § första stycket lagen (1985:206) om viten,

5. mål som överklagas från allmän försäkringskassa i den utsträckning som är särskilt föreskrivet.

*6. mål som avses i 10 kap. 8 §
plan- och bygglagen (1987:10).*

Mål som överklagas från riksförsäkringsverket med tillämpning av 20 kap. 11 § lagen (1962:381) om allmän försäkring prövas av länsrätten i Stockholms län.

Länsrätten i Östergötlands län prövar mål enligt luftfartslagen (1957:297) i den utsträckning som är föreskrivet i den lagen.

Förekommer vid mer än en länsrätt flera mål enligt skatte-, taxerings- eller uppbördsförfattningarna som har nära samband med varandra, får målen handläggas vid en av länsrätterna, om det kan ske

utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan länsrätter meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har talan väckts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

19. Förslag till Lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:435) om överlastavgift att 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2 §

Har högsta tillåtna axeltryck, boggitryck eller trippelaxeltryck överskridits, avrundas överlasten för varje axel, boggi eller trippelaxel till närmast lägre, hela hundratal kilogram. Vidare dras för varje axel av 500 kilogram.

För återstående överlast (avgiftspliktig överlast) *beräknas* överlastavgift för varje axel, boggi eller trippelaxel på följande sätt.

Del av överlasten	Överlastavgift
100-2 000 kg	200 kr. per 100 kg
2 100-4 000 kg	400 kr. per 100 kg
4 100-6 000 kg	600 kr. per 100 kg
6 100-8 000 kg	800 kr. per 100 kg
8 100 kg och däröver	1 000 kr. per 100 kg

Föreslagen lydelse

2 §

Har högsta tillåtna axeltryck, boggitryck eller trippelaxeltryck överskridits, avrundas överlasten för varje axel, boggi eller trippelaxel till närmast lägre, hela hundratal kilogram. Vidare dras för varje axel av 1 000 kilogram.

För återstående överlast (avgiftspliktig överlast) *utgår* överlastavgift *med ett grundbelopp om 2 000 kr. samt därutöver ett belopp beräknat* för varje axel, boggi eller trippelaxel på följande sätt.

Del av överlasten	Överlastavgift
100-2 000 kg	400 kr. per 100 kg
2 100-4 000 kg	600 kr. per 100 kg
4 100-6 000 kg	800 kr. per 100 kg
6 100 kg och däröver	1 000 kr. per 100 kg

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Har högsta tillåtna bruttovikt överskridits i fråga om ett fordon som inte ingår i ett fordonståg, fördelas överlasten lika på fordonets axlar. Överlasten för varje axel avrundas därefter till närmast lägre, hela hundratal kilogram och minskas sedan med 300 kilogram. För varje axel beräknas härefter överlastavgift med tillämpning av tabellen i 2 § andra stycket.

Bestämmelserna i första stycket äger motsvarande tillämpning i fråga om fordon, som ingår i fordonståg, när den för tåget tillåtna bruttovikten ej överskridits.

Har högsta tillåtna bruttovikt överskridits i fråga om ett fordon som inte ingår i ett fordonståg, fördelas överlasten lika på fordonets axlar. Överlasten för varje axel avrundas därefter till närmast lägre, hela hundratal kilogram och minskas sedan med 500 kilogram. För varje axel beräknas härefter överlastavgift med tillämpning av tabellen i 2 § andra stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har den avgiftsgrundande färden ägt rum före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.

20. Förslag till Förordning om ändring i kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport, m.m.

Häri genom föreskrivs att 16 § kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Förare som bryter mot 3-5, 7, 8, 13 eller 14 § döms till böter. Även arbetsgivaren döms till sådant straff, om ej förseelsen berott på omständighet som han ej kunnat råda över.

Arbetsgivare som bryter mot 7, 9, 12 eller 14 § döms till böter.

Förare som bryter mot 3-5, 7, 8, 13 eller 14 § döms till *penningböter*. Även arbetsgivaren döms till sådant straff, om ej förseelsen berott på omständighet som han ej kunnat råda över.

Arbetsgivare som bryter mot 7, 9, 12 eller 14 § döms till *penningböter*.

Avskrift av dom eller slutligt beslut i mål om ansvar enligt denna kungörelse sänds till trafiksäkerhetsverket. Avser målet transport med fordon som är registrerat i utlandet och som används i beställningstrafik med buss eller godstrafik, sänds avskrift även till generaltullstyrelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

21. Förslag till Förordning om ändring i vägtrafikkungörelsen (1972:603)

Härigenom föreskrivs i fråga om vägtrafikkungörelsen (1972:603) att 75 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När fordon stannats eller parkerats, skall föraren vidtaga sådan åtgärder att fordonet hindras att komma igång av sig självt.

Förare av motordrivet fordon skall även vidtaga lämpliga åtgärder för att förhindra att fordonet obehörigen brukas av annan.

Fordons dörr får ej öppnas och ej heller får på- eller avstigning eller på- eller avlastning ske på sådant sätt att fara eller onödig olägenhet uppstår.

Föreslagen lydelse

75 §

När fordon stannats eller parkerats, skall föraren vidtaga sådan åtgärder att fordonet hindras att komma igång av sig självt.

Fordons dörr får ej öppnas och ej heller får på- eller avstigning eller på- eller avlastning ske på sådant sätt att fara eller onödig olägenhet uppstår.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

22. Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter

Härigenom föreskrivs att 8 § förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Till böter dömes

Till penningböter dömes

1. den som i fråga om viss transport bryter mot föreskrift, förbud eller villkor, som meddelats i eller med stöd av AETR eller bilagan och som enligt 1 § äger tillämpning på transporten,

2. den som bryter mot 5 eller 6 § eller mot föreskrift som meddelats med stöd av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

23. Förslag till Förordning om ändring i förordning (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador, m.m. att 9 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

För varje vuxen älg samt för varje kronhjort och dovhjort som fälls skall betalas en avgift som fastställs årligen av länsstyrelsen. När sådana avgifter fastställs skall länsstyrelsen, med beaktande av vunna erfarenheter, noga bedöma behovet av avgiftsmedel.

Avgift behöver inte betalas

1. om det visas att djuret var otjänligt till människoföda,
2. för kalv som fälls före utgången av augusti månad samma år djuret är fött,
3. för djur som fälls inom vilthägn, om djuret är av den viltart som hägnet är avsett för.

Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen medge frihet från avgift också i andra fall.

Har fler djur fällts än vad som följer av tilldelad licens skall avgift enligt denna paragraf för varje sådant djur utgå med förhöjt belopp, enligt grunder som årligen fastställs av länsstyrelsen. Avgiften får uppgå till högst tre gånger det belopp som fastställts enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994. Har djur fällts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

24. Förslag till Förordning om ändring i polisförordningen (1984:730)

Härigenom föreskrivs att i polisförordningen (1984:730) skall införas två nya paragrafer, 2 kap. 11 a § och 5 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

11 a §

Företrädare för åklagarmyndigheten skall kallas att närvara vid polisstyrelsens behandling av viktigare frågor om planeringen och inriktningen av polisverksamheten.

5 kap.

5 a §

En polisman som upptar anmälan om brott, ingriper mot brott eller kommer till platsen för ett brott skall vidta möjliga åtgärder för att utreda brottet, även om förundersökning inte hunnit inledas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

25. Förslag till Förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Till böter döms

Till penningböter döms

1. den befälhavare som bryter mot bestämmelse i de internationella sjövägsreglerna om ljus eller signal,

2. den befälhavare eller den som i befälhavarens ställe eller på hans uppdrag ansvarar för fartygets framförande, om han därvid underlåter att följa vad som föreskrivs om trafikseparering i de internationella sjövägsreglerna,

3. den som bryter mot föreskrift som meddelats med stöd av 2 kap. 1, 2 eller 9 §,

4. den som bryter mot 3 kap. 2 § första stycket,

5. den som bryter mot 3 kap. 5 eller 6 §.

Straff döms inte ut enligt denna paragraf om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, sjölagen (1891:35 s. 1) eller lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

26. Förslag till Lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinansvar för krigsmän m.m.

Härigenom föreskrivs att 54 § lagen (1986:644) om disciplinansvar för krigsmän m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

54 §

I tingsrätten och hovrätten förs
det allmännas talan av *allmän*
åklagare.

I tingsrätten och hovrätten förs
det allmännas talan av *myndig-*
heten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har talan väckts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

27. Förslag till Lag om ändring i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Härigenom föreskrivs att 2-4 §§ lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

En fråga som avses i 1 § prövas av tingsrätten efter särskild talan. Om inte annat framgår av denna lag, gäller för sådan talan i tillämpliga delar reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

Om talan avser förverkande av beslagtagna egendom, får kungörelsedelgivning av stämningen ske enligt de förutsättningar som anges i 15 § delgivningslagen (1970:428). Dessa regler får också tillämpas, om den mot vilken talan förs är okänd.

Om värdet av den beslagtagna egendomen uppskattas till mindre än tvåtusen kronor, får delgivning ske genom att stämningen anslås på rättens kansli.

Föreslagen lydelse

2 §

En fråga som avses i 1 § prövas, *om inte annat följer av 3 §*, av tingsrätten efter särskild talan. Om inte annat framgår av denna lag, gäller för sådan talan i tillämpliga delar reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter.

Utfärdas stämning, skall den mot vilken talan riktas föreläggas att inställa sig till huvudförhandling vid påföljd att egendomen annars kan förklaras förverkad. Uteblir han, skall egendomen förklaras förverkad, om det inte framgår att talan är ogrundad.

3 §

Avser saken förverkande av beslagtagna egendom, får frågan om förverkande prövas av åklagaren. Om värdet av det som skall förverkas uppgår till betydande belopp eller annars särskilda skäl föreligger, skall dock frågan om förverkande prövas av rätten.

Åklagarens beslut i fråga om förverkande skall meddelas skriftligen. Den från vilken beslaget har skett får hos åklagaren an-

Nuvarande lydelse

I stämningen skall den mot vilken talan riktas föreläggas att inställas till huvudförhandling vid påföljd att egendomen annars får förklaras förverkad. Uteblir han, skall egendomen förklaras förverkad, om det inte framgår att talan är orgrundad.

Föreslagen lydelse

måla missnöje med förverkande-beslutet inom en månad från det att han fick del av det.

Anmäls missnöje, skall beslutet om förverkande inte vidare gälla. Om åklagaren inte häver beslaget, skall han väcka talan om egendomens förverkande. Gör han inte det inom en månad från det anmälan kom in, skall beslaget gå åter.

Uppgår värdet av det som skall förverkas till mindre än en tiondel av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes eller saknar egendomen saluvärde får, om saken är uppenbar, förverkande beslutas också av polisman. Därvid gäller andra och tredje styckena. Missnöjesanmälan skall dock inges till polismyndigheten. Finner polismyndigheten att talan om förverkande bör föras skall ärendet överlämnas till åklagare.

Närmare föreskrifter om polis-mans rätt att besluta om förverkande meddelas av rikspolisstyrelsen.

4 §

Om värdet av beslagtagna egendom uppskattas till mindre än en tiondel av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes, får åklagaren pröva frågan om förverkande. Ett beslut om förverkande skall meddelas skriftligen. Den från vilken beslaget har skett får

Avser saken förverkande av beslagtagna egendom, får kungörelsedelgivning av beslutet eller stämningen ske enligt de förutsättningar som anges i 15 § delgivningslagen (1970:428). Dessa regler får också tillämpas, om den från vilken förverkande sker är okänd.

Om värdet av den beslagtagna

Nuvarande lydelse

hos åklagaren anmäla missnöje med förverkandebeslutet inom en månad från det han fick del av det. I fall som anges i 3 § första stycket får beslutet delges genom att det anslås på rättens kansli.

Anmäls missnöje, skall beslutet om förverkande inte vidare gälla. Om beslaget inte hävs, skall åklagaren väcka talan om egendomens förverkande. Har detta inte skett inom en månad från det anmälan kom in till åklagaren, skall beslaget gå åter.

Föreslagen lydelse

egendomen uppskattas till mindre än fyratusen kronor eller om egendomen saknar saluvärde, får delgivning ske genom att beslutet eller stämningen anslås på rättens kansli.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

28. Förslag till Lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 8 § plan- och bygglagen (1987:10) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Finner byggnadsnämnden att förutsättningar föreligger att ta ut tilläggsavgift på grund av bestämmelserna i 7 § första och andra styckena, skall nämnden anmäla förhållandet till allmän åklagare.

Frågor om tilläggsavgift prövas av länsrätten på talan av byggnadsnämnden.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagaren. Talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan enligt andra stycket. I fråga om sådan talan tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har talan väckts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

29. Förslag till Lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

Härigenom föreskrivs i fråga om jaktlagen (1987:259) att 41, 43, 45, 46 och 48 §§ jaktlagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §

För att främja viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med syftet med denna lag får regeringen meddela föreskrifter om skyldighet för den som jagar

1. att betala en årlig avgift (jaktvårdsavgift),
2. att betala en avgift för vissa slag av vilt som fälls.

Avgifter som avses i första stycket 1 skall bilda en fond (jaktvårdsfonden) som efter regeringens bestämmande får användas för angivna ändamål.

För att främja viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med syftet med denna lag får regeringen meddela föreskrifter om skyldighet för den som jagar

1. att betala en årlig avgift (jaktvårdsavgift),
2. att betala en avgift för vissa slag av vilt som fälls.

Avgifter som avses i första stycket 1 skall bilda en fond (jaktvårdsfonden) som efter regeringens bestämmande får användas för angivna ändamål.

Har vilt fällts i strid mot gällande licens eller annan inskränkning som gäller för jakten får, enligt grunder som regeringen föreskriver, avgift som avses i första stycket 2 uttas med förhöjt belopp.

43 §

För jaktbrott döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som

1. med uppsåt eller av grov oaktsamhet olovligen jagar på annans jaktområde eller där tillägnar sig vilt eller vid jakt som sker med stöd av licens bryter mot en för jakten väsentlig

För jaktbrott döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som

1. med uppsåt eller av grov oaktsamhet olovligen jagar på annans jaktområde eller där tillägnar sig vilt eller vid jakt som sker med stöd av licens bryter mot en för jakten väsentlig

Nuvarande lydelse

bestämmelse i licensen
eller

2. med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 3 §, 31 § första stycket, 32 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 25 §, 29 § 1 eller 30 § första stycket.

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot 5 § andra stycket, 6 § första stycket eller 13 §,

2. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 26 §, om ansvar för gärningen inte kan ådömas enligt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,

3. bryter mot 27 §, om ansvar för gärningen inte kan ådömas enligt brottsbalken,

4. underlåter att fullgöra skylldighet enligt 28 § eller vad som åligger honom enligt 38 § andra stycket,

5. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 6 § andra stycket, 29 § 4, 30 § tredje stycket eller 31 § tredje stycket eller

6. bryter mot 35 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 36 §, 37 §, 38 § första stycket, 40 § första stycket eller 41 § första stycket.

Den som med uppsåt bryter mot 34 § döms till böter.

Den som i annat fall än som avses i 43 § 1 med uppsåt eller av oaktsamhet åsidosätter vad

Föreslagen lydelse

bestämmelse i licensen
eller

2. med uppsåt eller av *grov* oaktsamhet bryter mot 3 §, 31 § första stycket, 32 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 25 §, 29 § 1 eller 30 § första stycket.

45 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av *grov* oaktsamhet

1. bryter mot 5 § andra stycket, 6 § första stycket eller 13 §,

2. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 26 §, om ansvar för gärningen inte kan ådömas enligt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,

3. bryter mot 27 §, om ansvar för gärningen inte kan ådömas enligt brottsbalken,

4. underlåter att fullgöra skylldighet enligt 28 § eller vad som åligger honom enligt 38 § andra stycket,

5. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 6 § andra stycket, 29 § 4, 30 § tredje stycket eller 31 § tredje stycket eller

6. bryter mot 35 § eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 36 §, 37 §, 38 § första stycket, 40 § första stycket eller 41 § första stycket.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*som bestämts i en för jakten
meddelad licens döms till böter,
högst ettusen kronor.*

I ringa fall skall inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

46 §

Den som obehörigen tar befattning med vilt som han vet eller har skäligen anledning anta har dödat eller åtkommit genom jaktbrott *eller brott som avses i 45 § tredje stycket*, döms för jakthäleri till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms till fängelse i högst två år. Vid bedömandet av om brottet skall särskilt beaktas sådana omständigheter som anges i 44 § andra stycket 1 och 2.

48 §

Om någon har begått jaktbrott, jakthäleri *eller brott som avses i 45 § tredje stycket*, skall vilt som han kommit över genom brottet förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för viltet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Det som förverkats tillfaller jakträttshavaren i de fall som föreskrivs av regeringen.

Den som obehörigen tar befattning med vilt som han vet eller har skäligen anledning anta har dödat eller åtkommit genom jaktbrott, döms för jakthäleri till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om någon har begått jaktbrott *eller jakthäleri* skall vilt som han kommit över genom brottet förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för viltet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

30. Förslag till Lag om ändring i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister

dels att 17 § skall upphöra att gälla

dels att 18 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Den som underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 8 § eller 11 § första stycket döms till penningböter.

Den som underlåter att fullgöra sin skyldighet enligt 7 §, 8 § eller 11 § första stycket döms till penningböter.

Är såväl förutvarande som ny ägare skyldig att göra anmälan enligt 8 § första och andra styckena och lämnar en av dem föreskrivna uppgifter, är dock den andre fri från ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

31. Förslag till Lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

Häri genom föreskrivs att 3 kap. 17 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

17 §

Om ett byggnadsminne har ändrats i strid mot meddelade skydds-föreskrifter, får länsstyrelsen förelägga ägaren att återställa ändringen om det är möjligt. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Tingsrätten får besluta om handräckning för att avbryta pågående förstörelse av ett byggnadsminne eller för att återställa det. Även i annat fall får handräckning beslutas, om det behövs för att bestämmelse i detta kapitel skall efterlevas.

Ansökan om handräckning får göras av länsstyrelsen *eller allmän åklagare*. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i handräckningslagen (1981:847).

Ansökan om handräckning får göras av länsstyrelsen. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i handräckningslagen (1981:847).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994. Har ansökan gjorts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

32. Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529) att 10 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

1 §

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som *har anställning eller* bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att ha sådant tillstånd.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år döms den som har en utlänning i sin tjänst fastän utlänningen inte har föreskrivet arbetstillstånd. I fråga om påförande av särskild avgift gäller 7-8 §§.

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att ha sådant tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

33. Förslag till Förordning om ändring i åklagarförordningen (1989:848)

Häri genom föreskrivs i fråga om åklagarförordningen dels att 14-15 och 17 §§ samt rubrikerna närmast före 12 och 14 §§ skall upphöra att gälla

dels att 5, 7, 9-13, 18, 24-25, 27-28, 37 och 41 §§ samt rubriken närmast före 10 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Överåklagarna har tillsyn över åklagarväsendet inom sitt verksamhetsområde. Överåklagarna skall särskilt verka för att bestämmelser om tvångsmedel, åtalsunderlåtelse, särskild åtalsprövning och strafföreläggande tillämpas enhetligt.

Föreslagen lydelse

5 §

Överåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet inom sitt verksamhetsområde. Han skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt. Han skall särskilt verka för att bestämmelser om tvångsmedel, åtalsunderlåtelse, särskild åtalsprövning och strafföreläggande tillämpas enhetligt.

Överåklagaren skall tillse att företrädare för åklagarmyndigheten deltar vid polisstyrelsens behandling av viktigare frågor om planering och inriktning av polisverksamheten.

7 §

Enligt förordningen (1985:492) om rikets indelning i verksamhetsområden för åklagarväsendet är riket indelat i åklagarregioner och åklagardistrikt. I varje region finns en regionåklagarmyndighet och i varje distrikt en åklagarmyndighet (lokal åklagarmyndighet). Dessutom finns en statsåklagarmyn-

Enligt förordningen (1985:492) om rikets indelning i verksamhetsområden för åklagarväsendet är riket indelat i åklagarregioner och åklagardistrikt. I varje region finns en åklagarmyndighet med en lokal enhet i varje distrikt. Utöver åklagarregionerna finns åklagardistriktet Stockholm, Göteborg och Malmö med

Nuvarande lydelse

dighet för speciella mål.

Föreslagen lydelse

vardera en åklagarmyndighet. Dessutom finns en åklagarmyndighet för speciella mål.

9 §

Grunderna för fördelningen av mål och ärenden skall framgå av myndighetens arbetsordning.

Regionåklagarmyndigheterna, statsåklagarmyndigheten för speciella mål och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö beslutar var och en sin arbetsordning. För de övriga lokala åklagarmyndigheterna beslutar regionåklagarmyndigheten efter förslag av åklagarmyndigheten. Innan en lokal åklagarmyndighet beslutar om eller avger förslag till arbetsordning skall samråd ske med de tingsrätter som berörs av verksamheten.

Åklagarmyndigheterna beslutar var och en sin arbetsordning. Innan en åklagarmyndighet beslutar om sin arbetsordning skall samråd ske med de tingsrätter som berörs av verksamheten. Vad här sagts om samråd avser inte åklagarmyndigheten för speciella mål.

Regionåklagarmyndigheterna

Åklagarmyndigheternas organisation m.m.

10 §

Chef för en regionåklagarmyndighet är en överåklagare. Vid myndigheten finns också statsåklagare, distriktsåklagare och assistentåklagare.

Chef för en åklagarmyndighet är en överåklagare. Vid åklagarmyndigheterna i regionerna finns också statsåklagare, chefsåklagare, distriktsåklagare och assistentåklagare.

Vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö finns, förutom överåklagare, chefsåklagare, kammaråklagare och assistentåklagare.

Vid åklagarmyndigheten för speciella mål finns, förutom överåklagare, även statsåklagare

Nuvarande lydelse

Vid regionåklagarmyndigheterna handläggs mål som är av större omfattning eller av särskild beskaffenhet eller som av annat skäl bör handläggas där. Åklagarna vid dessa myndigheter får utföra åklagaruppgifter inom hela regionen.

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

Chef för statsåklagarmyndigheten för speciella mål är en överåklagare. Vid myndigheten finns också statsåklagare och assistentåklagare.

Vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål handläggs de mål som riksåklagaren bestämmer. Främst bör vid myndigheten handläggas mål om brott

Föreslagen lydelse

och assistentåklagare.

Vid samliga åklagarmyndigheter finns också administrativ personal.

11 §

Vid varje åklagarmyndighet, med undantag av åklagarmyndigheten för speciella mål, finns en ledningsgrupp som består av överåklagare, statsåklagare som är överåklagarens ställföreträdare, chefsåklagare och administrativ chef. Ledningsgruppen skall ha till uppgift att inför myndighetschefens beslut behandla viktiga för verksamheten övergripande frågor.

12 §

Åklagarmyndigheterna är, med undantag av åklagarmyndigheten för speciella mål, indelade i det antal åklagardistrikt/åklagarkammare som regeringen bestämmer. Varje åklagardistrikt/åklagarkammare leds av en chefsåklagare.

Åklagarna vid dessa myndigheter får utföra åklagaruppgifter inom hela myndighetens verksamhetsområde.

13 §

Vid åklagarmyndigheten för speciella mål handläggs de mål som riksåklagaren bestämmer. Främst bör vid myndigheten handläggas mål om brott som har

Nuvarande lydelse

som har begåtts inom flera regioner eller mål som med hänsyn till sin omfattning eller av andra skäl inte lämpligen bör handläggas vid en *regionåklagarmyndighet eller vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.*

Åklagarna vid *statsåklagarmyndigheten* får utföra åklagaruppgifter i hela landet.

Föreslagen lydelse

begåtts inom flera regioner eller mål som med hänsyn till sin omfattning eller av andra skäl inte lämpligen bör handläggas vid en *annan åklagarmyndighet.*

Åklagarna vid *åklagarmyndigheten* för speciella mål får utföra åklagaruppgifter i hela landet.

De lokala åklagarmyndigheterna

14 §

Chef för var och en av åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö är en överåklagare. Vid dessa myndigheter finns också chefsåklagare, kammaråklagare och assistentåklagare.

Myndigheterna är indelade i det antal åklagarkammare som regeringen bestämmer. Varje åklagarkammare leds av en chefsåklagare.

15 §

Chef för var och en av de övriga lokala åklagarmyndigheterna är en chefsåklagare. Vid myndigheterna finns också distriktsåklagare och assistentåklagare.

17 §

Endast överåklagare eller statsåklagare får besluta att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning i sådana fall som avses i 23 kap. 4 a § första stycket 1 rättegångsbalken.

Nuvarande lydelse

Vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö får även chefsåklagarna meddela sådana beslut.

Föreslagen lydelse

18 §

Den åklagare som är behörig att besluta om åtalsunderlåtelse i visst fall får i sådana fall besluta att inte inleda eller lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken.

Den åklagare som är behörig att besluta om åtalsunderlåtelse i visst fall får i sådana fall besluta att inte inleda eller lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken.

24 §

Chefen för en myndighet får förordna sådana anställda som inte är åklagare men som har vunnit tillräcklig erfarenhet att på eget ansvar

1. rekvirera registerutdrag och personbevis,
2. efter beslut av åklagare i varje särskilt fall inhämta yttrande som krävs i ärenden beträffande åtalsunderlåtelse,
3. underteckna och expediera underrättelser och meddelanden,
4. fullgöra åklagarens eller åklagarmyndighetens underrättelseskyldighet med undantag för underrättelse enligt 2 och 4 §§ kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål,
5. inhämta sådana upplysningar som avses i 3 och 6 §§ kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål,
6. utföra andra arbetsuppgifter vid handläggningen av mål eller ärenden som inte enligt lag eller annan författning måste utföras av åklagare.

Överåklagaren får lämna över till en chefsåklagare att utfärda sådant förordnande.

25 §

Överåklagaren indelar åklagarna för jour och beredskap enligt grunder som riksåklagaren bestämmer efter samråd med domstolsverket.

En åklagare som tjänstgör vid en regionåklagarmyndighet eller

En åklagare är skyldig att fullgöra beredskap inom hela myn-

Nuvarande lydelse

vid någon lokal åklagarmyndighet på annan ort än Stockholm, Göteborg eller Malmö är skyldig att fullgöra beredskap inom åklagarregionen i den omfattning som riksåklagaren bestämmer.

Föreslagen lydelse

dighetens verksamhetsområde i den omfattning som riksåklagaren bestämmer.

27 §

Tjänsterna som överåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö tillsätts av regeringen.

Övriga tjänster som överåklagare tillsätts av regeringen efter anmälan av riksåklagaren.

Tjänsterna som chefsåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Huddinge, Sollentuna, Eskilstuna, Norrköping, Malmö, Helsingborg, Göteborg, Borås, Uppsala och Västerås tillsätts av regeringen efter förslag av riksåklagaren. Detsamma gäller andra tjänster som statsåklagare än dem som avses i första och andra styckena.

Tjänsterna som chefsåklagare vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid åklagardistriktet i Huddinge, Sollentuna, Eskilstuna, Norrköping, Helsingborg, Borås, Uppsala och Västerås tillsätts av regeringen efter förslag av riksåklagaren. Detsamma gäller andra tjänster som statsåklagare än dem som avses i första och andra styckena.

Andra åklagartjänster och tjänster som åklagaraspirant tillsätts av riksåklagaren.

28 §

Vid regionåklagarmyndigheterna, statsåklagarmyndigheten för speciella mål och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö tillsätts andra tjänster än som avses i 27 § av åklagarmyndigheterna själva. Vid de övriga lokala åklagarmyndigheterna tillsätts sådana tjänster av regionåklagarmyndigheten efter förslag av åklagarmyndigheten.

Regionåklagarmyndigheten får lämna över till de lokala åkla-

Vid åklagarmyndigheterna tillsätts andra tjänster än som avses i 27 § av myndigheterna själva.

Överåklagaren får lämna över till en chefsåklagare att tillsätta sådana tjänster som avses i första stycket.

Nuvarande lydelse

garmyndigheterna inom regionen att själva tillsätta sådana tjänster som avses i första stycket.

Föreslagen lydelse

37 §

Myndigheterna beslutar om ledighet för sin personal. Riksåklagaren beslutar dock om delpensionsledighet för åklagare och ledighet för åklagare som avser längre tid än sex månader i följd, såvida det inte gäller ledighet med föräldrapenningförmån i samband med barns födelse.

Myndigheterna beslutar om ledighet för sin personal. *Överåklagaren får lämna över till en chefsåklagare att besluta om ledighet.*

Riksåklagaren beslutar dock om delpensionsledighet för åklagare och ledighet för åklagare som avser längre tid än sex månader i följd, såvida det inte gäller ledighet med föräldrapenningsförmån i samband med barns födelse.

41 §

I fråga om beslut i administrativa ärenden gäller följande, om inte något annat är särskilt föreskrivet:

1. *Beslut av andra åklagarmyndigheter än dem i Stockholm, Göteborg och Malmö får överklagas hos regionåklagarmyndigheten.*

2. *Beslut av åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, av statsåklagarmyndigheten för speciella mål eller av en regionåklagarmyndighet får överklagas hos riksåklagaren.*

3. Riksåklagarens beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas.

1. *Beslut av en åklagarmyndighet får överklagas hos riksåklagaren.*

2. Riksåklagarens beslut i ett överklagat ärende får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1994.

I Inledning

Uppdraget

Direktiven (Dir. 1990:27) till utredningen finns i ett anförande till statsrådsprotokollet den 26 april 1990 av dåvarande justitieministern, statsrådet Freivalds.

I direktiven framhålls att åklagarna har viktiga uppgifter i samhällets kamp mot brottsligheten. Det förutsätter att vi har välutbildade och omdömesgilla åklagare, vilket i sin tur ställer anspråk på en god rekrytering och fortlöpande kompetensutveckling. Men departementschefen framhåller också att det för att åklagarna skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett bra sätt krävs ett förnuftigt och till tiden anpassat regelverk, lämpliga rutiner och en ändamålsenlig organisation.

Medan regelsystemet som avser förfarandet inför domstol genomgått en omfattande modernisering under senare tid har bestämmelserna om förundersökning, trots flera delreformer, i allt väsentligt samma innehåll som när rättegångsbalken trädde i kraft år 1948.

I direktiven pekas också på att åklagarnas uppgifter såväl under förundersökningen som under rättegången förändrats. Brottmålen har generellt blivit mera komplicerade och svårutredda. Institutet straffreläggande och åtalsunderlåtelse har fått vidgad användning. Nya regler om förundersökningsbegränsning har införts.

Åklagarväsendet, liksom rättsväsendet i övrigt, har vidare under en lång följd av år utsatts för påfrestningar i form av ökade arbetsmängder. Resurser har inte kunnat tillföras för att möta denna utveckling, samtidigt som det varit svårt att rekrytera och behålla personal. Inom åklagarväsendet råder en pressad arbetssituation, och departementschefen framhåller att man knappast kan räkna med att arbetsmängden minskar, om inte särskilda åtgärder vidtas. Det sägs också att personalförstärkningar därvid inte är en i praktiken framkomlig väg.

Mot angiven bakgrund ställs i direktiven frågan om regelverk, rutiner, organisation och kompetens svarar mot dagens krav och de krav som kommer att ställas i framtiden. Vårt uppdrag, som det kommer till uttryck i direktiven, innebär således en mycket bred översyn av åklagarverksamheten.

Som första uppgift nämns i direktiven en översyn av åklagarnas

arbetsuppgifter. Målsättningen skall här vara att åklagarna skall kunna koncentrera sina insatser på sådant som kräver åklagarkompetens. Till detta område hänförs frågor om avkriminalisering och andra begränsningar av straffrättens tillämpningsområde, renodling, strafföreläggande och ordningsbot, åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning samt åtalsplikens utformning.

Den andra huvuduppgiften är att se över reglerna om förundersökning och förundersökningsledning. Vi skall överväga om nuvarande uppgiftsfördelning mellan polis och åklagare är lämpligt avvägd samt se över förfaranderegler. Målsättningen skall vara att åstadkomma ett modernt och effektivt förfarande som leder till snabbare åtalsbeslut och förkortad tid mellan brott och straff.

Den tredje huvuduppgiften är att se över åklagarväsendets organisation och andra frågor med anknytning härtill, bl.a. specialisering. Utgångspunkten för granskningen skall även här vara att åklagarnas verksamhet skall renodlas. Åklagarna skall därför avlastas administrativa uppgifter i den mån det är motiverat från rationell synpunkt. En strävan skall också vara att skapa en lösning som bevarar åklagarväsendets lokala anknytning utan att ge avkall på effektiviteten.

En grundläggande förutsättning för våra förslag skall enligt direktiven vara att åklagarverksamheten skall bedrivas inom ramen för nuvarande resursramar.

Vi redogör närmare för direktivens innehåll i anslutning till behandlingen av de olika sakfrågorna.

Vårt arbete

För beredningen av förslagen har, i enlighet med direktiven, bildats olika undergrupper, bestående av ett par experter och någon av sekreterarna. En undergrupp har behandlat allmänna frågor av straffrättslig och processrättslig karaktär, en har haft ansvaret för frågor om förundersökning och en tredje undergrupp har på sin lott haft de organisatoriska frågorna.

I den organisatoriska delen har utredningen efter särskilt förordnande biträttats av statskontoret, som den 14 april 1992 redovisat sitt uppdrag i en till utredningen överlämnad rapport med förslag till ny organisation för åklagarväsendet.

Såsom framgår av redovisningen av de olika förslagen har företrädare för utredningen gjort ett stort antal besök vid åklagarmyndigheter och polismyndigheter runt om i landet. En hearing i frågor rörande förundersökningsledning, till vilken inbjudits bl.a. domare och advokater, har genomförts. Vi har även gjort studiebesök hos riksåklagarna i Norge och Danmark. Samråd har ägt rum med ungdomsbrottskommittén och trafikpolisutredningen. Vi har vidare

haft kontakter med domstolsutredningen, kommittén KÖRKORT 2000 och sjöpolisutredningen. Under arbetets gång har vi därutöver samrått med ett stort antal myndigheter och organisationer som berörts av de olika förslagen.

Åklagarrollen

Här i landet har straffprocessen aldrig i någon större utsträckning varit inkvisitorisk i den meningen att domstolarna självmant upptagit brottmål till prövning. I äldre tider var det främst målsäganden som uppträdde som kändepart. Redan på 1600-talet blev det emellertid vanligt att kronans ämbetsmän - fogdar, länsmän och fiskaler av olika slag - förde ansvarstalan å det allmännas vägnar. På 1700-talet inrättades justitiekanslersämbetet, vars innehavare kom att fungera som högsta åklagare. Det dröjde dock en bit in på 1900-talet innan en särskild åklagarorganisation tillskapades. År 1917 inrättades åklagarmyndigheter på länsplanet. Riksåklagarämbetet tillkom i samband med nya rättegångsbalkens införande år 1948.

På den äldre rättegångsbalkens tid var åklagarens roll särskilt under processen i domstol förhållandevis passiv och undanskymd. Genom den nuvarande rättegångsordningen förstärktes de ackusatoriska momenten i processen och åklagaren fick en starkare ställning, medan domarens roll under förhandlingen medvetet blivit mer passiv. Även under förundersökningsstadiet har åklagarens makt förstärkts mycket påtagligt. Utvidgningen av de diskretionära momenten och införandet av den summariska processformen strafföreläggande har inneburit ett påtagligt vidgat utrymme för åklagaren att på eget ansvar slutligen avgöra mål och ärenden. 1988 års häkttningsreform innebar dock att åklagarnas rätt att besluta om frihetsberövande inskränktes till betydligt kortare tid än vad som förut gällt. Reformen hade sin bakgrund främst i Sveriges internationella åtaganden. Nyligen har på samma grund framlagts ett förslag som inskränker åklagares rätt att själv besluta om restriktioner för häktade (Ds 1992:8). Sammantaget är det dock befogat att säga att åklagarnas befogenheter har ökat väsentligt, främst på bekostnad av domstolarna.

Parallellt härmed har åklagarnas utbildning och kompetens ökat. Juristexamen och tingstjänstgöring är sedan lång tid obligatorisk och den interna åklagarutbildningen är numera omfattande.

Åklagarorganisationen och åklagarrollen är mycket olika i olika länder. Vissa länder saknar helt en särskild åklagarorganisation. I exempelvis England var åklagaruppgiften tills för några år sedan i princip helt och hållet ett arbete som utfördes av polis och advokater. I många länder saknar åklagaren inflytande över förundersökningen, vilken i sin helhet sköts av polisen. I vissa länder, t.ex. Frankrike, finns systemet med undersökningsdomare som beslutar i viktigare

frågor exempelvis avseende tvångsmedel under förundersökningen. Det finns å andra sidan exempel på länder där åklagarna har en mycket betydande makt i processens alla stadier. Såsom exempel härpå kan nämnas USA.

Det anförda ger vid handen att några enhetliga internationella strömningar avseende åklagarrollen knappast kan sägas föreligga. Regler härom måste få ha sin utgångspunkt i varje lands speciella tradition på rättsområdet.

Uppbyggnaden av åklagarfunktionen i svensk rätt har vuxit fram under lång tid och har enligt vår mening varit väl anpassad till den svenska rättstraditionen. Vi kan för vår del inte se att skäl föreligger att på något mer ingripande sätt förändra åklagarrollen såsom den kommer till uttryck i vårt regelsystem.

Våra förslag innebär att vissa ytterligare befogenheter överförs från domstol till åklagare. Med hänsyn härtill är det angeläget att samtidigt uppmärksamma hur tillsyns- och kontrollfunktionen är utformad inom åklagarväsendet. Det är vår uppfattning att dessa funktioner bör förstärkas.

Brottsutvecklingen och åklagarnas arbetsbörda

Såsom påpekas i direktiven har åklagarnas arbetsbörda ökat under senare år. Av riksåklagarens anslagsframställning för budgetperioden 1991/92 - 1993/94 framgår att under de senaste fyra åren har färre mål avslutats än vad som införts. Det har lett till att målbalanserna har ökat trots att åklagarna ökat sina arbetsinsatser.

Belastningen på åklagarväsendet är beroende av flera faktorer. En sådan är naturligtvis brottsutveckling, såväl med avseende på det totala antalet brott som på förändringar i brottsstrukturen. Antalet anmälda brott har ökat kontinuerligt under hela efterkrigstiden och uppgår nu till över en miljon per år. Rikspolisstyrelsen och riksåklagaren har i sina senaste anslagsframställningar antagit att antalet brottsanmälningar skall fortsätta att öka med två till fyra procent de närmaste åren. Det finns ingen anledning för oss att tro att detta inte skulle vara ett rimligt antagande. Om inte effektiviteten inom rättsväsendet ökar kommer denna utveckling att medföra att uppläringsprocenten från en redan otillfredsställande nivå för många brott ytterligare sjunker.

Beträffande brottsstrukturen kan konstateras att våldsbrotten, särskilt i storstadregionerna, blivit allt allvarligare. Antalet rån har ökat mycket dramatiskt under senare år. Överhuvudtaget ökar den allvarliga och svårutredda brottsligheten. Den ökade rörligheten över gränserna har medfört en ökad internationalisering av brottsligheten. Denna utveckling kan förväntas fortsätta. Det innebär att åklagarna i

allt högre utsträckning kommer att få internationella kontakter. Större krav kommer att ställas på kännedom om internationell rättshjälpspraxis och liknande.

Det bör också noteras att brottsligheten generellt är starkt koncentrerad till vissa begränsade delar av landet. Brottsligheten är mycket ett storstadsproblem. De tätbefolkade delarna av landet har generellt en hög brottsnivå. Den högsta brottsligheten finns således i de tre storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö och den lägsta finns i Norrland och delar av Sydsverige.

Åklagarnas arbetsbörda är emellertid inte enbart eller ens huvudsakligen en funktion av den samlade brottsligheten. Än viktigare är vilka resurser som finns hos polisen för den brottsutredande verksamheten. För att åklagarpersonalen skall kunna utnyttjas rätt måste det råda balans mellan polisens verksamhet för att utreda brott och dimensioneringen av åklagarkåren. Vi har inte sett det som vår uppgift att granska polisens interna arbetsförhållanden. Det finns dock anledning att framhålla att det är av utomordentlig betydelse för tilltron till straffsystemet att brott i största möjliga utsträckning klaras upp och att gärningsmannen ställs till ansvar.

Förändringar i övrigt inom rättsväsendet

Det pågår ett omfattande förändringsarbete inom rättsväsendet. Domstolsutredningen avlämnade i januari 1992 sitt betänkande (SOU 1991:106) Domstolarna inför 2000-talet och justitiedepartementet har nyligen avgivit departementspromemorian (Ds 1992:38) Domstolsväsendet, Organisation och administration i framtiden, i vilken föreslås bl.a. en ny tingsrättsorganisation. Vad avser polisen har under senare år närmast kontinuerligt pågått översyner såväl verksamhetsmässigt som organisatoriskt. Vårt arbete skall ses som ett led i detta förändringsarbete. Vår uppfattning är att rättsväsendet i så stor utsträckning som möjligt skall ses som en helhet och att stor möda måste läggas ner på att få de samlade resurserna att användas så att anspråken på effektivitet och rättssäkerhet tas till vara. Med hänsyn till den breda översyn av rättsväsendets samtliga organ som företagits under senare år bör det finnas goda förutsättningar att med olika framförda förslag som grund skapa ett väl fungerande rättsväsende. Detta förutsätter dock att man vid beredningen av frågor som rör polis, åklagare eller domstolar beaktar de konsekvenser som förändringar kan få på övriga delar av rättsväsendet.

II Avkriminalisering m.m.

1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen försöka att finna alternativ till kriminalisering i sådana fall där det inte kan anses motiverat att behålla straffsanktionen. Att belasta rättsväsendet med sådant som har ringa eller inget straffvärde rimmar enligt direktiven illa med det nutida synsättet på hur samhällets resurser för brottsbekämpning bör användas. Kriminalisering är, sägs det, inte det enda och inte alltid det mest effektiva medel som samhället har för att motverka oönskade beteenden. Kriminalisering är en metod som skall användas med sans och måtta, betonas i direktiven.

Under åren har ett stort antal åtgärder vidtagits av lagstiftaren för att i olika avseenden begränsa straffrättens tillämpningsområde och minska belastningen på rättsväsendet. Åtgärderna har berört såväl enskilda straffbestämmelser som generella straffprocessuella regler. Bland de senare kan nämnas införande och utvidgning av reglerna om rapporteftergift, förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse. Åtgärder som har avsett enskilda straffstadganden har i huvudsak skett inom ramen för det löpande lagstiftningsarbetet. I vissa fall har straffsanktionen tagits bort helt och hållet, såsom vid fylleri (SFS 1976:510). I andra fall har straffet ersatts med en sanktionsavgift. Exempel på detta är felparkeringsavgifterna (SFS 1976:206). I åter andra fall har tillämpningsområdet för en straffbestämmelse inskränkts genom införande av särskild åtalsprövning i något avseende, såsom exempelvis vid varusmuggling i vissa fall (SFS 1987:1201).

Ett försök till en mer systematisk genomgång av förutsättningarna för avkriminalisering gjordes på uppdrag av regeringen av riksåklagaren i rapporterna Överträdelse i trafiken (mars 1984) och Avkriminalisering (oktober 1984). I rapporterna framfördes också vissa förslag till sådana åtgärder. Kommittén återkommer till riksåklagarens förslag i det följande. I övrigt har inte någon samlad översyn av straffbestämmelser i allmänhet i syfte att begränsa kriminaliseringen ha vidtagits under senare år.

Nämnas kan slutligen att Fängelsestraffkommittén i sitt slutbetänkande Frihet från ansvar (SOU 1988:7) övervägt frågan om införande av vissa ytterligare regler om allmänna undantag från det

straffbara området. Vad som främst avsågs var att pröva en lagreglering av de i praxis godtagna möjligheterna till ansvarsfrihet när en gärning formellt är straffbar men där det är uppenbart att gärningen inte kan vara avsedd att träffas av en kriminalisering och där straffansvaret skulle uppfattas som stötande för rättskänslan.

2 Principer för avkriminalisering och begränsning av nykriminalisering

I detta avsnitt gör vi en bedömning av förutsättningarna för avkriminalisering och andra begränsningar i straffrättens tillämpningsområde. Utrymmet för avkriminalisering borde i och för sig vara betydande. Med hänsyn till de svårigheter som är förknippade härmed har vi emellertid begränsat oss till att gå in på vissa områden där sådana åtgärder framstår som särskilt motiverade. Vi föreslår att regeringen därutöver skall ge generella direktiv till departement och kommittéer att iakttä restriktivitet med nykriminalisering.

Brottsligheten har under de senaste årtiondena ökat på ett dramatiskt sätt. Särskilt utvecklingen av den allvarligare brottsligheten finns det stor anledning att känna oro inför. Rättsväsendet har inte kunnat tillföras resurser som svarar mot denna utveckling. Tvärtom framgår av tillgänglig statistik (se bl.a. SCB:s PM 1990:6 Modern brottslighet och specialstraffrätt i ljuset av kriminalstatistiken s. 16 ff) att antalet lagförda brott totalt sett inte ökat under senare år. Trots den oro som statsmakterna i olika sammanhang gett uttryck för inför brottsutvecklingen har något trendbrott vad avser att införa nya straffbestämmelser inte kunnat skönjas. Under 1980-talet har visserligen cirka 190 författningar innehållande straffbestämmelser upphävts. Samtidigt har dock tillkommit cirka 150 författningar med nya straffbestämmelser. Antalet tillämpade författningar har också varit i stort sett konstant under 1980-talet, 175-192 årligen (a.a. s. 23 f).

Det kan på goda grunder antas att rättsväsendets resurser i viss utsträckning tas i anspråk för relativt bagatellartad och föga straffvärd brottslighet samtidigt som allvarliga och av statsmakterna prioriterade brott kan förbli outredda på grund av att resurser för utredningen saknas. Såsom exempel kan anföras senare tids utveckling beträffande utredning av den allvarligare ekonomiska brottsligheten.

Redan dessa omständigheter ger anledning att pröva olika möjligheter att begränsa tillämpningen av olika straffstadganden, särskilt vad avser den mindre brottsligheten. Det kan dock vara av värde att i

detta sammanhang något höja blicken och diskutera kriminaliseringens betydelse ur ett något vidare perspektiv.

2.1 Grunder för kriminalisering

Såsom nämnts har den straffrättsliga inflationen under många år varit betydande. Straffbestämmelser, särskilt inom specialstraffrätten, har, vågar man nog säga, mer eller mindre slentrianmässigt införts i en mängd nya författningar. Detta har regelmässigt skett utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Genom att använda sig av kriminalisering och straffhot har man fått en färdig och till synes rationell lösning av sanktionsfrågan. Föga eller ingen uppmärksamhet har ägnats frågan om det principiellt riktiga i att stämpla det aktuella förfarandet som brottsligt i förhållande till annan kriminalisering eller till straffsystemet i stort. Analysen av förutsättningarna för att i praktiken beivra överträdelser har också ofta varit bristfällig. Inte heller har tillräcklig uppmärksamhet ägnats åt att finna andra sanktioner än straffpåföljd.

Kriminalisering innebär ett politiskt ställningstagande att ett visst angivet förfarande skall vara belagt med straff. Straffet är till sin natur repressivt. Avsikten är att det skall innebära lidande eller obehag. Till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från samhällets sida saknar straffet i princip reparativ funktion. Straffet är i denna bemärkelse det yttersta uttrycket för statens maktutövning. Att belägga ett förfarande med straff är sålunda en i grund och botten dramatisk åtgärd, vilken borde föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida. Vad som skall utgöra brott är ju långt ifrån givet. Straffstadgandena är bara en spegelbild av de värderingar som omfattas av lagstiftaren.

Kriminaliseringen och det därmed sammanhängande straffhotet måste för att framstå som berättigat ha ett definierat syfte. Straffsystemets uppgift är att motverka brott. Påföljderna skall vara så utformade att de verkar brottsavhållande utan att för den skull framstå som oproportionerligt hårda eller orättvisa.

Kriminaliseringens syfte - å andra sidan - är att motverka och förebygga ett oönskat beteende. En sådan styrning kan emellertid ske också på andra sätt, exempelvis genom ekonomiska styrmedel eller genom administrativa sanktioner. Genom kriminaliseringen tar lagstiftaren ställning till att förfarandet är så förkastligt att det bör stämplas som brottsligt. Det är således något oegentligt att säga att kriminaliseringen avser att förebygga brott, eftersom det är det förhållandet att ett förfarande är kriminaliserat som definitionsmässigt innebär att det är brottsligt. Det sagda innebär att omfattningen av

brottsligheten i viss utsträckning kan avgöras genom benägenheten att använda kriminalisering som sanktionsmetod.

Det är inte en gång för alla givet vad som skall vara brottsligt. Beträffande vissa förfaranden, såsom misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring. Många straffbestämmelser, särskilt de som upptas i specialstraffrätten, har dock införts för att sanktionera regleringar av olika områden i samhällslivet. Såsom exempel kan nämnas trafiköverträdelser och skattebrott. Även om skatt uttas behöver inte skatteundandragande vara brottsligt. Överträdelser kan mycket väl beivras genom andra typer av sanktioner, exempelvis avgifter av olika slag. Man kan heller inte blunda för att ett effektivt sätt att utanför den traditionella brottslighetens område minska behovet av kriminalisering är att förenkla det bakomliggande regelsystemet. Genom förenklingar i skattereglerna eller trafikreglerna kan behovet av sanktioner överhuvudtaget minskas. Den rationaliseringspotential som ligger häri är säkerligen betydande.

Att ange regler för den samhälleliga samvaron är en av de centrala uppgifterna för statsmakten. Det mesta lagstiftningsarbetet går ut på att tillhandahålla spelregler för medborgarna i samhället och att reglera förhållandet mellan medborgare och myndigheter. Kriminalisering är därvid bara en av många metoder att styra och reglera det mänskliga handlandet. I stället för straff kan styrning ske genom stimulanser i olika avseenden. Lagstiftningen kan också ges en reparativ funktion på det sättet att regelverket slår till i efterhand och undanröjer en icke önskad effekt, återställer förhållandena eller kompenserar en lidande. Kriminaliseringen skiljer sig påtagligt från andra sådana åtgärder på det sättet att den i det enskilda fallet har enbart ett straffande syfte. Ett begånget brott kan inte göras ogjort. Straffbarheten påverkas i princip inte av att gärningsmannen återställer vad han ställt till med. Straffet är i denna bemärkelse improduktivt. Det är avsett att tillfoga den dömda ett visst personligt obehag. Kriminaliseringen och straffhotet präglas kan man säga av negativa stimulanser.

Genom att belägga ett beteende med straff vill lagstiftaren markera inte bara att ett visst beteende inte är önskvärt ur samhällets synpunkt utan att det är så klandervärt att det är befogat att staten tillgriper maktmedel mot dem som inte avhåller sig från sådana beteenden. Sedd i stort får kriminaliseringen härigenom en brottsavhållande och moralbildande funktion. Den får också ett symbolvärde på det sättet att kriminaliseringen anger gränsen för vad som kan anses socialt acceptabelt och utpekar vissa handlingssätt som socialt förkastliga.

Dessa omständigheter ger utan tvekan vid handen att kriminalisering är en metod som bör användas med försiktighet. Det bör naturligtvis undvikas att man i onödan stämplar personer som brottsliga.

Det sociala ogillande som fastställande av straffansvar innebär till och med i bagatellartade fall skall inte underskattas. Ett annat - och delvis motverkande - skäl är att straffhotet urvattnas vid en straffrättslig inflation. Om straff stadgas för helt bagatellartade förseelser finns en risk att straffhotet inte får den tyngd som det är avsett att ha. Om vidare antalet straffbestämmelser blir så stort att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelser finns en risk att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. En sådan utveckling kan uppenbarligen allvarligt skada tilltron till och respekten för rättsväsendet som sådant.

Kriminaliseringen måste också präglas av legalitet och förutsebarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse. Om straffbestämmelserna blir så många och så vida att medborgarna, trots de bästa föresatser, inte kan undvika att begå brott kommer säkerligen straff, utdömda för sådana fall, att upplevas som orättfärdiga.

Det anförda medför enligt kommitténs mening att kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende även ur strikt principiell synvinkel bör användas med stor försiktighet. I första hand bör naturligtvis prövas om någon reglering överhuvudtaget är nödvändig. Om så befinner vara fallet bör prövas om regleringen kan ske på annat sätt än genom straffbeläggning. Straff bör ifrågakomma endast för gärningar som är påtagligt skadliga och där inga andra, mindre ingripande, sanktioner står till buds. Att i överdriven nit kriminalisera i övermått gör säkerligen mer skada än nytta.

Särskild uppmärksamhet bör enligt vår mening ägnas åt det subjektiva rekvisitet. Beträffande brottsbalksbrott gäller som huvudregel att endast uppsåtliga brott är straffbara. Denna regel gäller med något enstaka undantag (exempelvis vållande till annans död/kroppsskada och vårdslöshet mot borgenärer). Inom specialstraffrätten gäller dock en annan ordning. Det är och har framför allt varit mycket vanligt att det inte uttryckligen angivits vilket subjektivt rekvisit som erfordras för straffansvar. I sådana fall har inom specialstraffrätten straffbestämmelserna tolkats så att det för ansvar räckt med oaktsamhet (se Ds Ju 1975:23 s. 30 ff). Denna oaktsamhet har i vart fall vid lindrigare förseelser kunnat vara mycket ringa för att straffbestämmelsen ska slå till. Vid vissa bagatellartade förseelser, särskilt om händelsen inträffat i näringsverksamhet, har ansvaret bedömts vara i det närmaste strikt.

Regleringen av samhällslivet är i dag mycket komplicerad. Föreskrifter av olika slag strömmar över medborgarna. Det finns i praktiken inga möjligheter för den enskilde att hålla reda på alla bestämmelser som gäller för honom. Den straffrättsliga inflationen har inneburit att det för den enskilde är mycket svårt för att inte säga

omöjligt att, trots de bästa föresatser, då och då göra sig skyldig till gärningar som formellt är straffbara. Detta gäller naturligtvis i särskilt hög grad bagatellartade förseelser där det subjektiva rekvisitet är uttunnat.

Man kan enligt vår mening i hög grad ifrågasätta om kriminalisering överhuvudtaget skall användas som metod för att utkräva ansvar närmast oberoende av vållande. I straffhotets natur och allvar ligger, som tidigare anförts, att det skall vara möjligt att förutse. En annan sida av samma sak är att det måste vara möjligt att undvika att begå straffbelagda förseelser. Om en person straffas för en gärning som han försökt undvika men som inträffat på grund av bristande skicklighet eller otur eller liknande omständighet kommer han förmodligen att uppleva bestraffningen som orättvis och orättfärdig. Straffhotets idé är ju också att verka brottsavhållande. En kriminalisering av gärningar som gärningsmannen försökt men inte kunnat undvika framstår i den bemärkelsen som meningslös. Påföljden i ett sådant läge skulle - hårdraget - närmast kunna ansetts som ett utslag av vedergällningsläran, vilken sedan länge ansetts som utrangerad ur det svenska straffsystemet.

Det sagda innebär att strikt ansvar i princip inte bör förekomma inom straffrätten. Om ett sådant högt krav på ansvar anses böra krävas, med hänsyn till att det på ett visst område ställs särskilda krav när det gäller standard eller liknande, bör någon annan sanktionsform än straff användas. De invändningar som vi riktat mot att använda strikt ansvar inom straffrätten gör sig inte gällande med samma styrka när fråga är om exempelvis administrativa avgifter eller andra ekonomiska sanktioner.

Inte heller bör såsom princip hur lindrig oaktsamhet som helst vara straffbar. Också här gör sig de allmänna principerna om legalitet och förutsebarhet gällande. För att ett straffanspråk skall uppfattas som befogat bör i princip krävas att gärningsmannen gjort sig skyldig till medvetet risktagande eller att vårdslösheten framstår som särskilt klandervärd i något annat avseende. Det skall alltså ha varit möjligt för gärningsmannen att genom ett positivt och rationellt handlande sett utifrån hans egen kapacitet undvika den straffbara händelsen.

2.2 Allmänna förutsättningar för avkriminalisering

Det kan konstateras att den restriktivitet med kriminalisering som vi förespråkade i det föregående inte iakttagits särskilt väl under senare tid. År 1980 fanns cirka 440 författningar utöver brottsbalken som innehöll straffbestämmelser. Motsvarande siffra för år 1989 var drygt 400 (SCB, a.a. s. 23 f). Med tanke på att varje författning i regel

innehåller ett flertal straffbestämmelser torde antalet gällande straffregler inom specialstraffrätten kunna räknas i tusental. Samtidigt kan konstateras att ansvarsreglerna i cirka hälften av de specialstraffrättsliga författningarna som var gällande år 1989 överhuvudtaget aldrig har tillämpats. Detta innebär att lagstiftningen innehåller åtskilliga hundra straffbestämmelser som aldrig kommer till användning. Av övriga författningar är det åtskilliga vars ansvarsregler tillämpats vid endast några enstaka tillfällen under det senaste årtiondet (en komplett förteckning häröver finns i SCB, a.a. s. 39 ff).

Förklaringen till dessa uppgifter kan naturligtvis vara olika. I en del fall kan det vara så att de förfaranden som en författning avser att reglera förekommer i endast mycket begränsad omfattning. I andra fall kan måhända ansvarsreglerna ha haft avsedd effekt på det sättet att kriminaliseringen inneburit att ett icke önskvärt förfarande inte förekommit. I åtskilliga fall kan det dock förhålla sig så att överträdelser av straffbestämelsen förekommer men inte beivras eftersom upptäcktsrisken är låg eller på grund av att resurser att övervaka det aktuella regelsystemet saknas. Det förekommer också att straffbestämmelser, särskilt inom specialstraffrätten, är så svårtillämpade att förutsättningarna att styrka brott i praktiken är mycket små.

Oavsett vilka orsakerna kan ha varit måste konstateras att den mycket stora mängd straffbestämmelser som förekommer innebär ett problem ur rättspolitisk synpunkt. Såsom tidigare anförts är det olyckligt om endast en liten del av alla brott i ett samhälle beivras. Det finns en uppenbar risk att detta medför minskad tilltro till rättsväsendets organ och till straffhotet som sådant.

Skälet till denna utveckling är förmodligen att man i lagstiftningsarbetet inte iakttagit den i och för sig nödvändiga helhetssynen på det straffrättsliga systemet. Författningar vilka stadgat straff för olika typer av förseelser har tillkommit vid olika tidpunkter och med vitt skilda ändamål. Initiativ har tagits och förslag har kommit från helt skilda håll. Lagförslagen har utarbetats på skilda departement. I varje enskilt fall har säkert den reglerade ansvarsordningen framstått som befogad. Problemet är som tidigare antytts dels att kriminaliseringen inte diskuterats ur principiell synpunkt, dels att lagstiftningsverksamheten sammantaget inneburit en kraftig inflation av straffbestämmelser. Det kan befaras att denna utveckling redan i dag i vissa avseenden inneburit en urholkning av straffrätten som ett verksamt medel att upprätthålla ordning i samhället.

Mot denna bakgrund är det naturligtvis angeläget att pröva olika vägar för att minska antalet straffbestämmelser och belastningen på rättsväsendet. Med hänsyn till det mycket varierande innehållet i straffreglerna torde några generella åtgärder i denna riktning vara svåra att företa. Det går inte att med ett penndrag avskaffa stora

mängder straffbestämmelser. Det som måste övervägas är i stället en avkriminalisering av de enskilda straffbelagda beteendena.

Med hänsyn till den redovisade mängden straffregler borde utrymmet för sådana åtgärder i och för sig kunna förväntas vara betydande. Som också riksåklagaren konstaterade i sina avkriminaliseringsrapporter år 1984 är det dock förenat med svårigheter att hitta vägar för att avskaffa någon större mängd straffbestämmelser. Det teoretiska utrymmet för avkriminalisering borde vara störst inom specialstraffrätten. Uppbyggnaden av de straffrättsliga reglerna på detta område skiljer sig åt i mycket hög grad. Det som är gemensamt för de flesta specialstraffrättsliga regler är dock att ansvarsbestämmelserna är avsedda att sanktionera överträdelser av förbud eller föreskrifter som getts i författning eller med stöd av en författning. Det är alltså de materiella reglerna som ger innehåll åt straffbestämmelsen. Vid övervägande av om ett förfarande kan avkriminaliseras tvingas man ta ställning inte bara till straffbestämmelsen som sådan utan även till de materiella reglerna. Ur principiell synpunkt bör nämligen inte i lag eller annan författning givna föreskrifter lämnas osanktionerade. Den riktiga åtgärden bör i sådant fall vara att föreskriften som sådan utmönstras eller ges en annat innehåll. För att ta ställning till denna typ av åtgärder krävs i regel ingående kunskap om det ämnesområde som regleringen avser. Det skulle således krävas en analys inte bara av straffsanktionen utan också av behovet överhuvudtaget av den materiella regleringen på det aktuella fackområdet.

Det anförda innebär, som också riksåklagaren konstaterade, att en systematisk genomgång av straffrätten i syfte att avskaffa onödiga och omotiverade straffbestämmelser skulle kräva mycket stora utredningsresurser. De resurser som skulle gå åt för en sådan genomgång skulle säkert inte stå i proportion till de vinster som skulle kunna vinnas på detta arbete. Förmodligen skulle man därvid i och för sig finna att en hel del straffbestämmelser kunde avskaffas. Erfarenhetsmässigt är det dock ofta svårt att få gehör för sådana förslag. Tidigare försök till avkriminalisering visar entydigt att det är avsevärt och anmärkningsvärt mycket lättare att få gehör för att införa nya straffbestämmelser än att avskaffa redan befintliga. Det är också troligt att förslagen skulle omfatta huvudsakligen sådana regler som inte tillämpas eller tillämpas i mycket begränsad omfattning. Även om avkriminalisering av sådana förfaranden i och för sig ur principiell synpunkt framstår som tilltalande innebär de inte någon egentlig resursbesparing för framtiden. Och även om en dylik genomgång skulle kunna vara befogad kan konstateras att den tid och de resurser som är avsatta för åklagarutredningen inte medger ett arbete av denna omfattning.

Någon systematisk undersökning av hela eller större delen av straff-

rätten kan det med denna utgångspunkt för vår del inte bli fråga om. Detta innebär inte att utredningen avfärdar avkriminalisering som metod för att reformera strafflagstiftningen och lindra trycket på rättsväsendet. I det följande kommer vi att föreslå vissa sådana åtgärder. Vi anvisar vi också nedan en alternativ väg för att för framtiden få bukt med den straffrättsliga inflationen. Vi föreslår att kraftiga restriktioner skall iaktas vad avser nykriminalisering och att en översyn av gällande straffregler skall göras inom ramen för det löpande lagstiftningsarbetet. Om de lagstiftande organen i framtiden intar en öppnare inställning till att avskaffa gällande straffbestämmelser och iakttar restriktivitet med att införa nya bör antalet straffbestämmelser kunna minska avsevärt, till gagn för rättsystemet i stort.

En ytterligare alternativ väg att minska straffrättens tillämpningsområde är att införa generella undantagsregler för straffstadgandens tillämplighet. En form av sådana regler utgör brottsbalkens bestämmelser om nödvärn och nød och andra generella objektiva ansvarsfrihetsgrunder. Såsom tidigare nämnts fick fängelsestraffkommittén i uppdrag att överväga en ytterligare utvidgning av dessa regler i lagstiftningen. Med hänsyn till den ingående behandling som denna fråga erhöll i fängelsestraffkommitténs nu avslutade arbete saknas skäl att i förevarande sammanhang ytterligare överväga denna fråga.

2.3 Begränsning av nykriminalisering

De åtgärder som nedan föreslås kan förhoppningsvis få en viss effekt i form av minskad belastning på rättsväsendets organ. Också flertalet av våra övriga förslag har ett sådant syfte. Inte ens de samlade effekterna av förslagen kan emellertid förväntas medföra balans mellan tillgång och efterfrågan på rättsväsendets tjänster. Betydande resursproblem kommer säkerligen att kvarstå även framledes. Vad som nu närmast kommer ifråga är att undersöka möjligheterna att begränsa införandet av nya straffbestämmelser och en löpande översyn av de som i dag är gällande.

Även om det genom styrning av resurser, prioriteringar, åtalsunderlåtelser och förundersökningsbegränsningar samt andra åtgärder går att styra brottsbekämpningen i samhället mot det som vid varje tillfälle framstår som mest angeläget är det trots allt den totala mängden straffbestämmelser som styr i vart fall det teoretiska utrymmet för straffrättsliga ingripanden. Såsom tidigare har konstaterats överstiger detta utrymme vida vad samhället kan och anser sig kunna klara i form av brottsbeivrande. Ett av de säkraste sätten att i framtiden öka straffsystemets effektivitet måste vara att de styrande iakttar stor återhållsamhet med att införa nya straffbestämmelser,

särskilt inom specialstraffrätten.

Det är vår uppfattning att de allmänna utgångspunkter för användning av kriminalisering som styrinstrument i samhället som vi angivit i det föregående bör kunna vara vägledande vid en prövning av sanktionssystemet i kommande lagstiftningsärenden.

För att en kriminalisering skall framstå som befogad bör följande faktorer föreligga

1. ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara
2. alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader
3. straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar
4. straffsanktion skall utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet
5. rättsväsendet skall ha resurser att klara den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Inom justitiedepartementet har man under lång tid varit medveten om de problem som överkriminalisering innebär. Det synes som det framför allt är i fackdepartementen som en tendens finns att föreslå nya straffbestämmelser utan att tillräckliga analyser av dess behov eller konsekvenser skett. Enligt vad kommittén erfarit skall numera i samtliga lagstiftningsärenden vari föreslås nykriminalisering ske samråd med justitiedepartementet. Departementet gör därvid det departement som föreslagit åtgärden uppmärksam på de problem som en kriminalisering eventuellt kan innebära. Krav ställs också regelmässigt på att förslagsställaren skall anvisa medel för de ökade kostnader som en nyreglering kan medföra.

Det är vår uppfattning att denna metod kan och bör vidareutvecklas. Regeringen bör i generella direktiv till departement och kommittéer föreskriva de restriktioner med nykriminalisering som föranleds av det föregående. Det skulle alltså ankomma på varje departement att redan från början av ett lagstiftningsärende ta hänsyn till och beakta behovet av att undvika nya straffbestämmelser. Alla förslag i den riktningen bör vidare underställas justitiedepartementet för yttrande bl.a. med avseende på effekterna för rättsväsendet, innan regeringen fattar beslut i saken.

Det anförda bör kunna gälla även vid revidering av gällande lag. I de fall sanktionssystemet kommer upp till prövning i ett ärende bör gällande ansvarsbestämmelser omprövas med de utgångspunkter som här angivits. Det bör ankomma på regeringen att föreskriva även detta i de berörda direktiven.

På sikt bör åtgärder av detta slag kunna medföra att antalet straffbestämmelser nedbringas och att straffsystemet totalt sett vinner i klarhet och effektivitet. Även allmänhetens tilltro till rättsväsendet bör kunna öka av en sådan utveckling.

2.4 Depenalisering

Med depenalisering avses, till skillnad mot vid ren avkriminalisering, att straffet ersätts med någon annan sanktionsform. Jämsides med utvecklingen på det straffrättsliga området har floran av olika typer av sanktionsavgifter ökat kraftigt. Administrativa avgiftssystem förekommer exempelvis i lagstiftning angående skatter, tullar, arbetsliv, miljö, näringsverksamhet och byggnadsverksamhet. Systemen har skilda innebörd och syften och förfarandereglerna är mycket olika inom olika områden. Den dominerande avsikten synes dock ha varit att skapa effektiva sanktionssystem i syfte att upprätthålla standarden på ett visst område där överträdelse kan antas förekomma med en viss frekvens.

Med tanke på den restriktivitet såväl ur principiell som praktisk synpunkt som bör präglade införandet av nya straffbestämmelser är det i och för sig naturligt att överväga att ersätta också befintliga straff med sanktioner beslutade i administrativ ordning. Ofta fordrar sådana åtgärder dock ingående överväganden. Vid en straffrättslig reglering finns ett effektivt och väl fungerande system för fastställande av sanktionen, överklagande, uppbörd osv. Om man för att kunna utdöma en i administrativ ordning fastställd sanktion måste bygga upp helt nya och tidigare oprövade rutiner kan detta inte sällan medföra att sanktionssystemet totalt sett kostar mer än tidigare. Det får inte framstå som ett självändamål att byta sanktionsform. För att ett ersättande av straffet med avgifter i det enskilda fallet ska framstå som motiverat torde normalt erfordras att avgifterna kan inordnas i och naturligt anknytas till ett redan fungerande administrativt system och att den myndighet som skall ta ut avgiften har någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt har god insyn i denna.

Även rätts säkerhetsaspekter bör naturligtvis beaktas vid en prövning av om ett avgiftssystem skall införas. Tillämpningen av ett sådant system blir ofta statisk och onyanserad. I regel saknas möjlighet att ta hänsyn till subjektiva moment i gärningen, vilket för övrigt ofta inte heller är avsett. Detta ställer särskilda krav på de förfaranden som skall omfattas av systemet och utformningen av avgifterna. I brottsförebyggande rådets (BRÅ) rapport Nytt straffsystem (1977:7 s. 349 f) anförts vissa allmänna principer för depenalisering. Dessa innebär bl.a. följande.

1. Depenalisering skall vara ändamålsenlig från kriminalpolitisk synpunkt.
2. Avgiften bör knytas an till ett enkelt objektiva och lätt konstaterbart faktum och något utrymme för prövning av det subjektiva ansvaret hos den felande bör i regel inte finnas.

3. Systemet skall vara rättvist genom att föreläggandet av avgift skall drabba alla lika som överträder reglerna.
4. Avgifterna skall vara anpassade till de överträdelser det är fråga om enligt vissa schabloner.
5. Den som drabbas av en administrativ avgift bör alltid ha rätt att få åtgärden överprövad av högre myndighet eller domstol (med hänsyn till senare års tolkning av europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna torde rätten till domstolsprövning numera anses obligatorisk).

Dessa principer bör enligt vår mening alltjämt kunna anses vägledande.

Det kan vidare nämnas att regeringen i prop. 1981/82:142, vilken i första hand behandlade frågor om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, anfört vissa ytterligare principer för bedömningen av hithörande frågor och anbefallt återhållsamhet med att införa nya avgiftssystem. Departementschefen betonade särskilt vikten av att avgiftssystem införs på nya områden först efter noggranna överväganden av om behov föreligger och att systemen i så fall utformas på ett sådant sätt att anspråken på rättssäkerhet bli fullt ut tillgodosedda. I propositionen hänvisas därvid till vissa allmänna riktlinjer för prövning av frågan om lämpligheten och utformningen av särskilt vinstbegränsande sanktionsavgifter som framlagts i departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. Departementschefen anslöt sig i stort sett till vad som däri anfördes (se a prop. s. 24 f).

Med här angivna utgångspunkter för utredningens arbete i denna del framstår området för eventuella åtgärder som relativt begränsat. De överväganden som måste göras i varje enskilt fall är vidare så omfattande och komplicerade att de har svårt att rymmas inom den tid och de resurser som anvisats utredningen. Liksom när det gäller avkriminalisering får därför utredningens överväganden begränsas till några få områden där åtgärder framstår som särskilt motiverade och där ett borttagande av straffsanktionen kan förväntas ge positiva effekter ur resurssynpunkt.

2.5 Restriktioner vid åtalsprövning

Ett alternativ till avkriminalisering och depenalisering är att behålla straffbestämmelsen men införa begränsningar i åtalsprövningen. Innebörden och effekten av sådana s.k. särskilda åtalsprövningsregler beskrivs längre fram vid behandlingen av åtalspliktens utformning.

Ur principiell synpunkt skulle kunna hävdas att en ren avkriminalisering är att föredra. Beträffande en hel del förfaranden kan dock

konstateras att det knappast är möjligt att helt avskaffa straffsanktionen men att förhållandena är sådana att straffrättsliga ingripanden bör ske endast under vissa förutsättningar. Svårigheter kan föreligga att precisera sådana förutsättningar på ett sätt så att de kan användas som rekvisit för straffansvar. I dessa fall kan metoden att lägga särskilda restriktioner vid åtalsprövningen kunna vara användbar.

2.6 Kommitténs skrivelse till samtliga polis- och åklagarmyndigheter m.fl.

Kommittén fann på ett tidigt stadium att det var nödvändigt att som underlag för prövning av olika åtgärder för att minska trycket på rättsväsendet ta in förslag från praktiskt verksamma personer. Med anledning härav utsändes en skrivelse till samtliga polis- och åklagarmyndigheter samt till domstolsverket, Sveriges advokatsamfund, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket med hemställan om förslag och synpunkter i hithörande frågor. I skrivelsen angavs att kommittén var särskilt intresserad av följande

- a. förslag på förseelse/brott som skulle kunna avkriminaliseras
- b. förslag på förseelser/brott där straffet skulle kunna ersättas med en sanktionsavgift
- c. förslag till utvidgningar av rapporteftergiftsinstitutet
- d. förslag på förseelser/brott som redan i dag eller efter en ändring av straffskalan skulle kunna beivras genom ordningsbot
- e. förslag på andra utvidgningar samt förändringar och förenklingar i ordningsbotssystemet
- f. förslag till utvidgningar i straffföreläggandeinstitutet samt
- g. andra rationaliserings- och förenklingsförslag som har anknytning till a-f.

Till följd av skrivelsen har ett stort antal förslag inkommit till utredningen. Förslagen har därefter gått igenom i syfte att pröva vilka frågor som bör tas upp av utredningen. Det kan konstateras att antalet föreslagna åtgärder vida överstiger vad utredningen, inte minst av resursskäl, kan arbeta med. Försök har gjorts att ur materialet välja ut sådana förslag som dels framstår som väl motiverade, dels kan ge effekt i form av minskad belastning på rättsväsendet och dels är möjliga att utreda och genomföra med en rimlig arbetsinsats.

I det följande redovisas de åtgärder som utredningen funnit sig böra närmare behandla och som avser avkriminalisering, depenalisering och särskild åtalsprövning. Frågor som har anknytning till ordningsbotssystemet och straffföreläggandesystemet samt allmänna renodlings-, förenklings- och effektiviseringsåtgärder kommer att behandlas i ett senare i betänkandet. I vissa delar har vi haft underlag

i form av promemorior upprättade på vårt uppdrag. Dessa promemorior redovisas i förekommande fall i betänkandets bilagedel.

De ingivna förslagen innehåller därutöver en rad intressanta uppslag och synpunkter på områden där avkriminalisering eller ett system med avgifter eller andra rationaliseringsåtgärder skulle kunna vara aktuella, men där förslagen inte kunnat utredas inom denna utrednings ram. Det bör närmast ankomma på justitiedepartementet att ta de initiativ som erfordras för att materialet skall tas tillvara och beaktas i det löpande lagstiftningsarbetet.

3 Förslag till avkriminalisering m.m.

3.1 Vårdslöshet i trafik

Vi föreslår en inskränkning av de straffbara området vid vårdslöshet i trafik. Endast den som i väsentlig mån brister i omsorg och varsamhet skall dömas till straff enligt angiven bestämmelse. Lägsta straff skall vara 30 dagsböter.

Enligt 1 § trafikbrottslagen (TBL) skall dömas för vårdslöshet i trafik om vägtrafikant, spårvagnsförare och vissa andra brister i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna. Straffet är böter. Ansvarsfrihet gäller i de fall oaktsamheten varit ringa.

Enligt andra stycket skall dömas för grov vårdslöshet i trafik till fängelse i högst två år om någon vid förandet gjort sig skyldig till grov oaktsamhet eller visat uppenbar likgiltighet för andra människors liv eller egendom.

Det har i flera olika sammanhang föreslagits att kriminaliseringen för vårdslöshet i trafik skall inskränkas. Förslag av denna innebörd har lämnats av bl.a. Trafikmålskommittén i betänkandet (SOU 1963:27) Trafikmål och av riksåklagaren i den tidigare nämnda promemorian Överträdelser i trafiken från mars 1984. Dessa förslag har dock inte lett till lagstiftning. I det nu aktuella utredningsärendet har straffstadgandet för vårdslöshet i trafik uppmärksamats av en stor mängd myndigheter. Partiell avkriminalisering har föreslagits av 26 polis- och åklagarmyndigheter och av domstolsverket.

Det straffbara området för vårdslöshet i trafik har varit i stort sett oförändrat sedan trafikbrottslagens tillkomst år 1951. Trots att trafikintensiteten, antal registrerade motorfordon och antalet trafikolyckor ökat kraftigt har antalet lagföringar för vårdslöshet i trafik gått ner under senare år. År 1960 var antalet lagföringar cirka 25 000 för detta brott, medan det under senare år legat kring 10 000-15 000 (år 1990 var antalet strax under 15 000). Med hänsyn till att det totala antalet domar och strafföreläggande uppgår till drygt 150 000, utgör emellertid utredningar och lagföringar för vårdslöshet i trafik allttjämt

en inte obetydlig del av domstolarnas, åklagarnas och polisens arbetsbörda. Samtidigt förefaller tillämpningen av stadgandet skilja sig mellan olika delar av landet. Enligt en av riksåklagaren utförd undersökning skilde sig bl.a. andelen vårdslöshet i trafik i förhållande till totala antalet bötesmål i betydande utsträckning mellan olika åklagardistrikt. Medan andelen strafförelägganden för vårdslöshet i trafik av totalt antal strafföreläggande i Stockholms åklagardistrikt utgjorde mindre än 3 procent var motsvarande siffra för exempelvis Jönköpings län över 25 procent. Man torde på goda grunder kunna anta att orsaken härtill i varje fall till viss del var skillnader i bedömning av när brottslig ovarsamhet förelåg.

Tolkningen av oaksamhetsbegreppet i 1 § TBL har överhuvudtaget vållat problem i rättstillämpningen och har utförligt diskuterats i såväl förarbeten som i doktrinen.

Frågan om en trafikant gjort sig skyldig till vårdslöshet i trafik bedöms utifrån de krav som lagstiftaren vid varje tid ställer på trafikanterna. Stadgandet får sålunda sitt innehåll främst genom de allmänna och speciella föreskrifter som finns för trafiken. Även om man inte kan presumera ansvar för vårdslöshet i trafik när överträdelse av en föreskrift föreligger, är oftast grunden för en dom för ett sådant brott överträdelse av någon primär handlingsregel. Många av dessa föreskrifter är straffsanktionerade genom subsidiära bestämmelser i de särskilda trafikförfattningarna. Vissa allmänna stadganden har dock inte någon självständig straffsanktion, utan får i stället sin särskilda betydelse såsom underlag för tolkning av när vårdslöshet i trafik kan anses föreligga. De mest centrala av dessa föreskrifter är de allmänna aktsamhetsstadgandena i 5 § vägtrafikkungörelsen (VTK) och 38 § 1 st. terrängtrafikkungörelsen (TTK), vilka direkt korresponderar med ansvarsbestämmelsen för vårdslöshet i trafik. Även de allmänna reglerna om skyldighet att iaktta försiktighet i vägkorsning, att anpassa hastigheten, förbud att köra påverkad eller uttröttad, skyldigheten att vara uppmärksam på övrig trafik och att ta särskild hänsyn till oskyddade trafikanter har väsentlig betydelse för tolkningen av aktsamhetskraven i TBL.

Ansvar skall dock ådömas endast om oaksamheten uppgår till viss nivå. I propositionen till TBL anförde departementschefen angående gränsen mot ringa oaksamhet (prop. 1951:30 s. 268).

"En vägtrafikant kan stundom ha del i uppkomsten av en trafikolycka, oaktat han gjort allt vad i hans förmåga stått för att undvika olycksfallet. I dylika fall har med hittillsvarande praxis ej sällan dömts till ansvar för ovarsamhet, även då situationen varit sådan, att för dess bemästrande skulle ha erfordrats en alldeles exeptionell kvicktänkthet och kallblodighet. Enligt min mening är det ej riktigt att åt stadgandet om ansvar för ovarsamhet i vägtrafik giva en så vidsträckt innebörd. Detta skulle nämligen innebära, att man i

trafikmål skärpte de principiella krav, vilka ställas i andra mål om ansvar för oaktsamhet. Man läser icke böra av en vägtrafikant kräva mer, än att han innehar de kvalifikationer, som rimligen kunna förväntas hos en normalt skicklig trafikant, inom den grupp, varom fråga är, och att han gör vad i hans förmåga står för att undvika olycksfall."

Beträffande gränsdragningen mot ringa oaktsamhet anförde riksåklagaren i cirkulär C 1951:47.

"Ämbetet vill framhålla att det givetvis icke är möjligt att genom en sträng gränsdragning fixera det straffbara området av oaktsamheten och därifrån avskilja vad som kan bedömas såsom ringa oaktsamhet. Det må emellertid erinras - och detta innebär endast ett understrykande av de synpunkter som framgå ur departementschefens uttalande - att vid en trafikovarsamhet, som föranlett personskada eller egendomsskada, som ej är obetydlig, eller där fara framkallats för sådan skada, oaktsamheten kan vara ringa även om skadan till äventyrs är svårartad eller faran för skada i det särskilda fallet varit avsevärd. Å andra sidan kan oaktsamheten icke alltid betecknas som ringa, därför att i det aktuella fallet skada ej inträffat eller ens fara därför förelegat.

I straffrättskommitténs betänkande SOU 1953:14 föreslogs en allmän straffrihetsregel för ringa oaktsamhet. Lagrådet kritiserade förslaget och anförde.

"Huruvida oaktsamhet bör anses föreligga enligt straffbud, måste städse bedömas med hänsyn till arten och vikten av det intresse som skyddas. ... Det kan lätt vid en jämförelse med gradindelningen för uppsåtliga brott bli missvisande, om man beträffande oaktsamhetsbrotten från straffbarhet undantager "ringa" fall, eftersom det tydligen ej är avsett att detta undantag här skall föra åt sidan mer än en mycket liten sektor, ungefär motsvarande de fall då man enligt dansk doktrin över huvud ej skulle tala om oaktsamhet vid tillämpning av straffbestämmelsen."

Bestämmelsen kom också att utgå vid förslaget till brottsbalken (BrB).

Det kan nog konstateras att begreppet ringa oaktsamhet fått en vidare tillämpning vid bedömning av vårdslöshet i trafik än vad som skulle ha följt av en sådan allmän straffrihetsregel.

Att straffbestämmelsen för vårdslöshet i trafik vållat tolkningsproblem kan också utläsas av det stora antalet refererade rättsfall som avser detta brott.

Från rättspraxis kan nämnas att det med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet bedömts som straffbar vårdslöshet att somna vid ratten (NJA 1973 s. 449 I och II), att underlåta att lämna företrädare för mötande fordon i korsning (NJA 1976 s. 161), att underlåta att kontrollera bakomvarande trafik vid vänstersväng (SvJT 1978 ref. s. 9), att kraftigt överskrida tillåten hastighet förbi en skola (NJA 1979 s. 274), att hålla en med hänsyn till väglaget för hög

hastighet (RH 11:80), att föra en timmerbil med bristfälligt förankrad last (RH 103:83) och att föra över bilen på fel sida av vägen i syfte att undvika en sammanstötning (NJA 1987 s. 187). Nämnas kan också rättsfallet NJA 1989 s. 552, i vilket förs en tämligen utförlig diskussion om oaktsamhetsbegreppet.

Om man ser rättsutvecklingen på lite längre sikt förefaller en viss vidgning av begreppet ringa oaktsamhet kunna märkas. En bakgrund till detta kan vara att oaktsamhet i trafiken ter sig relativt sett mindre straffvärd i ett läge då brottsligheten i övrigt i samhället blivit påtagligt grövre och allvarligare. Alltjämt ställs dock mycket höga oaktsamhetskrav på trafikanterna. Den också under senare år höga frekvensen överrättsavgöranden avseende vårdslöshet i trafik tyder dels på att bestämmelsen fortfarande är svårtolkad och dels på att domstolarnas tolkning många gånger inte accepteras av parterna. Ett skäl härtill kan vara att straffbestämmelsen kommit att omfatta förfaranden som enligt vanligt språkbruk inte kan betecknas som direkt vårdslösa. Till följd härav kan straffbestämmelsen ha haft svårt att vinna insteg i rättsmedvetandet. Det är ett välkänt faktum att trafikanter, även om de medger att de gjort en felbedömning, har svårt att acceptera att deras framfart varit vårdslös. Också enligt vår bedömning kan det på goda grunder ifrågasättas om den gräns för straffbar oaktsamhet som i dag gäller i straffbestämmelsen för vårdslöshet i trafik är motiverad av trafiksäkerhetsskäl. Särskilt med beaktande av den återhållsamhet som utredningen tidigare rekommenderat med att kriminalisera oaktsamma förfaranden, framstår det som motiverat att diskutera straffbarhetsgränsen för vårdslöshet i trafik. Därvid bör uppmärksammas möjligheterna att med mer rationella metoder beivra trafikfarliga överträdelser.

Utredning av misstanke om vårdslöshet i trafik slukar ofta stora resurser, särskilt eftersom trafikanten ofta bestrider ansvar. Utredningarna kan bli förhållandevis vidlyftiga, med skisser, ett flertal förhör o.d. Också lagföringen kan ofta bli förhållandevis kostsam. Åklagare måste alltid kopplas in. Omkring två tredjedelar av alla mål om vårdslöshet i trafik beivras genom strafföreläggande. Det innebär ändå att omkring 5 000 mål av detta slag årligen prövas i domstol, ofta i flera instanser. Då är ändå inte de mål där åtalet ogillas eller där misstanken tidigare avskrivits medräknade.

Påföljden för vårdslöshet i trafik är ofta relativt blygsam. År 1989 bestämdes straffet till mindre än 30 dagsböter i mer än 85 procent av fallen. I endast cirka 2 procent av målen blev straffet 50 dagsböter eller mer.

Samtidigt förekommer inom trafikrätten, som tidigare nämnts, ett mycket stort antal särskilt sanktionerade trafikregler och regler för fordons utrustning m.m. Nämnas kan bestämmelserna om hastighetsöverträdelse, körning mot rött ljus och stoppliktsförseelse samt före-

skrifterna om att fordon skall ha väl fungerande bromssystem och liknande. Straffet för sådana förseelser är praktiskt taget undantagslöst penningböter och i flertalet fall sker beivrandet genom ett ordningsbotsföreläggande av polisman direkt på platsen. Antalet förseelser som beivras på detta sätt uppgår till flera hundra tusen varje år. Genom dagsbotssystemets hittillsvarande utformning har påföljden för brott mot någon särskilt straffbelagd trafikregel ofta blivit väl så hög som normalstraffet för vårdslöshet i trafik.

Även om straffstadgandet för vårdslöshet i trafik inte helt kan undvaras kan antas att den allmänpreventiva effekten av detta stadgande är relativt liten. Trots att vårdslöshet i trafik belastar rättsapparaten i relativt stor utsträckning är det uppenbarligen så att det alldeles övervägande antalet trafikhändelser där lagföring skulle kunna ifrågakomma aldrig kommer till polisens kännedom. Med nuvarande skaderegleringsrutiner och för försäkringsbolagen gemensamma skadeanmälningsblanketter o.d. finns det sällan anledning att tillkalla polis när en olycka inträffat och upptäcktsrisken när vårdslösheten inte medfört någon olycka är liten. Lagföring kommer därför att drabba slumpartat. Riktade insatser för övervakning av efterlevnaden av för trafiksäkerheten särskilt viktiga trafikregler såsom hastighetsbegränsning och stopp vid rött ljus och före infart på huvudled har då förmodligen större effekt för laglydningen i trafiken. Genom att dessa och andra föreskrifter är direkt straffsanktionerade minskar vidare motivet för att bestraffa överträdelse av föreskrifterna som vårdslöshet i trafik.

Relationen påföljdmässigt mellan brottet vårdslöshet i trafik och de särskilt straffbelagda trafikförseelserna påverkas av det nya bötessystemet som trätt i kraft den 1 januari 1992 (SFS 1991:240). De nya reglerna innebär bl.a. att lägsta antalet dagsböter blir 30. Om ett brott föranleder ett lägre straff, skall straffet utmätas i penningböter. De flesta fall av vårdslöshet i trafik föranleder omkring 20 dagsböter. Även om en viss straffskärpning ligger i det nya bötessystemet kan man med hänsyn till hittillsvarande praxis förvänta sig att straffet för vårdslöshet i trafik i många fall i fortsättningen kommer att utdömas i penningböter. Skillnaden i påföljd mot de fall där överträdelse skett av någon särskilt straffbelagd trafikregel kommer härigenom att bli än mindre, kanske ingen alls. Det måste för allmänheten framstå som svårförståeligt att överträdelse som i vart fall vad avser brottsrubriceringen upplevs som betydligt allvarligare inte föranleder ett högre straff. Denna omständighet torde kunna anföras som ett ytterligare skäl för att förbehålla straffstadgandet för vårdslöshet i trafik de mer allvarliga fallen.

Samtidigt är det naturligtvis angeläget att trafikövervakningen bedrivs så effektivt att trafiksäkerheten främjas. Det är emellertid vår

uppfattning att partiell avkriminalisering av vårdslöshet i trafik skulle kunna medföra att resurser frigörs för en intensifierad beteendeövervakning i trafiken. Härigenom skulle en sådan åtgärd medföra positiva effekter för trafiksäkerheten. Vi vill också peka på att om tillämpningen av straffbestämmelsen för vårdslöshet i trafik förbehålls ett färre antal - och allvarigare - fall kan förväntas att bedömningen av dessa fall blir mer nyanserad. Domstolarna har hittills varit relativt obenägna att bedöma vårdslöshet i trafik som grovt brott. Genom inskränkningen i den nedre delen av straffskalan bör polis och åklagare få ett starkare incitament till att ta till vara och föra fram sådana omständigheter som kan konstituera en vårdslöshet som grov.

De anförda omständigheterna talar enligt vår mening för att straffbarhetsgränsen för vårdslöshet i trafik höjs.

Argumenten härför kan sammanfattas enligt följande

- gränsen mellan straffbar och icke straffbar oaktsamhet är för låg. Straff har därför kommit att utdömas för forseelser som inte av allmänheten uppfattas som vårdslösa. Till följd härav har straffbestämmelsen haft svårt att vinna insteg i rättsmedvetandet.
- tillämpningspraxis är mycket olika i olika delar av landet. Lagföring drabbar därför slumpartat
- utredning och lagföring av ärenden angående vårdslöshet i trafik kräver oproportionerligt stora resurser. Eftersom de misstänkta, bl.a. till följd av argument redovisade under a, ofta bestrider ansvar krävs i dessa fall att målet prövas i domstol och att bevisning förebringas, vilket drar höga kostnader
- i flertalet fall av vårdslöshet i trafik har trafikanten brutit mot någon direkt straffbelagd trafikregel. Om lagföring i stället skedde för sådan forseelse skulle normalt någon omfattande utredning inte behöva göras, beivrandet skulle kunna ske snabbt och effektivt genom ordningsbotsföreläggande och påföljden bli ungefär densamma som om åtal skett för vårdslöshet i trafik.
- resurser skulle kunna frigöras för en mer aktiv och trafiksäkerhetsmässigt befogad trafikövervakning
- utrymme skulle skapas för en mer nyanserad bedömning av de fall som även i fortsättningen skall bedömas som vårdslöshet i trafik.

Riksåklagaren föreslog i den tidigare nämnda rapporten att 1 § första stycket TBL skulle ges följande lydelse:

"Brister vägtrafikant, den som för spårvagn eller den som annorledes än på väg för motordrivet fordon *i väsentlig mån* i den omsorg och varsamhet, som till förekommande av trafikolycka betingas av omständigheterna, dömes för vårdslöshet i trafik till böter, dock lägst tjugofem dagsböter."

I motiveringen för lagförslaget anförde riksåklagaren bl.a. att

stadgandet med denna lydelse även fortsättningsvis skulle direkt anknyta till de allmänna aktsamhetsstadgandena i 5 § VTK och 38 § TTK. För att undvika en generell strafflindring för de allvarigare fallen av vårdslöshet i trafik, vilket inte var avsikten med förslaget, föreslogs att ett lägsta straff om 25 dagsböter skulle införas i lagtexten. Endast om straffet kan förväntas uppgå till minst denna storlek skulle strafföreläggande eller åtal för vårdslöshet i trafik ifrågakomma. Å andra sidan, anförde riksåklagaren, är brott som i dag förskyller straff över denna nivå i regel så allvarliga att de även i fortsättningen bör bestraffas som vårdslöshet i trafik.

Riksåklagarens förslag ligger väl i linje med våra tidigare uttalanden om försiktighet med tillämpningen av straffet som sanktionsform och att man, vid kriminalisering av oaktsamhet, mer skall se till om fråga varit om medvetet risktagande än om gärningsmannen visat oskicklighet i olika avseenden.

Vid bedömningen av om riksåklagarens förslag bör genomföras är det också att märka att rättsväsendets resurser snarast är mer ansträngda i dag än när förslaget lades fram. Det är vår uppfattning att en aktiv trafikövervakning med riktade insatser mot olika typer av särskilt straffbelagda förseelser har en större effekt på trafikmoralen och därigenom också på trafiksäkerheten. Genom förslaget bör utrymmet för sådan övervakning kunna ökas. Det har ibland framförts åsikten att utredningar av vårdslöshet i trafik kan ha betydelse som underlag för målsägandens skadeanspråk och för försäkringsbolagens skadereglering. Det torde dock numera vara ovanligt att skadeståndstalan förs i samband med mål om vårdslöshet i trafik och försäkringsbolagens skaderegleringsrutiner har utvecklats under förutsättningen att någon omfattande polisutredning normalt inte föreligger.

Lägsta straff för vårdslöshet i trafik skulle enligt riksåklagarens förslag vara 25 dagsböter. Om en partiell avkriminalisering genomförs på förslaget sätt bör, med anpassning till det nya bötessystemet, det lägsta straffet lämpligen sättas till 30 dagsböter. Härigenom markeras att brottet vårdslöshet i trafik är så allvarligt att det bör föranleda dagsböter.

Utredningen förordar sålunda att straffstadgandet för vårdslöshet i trafik ändras så att för straffbarhet skall krävas att trafikanten *i väsentlig mån* brustit i omsorg och varsamhet och att lägsta straff bestäms till 30 dagsböter. Tillämpningen av den nya bestämmelsen kommenteras närmare i specialmotiveringen.

3.2 Ägar- och föraransvaret vid överlast

Gränsen för när överlastavgift skall tas ut föreslås höjd. Lägsta avgift föreslås bli 2 000 kronor.

I vägtrafikkungörelsen (1973:603) ges vissa bestämmelser om högsta tillåtna last av fordon. I 106 §, som är avsedd att förhindra att väg blir för hårt belastad, regleras frågor om maximal tillåten fordonsvikt, uttryckt i axeltryck, boggitryck, trippelaxeltryck och bruttovikt, vid färd på det allmänna vägnätet. I 114 §, som har till syfte att ett fordon inte skall bli för hårt belastat, anges att tyngre last inte får befordras med fordonet än som följer av gällande maximilast för det fordonet. Bestämmelserna är straffsanktionerade i 164 § första stycket 6 respektive 8. Straffsanktionen är riktad mot ägaren, om han ej visar att förseelsen berott på omständigheter som han inte kunnat råda över. Straffet är penningböter. Om föraren kände till hindret mot fordonets brukande döms även han till böter.

För flertalet förseelser av detta slag gäller samtidigt en administrativ sanktion enligt lagen (1972:435) om överlastavgift. Däri stadgas att avgift skall utgå om lastbil, buss, tung terrängvagn eller i vissa fall släpvagn framförs på väg och ovan angivna bestämmelser om tryck och vikt överskridits med vissa marginaler. Avgiftens storlek är knuten till tyngden på överlasten och utgår med 200-1 000 kronor per 100 kilogram överlast sedan vissa schabloniserade avdrag gjorts. I det enskilda fallet kan avgiften uppgå till åtskilliga tusen kronor. Vid återfall inom viss tid utgår förhöjd avgift. Det är ägaren av fordonet som påförs avgiften efter beslut av länsstyrelsen.

Det har från åtskilliga håll ifrågasatts det motiverade i den dubbla sanktion som i dag gäller vid överlast. Vad som i första hand därvid har föreslagits är att förseelser avseende överlast avkriminaliseras och att man nöjer sig med avgifter som sanktion. Som motiv härför har främst anförts att det vid en jämförelse av utdömda bötesbelopp med avgiftens storlek kan konstateras att böterna ofta är tämligen blygsamma. Sysslandet inom rättsväsendet med denna typ av ärenden har därför av många upplevt som något meningslöst.

På utredningens uppdrag har upprättats en promemoria om förutsättningarna för ett upphävande av straffbestämmelserna för överlast. I promemorian, som är intagen i betänkandets bilagedel, redovisas vissa svårigheter vad avser möjligheterna att avkriminalisera nämnda förseelser. Bland annat finns vissa skillnader mellan kriminaliseringens omfattning och vilka förfaranden och personer som kan drabbas av en avgift. Vidare kan Sveriges internationella åtaganden på trafikområdet medföra komplikationer med att avskaffa straffansvaret. I promemorian anförts att det ur ett bredare perspektiv

förefaller bättre att slopa överlastavgifterna än av avkriminalisera förseelser avseende överlast.

Att ha två parallella sanktionssystem med skilda förfaranden och olika beslutsmyndigheter medför extra kostnader för såväl samhället som den enskilde. För den enskilde framstår det också många gånger som svårförståeligt att han skall drabbas av dubbla sanktioner för samma sak. Enligt vår mening måste mycket starka motiv finnas för att en sådan ordning skall bibehållas. Som motiv för överlastavgifterna har anförts att överlast utgör en form av skatteundandragande och att för tungt lastade fordon är farliga från trafiksäkerhetssynpunkt. Exakt samma motiv kan anföras för kriminaliseringen.

Enligt vår uppfattning talar starka skäl för upphävande av systemet med dubbla sanktioner. Samtidigt är det naturligtvis angeläget att ett effektivt sanktionssystem finns för att motverka överlast. Valet står då mellan att avskaffa straffansvaret och att avskaffa överlastavgifterna.

De svårigheter som i promemorian anföras vad avser möjligheterna att avkriminalisera ansvaret för överlast tror vi i och för sig inte skall överdrivas. Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen den 30 november 1964 om straff för vägtrafikbrott kan enligt vår bedömning inte anses utgöra hinder mot att Sverige ensidigt avskaffar straffsanktionen för överlast och ersätter den med en administrativ avgift. Vissa följdändringar kan dock behöva göras i lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som begåtts utomlands. Inte heller skillnaden i omfattning av straffansvaret i förhållande till i vilka fall överlastavgifter kan utgå bör utgöra något hinder mot avkriminalisering. Vid en avkriminalisering bör omfattningen av avgiftsansvaret och avgifternas storlek kunna ses över med utgångspunkt att en sanktion av tillräcklig storlek skall träffa alla de överträdelser som i dag är straffbara. Borttagande av straffansvaret har den från vår utgångspunkt den obestridliga fördelen att den avlastar åklagarna befattningen med denna typ av ärenden. Frågan är dock om det är den från samhällsekonomisk synpunkt mest lyckade lösningen.

Genom de höjningar av bötesbeloppen som de nya bötesreglerna har medfört har beloppen kommit att närma sig i vart fall den nedre delen av skalan för överlastavgifter. Från preventiv synpunkt måste straffansvaret trots allt anses överlägset en administrativ avgift när belopp av samma storleksordning utgår. I och för sig kan trafikfarliga överlaster under vissa förhållanden vara att bedöma som vårdslöshet i trafik. Vårt förslag till begränsning av tillämpningen av det straffstadgandet bygger å andra sidan på att föreskrifterna om trafik och fordon i trafiklagstiftningen är förenade med straffsanktion. Överlastavgifterna fastställs och tas ut genom ett förhållandevis krångligt och kostsamt administrativt förfarande. Inte minst genom att

flertalet överlastförseelser kan inordnas i ordningsbotssystemet fastställs å andra sidan bötesstraffen på ett enkelt och rationellt sätt. Härigenom kommer åklagarnas befattning med dessa ärenden att minska. Att märka är också att även om en avkriminalisering skulle ske, skulle polisens hantering av dessa ärenden inte upphöra. Det är regelmässigt polisens uppgifter i primärrapporten som ligger till grund för beräkningen av överlastavgifterna. I själva verket kan ifrågasättas om en avkriminalisering skulle medföra någon större lättnad för polisens del.

Det sagda leder till slutsatsen att det i stället för avkriminalisering är mer befogat att undersöka om förutsättningar föreligger att avskaffa överlastavgifterna. Enligt vår bedömning finns det alltjämt ett behov av att kunna ta ut avgifter vid de mest flagranta fallen av överlast, inte minst för att eliminera de vinster som kan vara förenade med att köra med för tung last. Från denna aspekt och för att uppnå preventiva effekter av systemet förefaller det emellertid inte nödvändigt att ta ut avgifter i den utsträckning som i dag förekommer. I den nedre delen av skalan, där i dag avgifterna uppgår till några tusen kronor bör straffansvaret vara tillräckligt. Avgiftssystemets nedre gräns bör enligt vår mening gå vid belopp som överstiger det högsta normala bötesstraffet, alltså cirka 2 000 kronor.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att kriminaliseringen av vägtrafikkungörelsens bestämmelser om fordonsvikt och maximilast bibehålls, medan överlastavgifternas tillämpningsområde inskränks till de allvarigare fallen av överlast. De föreslagna nya beloppen och gränserna framgår av författningsförslaget och motiveras närmare i specialmotiveringen.

3.3 Brott enligt checklagen

Straffbestämmelsen i checklagen för den som ställer ut en check utan täckning eller som förfogar över täckningen innan checken skall uppvisas föreslås upphävd.

I 74 § checklagen (1932:131) finns en straffbestämmelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet ställer ut check utan täckning eller som därefter men innan checken skall uppvisas för betalning förfogar över täckningen. Straffet för uppsåtliga brott är dagsböter eller fängelse i högst ett år och för oaktsamhetsbrott dagsböter. Straffstadgandet är subsidiärt till bestämmelserna om bedrägeri i brottsbalken. Till straff enligt checklagen skall således inte dömas om för gärningen är stadgat straff i 9 kap. brottsbalken.

Checklagens straffregler tillämpas relativt sällan. År 1987 lagfördes

9 fall och år 1990 13 fall. Det torde emellertid inte så sällan förekomma att åklagare och domare har anledning att överväga hur denna straffbestämmelse förhåller sig till bedrägeribestämmelsen. Konkurrensen mellan checklagen och brottsbalken torde inte sällan ställa till problem vid utredningar om brott som avser utställande av check utan täckning.

Till motivering av straffbestämmelsen i 74 § checklagen anförde departementschefen, att utställande av check utan täckning är ägnat att undergräva det allmänna förtroendet för checken som betalningsmedel (NJA 1932 s. 654). I den dagliga handeln har checken i dag i stor utsträckning ersatts av andra betalningsmedel, främst kontokort, med eller utan kredit. För dessa senare betalningsmedel saknas sådant utsträckt straffrättsligt skydd som finns för check.

Fråga är också om checklagens regler träffar några förfaranden som, utöver vad som faller under brottsbalken, har något mer markerat straffvärde. Har en check utställts utan täckning med uppsåt att annan härav skall lida förfång torde regelmässigt bedrägeri föreligga. Om det inte förekommit något vilseledande eller om gärningsmannen inte haft någon vinning av åtgärden eller om skaderekvisitet inte är uppfyllt föreligger visserligen inte bedrägeri men då kan man å andra sidan ifrågasätta om förfarandet överhuvudtaget bör vara straffbart. Också beträffande de i straffbestämmelsen angivna situationerna att något återkallat en check eller förfogat över täckningen kan starkt ifrågasättas om förfarandet bör vara straffbart om inte bedrägeriavsikt föreligger redan vid checkens utställande. Beträffande situationen att någon av oaktsamhet förfarit på angivet sätt är det enligt vår mening uppenbart att, mot bakgrund av de allmänna utgångspunkter som vi ovan angivit beträffande kriminalisering av oaktsamhetsbrott och med hänsyn till de kontrollmöjligheter som i dag föreligger, det knappast finns anledning att ingripa med straffsanktion.

Såsom utredningen anger längre fram kan det till och med sättas ifråga om alla de fall som här avses och som utgör bedrägeribrott verkligen bör beivras den straffrättsliga vägen. Vi föreslår i det sammanhanget att bedrägeri bestående i bland annat att utställa check utan täckning skall underställas särskild åtalsprövning. Åtal skall få väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Bakgrunden härtill är att det i flertalet av dessa fall rör sig om förhållanden av i grunden civilrättslig natur, där det kan misstänkas att polis, åklagare och domstolar används i första hand för att underlätta indrivningen av den fordran som uppkommit i avtalsförhållandet. I denna bedömning ligger också att det normalt bör åläggas den som mottar en check att vidta sådana kontrollåtgärder att missbruk förebyggs. Det gäller särskilt när checken används som betalningsmedel i konsument-

förhållanden och vid uttag från penninginrättning.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att straffbestämmelsen i 74 § checklagen avskaffas.

3.4 Brott mot utlänningslagen. Arbete utan arbetstillstånd

Brott enligt utlänningslagen som består i att utlänning haft anställning utan arbetstillstånd föreslås avkriminaliserat.

För utomnordiska utlänningar som inte har permanent uppehållstillstånd här i riket gäller att de måste ha arbetstillstånd för att få ta anställning eller för att bedriva vissa typer av verksamheter. En EES-anpassning av lagstiftningen torde komma att medföra att tillstånd kommer att behövas endast för medborgare från land som inte är anslutet till EG eller EFTA (jfr Ds 1991:82, EES-anpassning av utlänningslagen och utlänningsförordningen). Om en utlänning har anställning eller bedriver verksamhet utan föreskrivet tillstånd kan han enligt 10 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) straffas med dagsböter. En arbetsgivare som anställer utlänning utan tillstånd kan också straffas enligt samma bestämmelse. Påföljden är dagsböter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år. Arbetsgivaren kan också påföras en avgift uppgående till hälften av basbeloppet för varje sådan anställd. Har anställningen pågått under mer än tre månader utgör avgiften i stället ett helt basbelopp. Avgiften påförs av allmän domstol på talan av åklagare.

Det är omvittnat att det i relativt stor utsträckning förekommer att utlänningar utan arbetstillstånd anställs för längre eller kortare tid. I den mån det anses erforderligt att sådant tillstånd skall krävas är det också naturligt att arbetsgivare som anställer utlänningar utan tillstånd drabbas av någon sanktion, även om man i och för sig kan diskutera det berättigade i att stadga dubbla sanktioner på det sätt som i dag är fallet i utlänningslagen. När förutsättningar föreligger att ingripa mot arbetsgivare kan det dock starkt ifrågasättas om det därutöver krävs att man bestraffar också den anställde. Huvudansvaret för att anställningen kommer till stånd måste anses åvila arbetsgivaren i denna situation. Enligt vår mening kan en utlänning i mycket ringa mån lastas för att han faller för frestelsen att ta ett arbete som erbjuds honom, om han över huvud taget känner till att det är förbjudet, och det är tveksamt om han bör straffas härför. Lagstiftaren har i vissa andra sammanhang fastslagit att huvudansvaret för en olaglig verksamhet bör åvila den som anordnar verksamheten och att straffansvar för deltagaren inte alltid är nödvändig. Nämnas kan

exempelvis att deltagaransvaret för dubbleri nyligen borttagits. Av praktiska skäl kan det också vara värt att överväga att ta bort straffansvaret för att ta anställning utan arbetstillstånd. Det kan nämligen vara svårt att få en utlänning att medverka vid en utredning mot en arbetsgivare om utlänningen själv kan drabbas av straffansvar. Det kan således finnas en risk att fall av utnyttjande av utländsk arbetskraft utan tillstånd inte kommer till myndigheternas kännedom just beroende på att även den anställde är underkastad straffansvar. Härigenom kan klart straffvärda förfaranden komma att undgå ingripanden. Den aktuella straffbestämmelsen har vidare kommit till mycket liten användning. I endast cirka 20 fall har en utlänning dömts till ansvar för angivet brott år 1990.

Med hänsyn till det anförda bör överträdelse som innebär att utlänning har anställning utan arbetstillstånd avkriminaliseras. Däremot bör straffansvaret för utlänning som själv bedriver verksamhet kvarstå.

3.5 Underlåtenhet att tillse att fordon inte olovligen brukas

Straffbestämmelsen för underlåtenhet att tillse att ett fordon inte olovligen brukas föreslås upphävd.

Förare av motordrivet fordon är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att fordonet obehörigen brukas av annan. Enligt 75 § och 164 § 1 st 5 vägtrafikkungörelsen kan den som bryter mot denna bestämmelse straffas med penningböter.

Angiven straffsanktion kommer särskilt till användning i fall där föraren, när han för kortare eller längre tid lämnar fordonet, glömmer nycklarna i låset. Förutom att han blir av med fordonet, med de olägenheter som detta medför, riskerar han att också bli straffad. Huruvida en straffregel med denna innebörd står i överensstämmelse med det allmänna rättsmedvetandet kan nog diskuteras. I de fall bestämmelsen kommit till användning har säkert straffet upplevts som stötande såväl av den som ålagt straffet som av den straffade. Det ligger naturligtvis normalt i förarens eget intresse att tillse att inte någon obehörig kommer över fordonet. Flera myndigheter har också förelagit att straffbestämmelsen skall upphävas. Sammanlagt 91 personer har lagförts enligt denna bestämmelse år 1990.

Den angivna förseelsen bör enligt vår mening kunna avkriminaliseras. Föreskrifter av angivet slag bör inte lämnas osanktionerade. Därför bör inte bara straffansvaret upphävas, utan också den bakomliggande föreskriften om skyldighet att tillse att fordon inte olovligen åtkommes.

3.6 Brott mot jaktlagen

Jaktlagen föreslås ändrad så att det för straffbarhet skall krävas att i vart fall grov oaktsamhet föreligger och att straffbestämmelsen för bl.a. lindrigare former av s.k. överskjutning upphävs. Samtidigt föreslås en rätt för länsstyrelsen att ta ut en förhöjd fällavgift vid överskjutning.

Ett flertal myndigheter har i skrivelser till utredningen föreslagit att vissa mindre brott mot jaktlagstiftningen bör kunna avkriminaliseras eller ersättas med administrativa avgifter. Utredning av brott på jaktområdet kräver inte sällan mycket stora insatser från polis och åklagare. Resultatet bli inte sällan magert på det sättet att brott inte kan styrkas. En grupp av ärenden som särskilt utpekats som lämplig för åtgärder i angiven riktning är förseelser som innebär att djur fällt utöver tilldelad kvot.

Jaktlagstiftningen har nyligen genomgått en total revidering. Den tidigare lagstiftningen på området från år 1938 ersattes den 1 januari 1988 av den nya jaktlagen (1987:259) med följdlagstiftning. I lagstiftningsarbetet gjordes en fullständig genomgång av ämnet, inklusive sanktionsreglerna. Dessa är således av relativt färskt datum. Det finns med hänsyn härtill inte anledning anta att utrymme föreligger för en total omstöpning av den straffrättsliga regleringen på jaktområdet. Det hindrar dock inte att det kan föreligga skäl att i vissa avseenden undersöka huruvida sanktionssystemet på jaktområdet är adekvat utformat.

Överträdelser på jaktområdet har traditionellt bedömts förhållandevis strängt. I och med att jakten alltmer kommit att övergå från en nödvändig näring till en fritidssysselsättning kan finnas skäl att i någon mån ompröva denna inställning. Naturligtvis bör även i fortsättningen brott mot jaktlagstiftningen bestående i jakt mot sällsynta och utrotningshotade djurarter och användande av plågsamma eller oetiska jaktmetoder rendera stränga påföljder. Men det finns en rad överträdelser som har mer karaktär av ordningsförseelser, där dagens straffrättsliga sanktionssystem torde kunna ifrågasättas. Utredningen har låtit utföra en undersökning av jaktmål åren 1988-1990 vid åklagarmyndigheten i Östersund. Resultatet redovisas i en promemoria, vilken intagits i betänkandets bilagedel.

Enligt 43 § jaktlagen skall för jaktbrott dömas den som gör sig skyldig till allvarigare överträdelser av jaktreglerna, såsom att uppsåtligt eller av grov oaktsamhet jaga på annans jaktområde eller bryta mot en väsentlig bestämmelse i tilldelad jaktlicens. För jaktbrott skall också dömas om någon uppsåtligt eller av oaktsamhet, som inte behöver vara grov, bryter mot vissa angivna särskilt väsentliga

föreskrifter, som meddelats med stöd av jaktlagen. Straffet är böter eller fängelse högst sex månader. Är brottet grovt kan enligt 44 § dömas till fängelse högst två år.

Denna straffbestämmelse i kombination med bestämmelsen om jakthäleri i 46 § fångar upp de mest straffvärda överträdelseerna på jaktområdet. Därutöver ges straffbestämmelser i 45 §. Däri stadgas straff för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vissa angivna föreskrifter eller underlåter att fullgöra enligt lagen givna anmälningsskyldighet i visst avseende och den som med uppsåt bryter mot förbud att skrämma eller mota vilt. Straffet är böter. Vidare stadgas i 45 § tredje stycket straff för den som, utöver vad som följer av 43 §, åsidosätter vad som bestämts i en för jakten meddelad licens. På en sådan överträdelse kan dock följa endast penningböter. I ringa fall skall inte dömas till ansvar enligt 45 §.

Såsom framgår av redovisningen gäller olika subjektiva rekvisit för olika överträdelser i jaktlagen. I 43 § andra punkten och 45 § första stycket stadgas ansvar för uppsåtliga och oaktsamma överträdelser medan det enligt 43 § första punkten fordras att oaktsamheten skall vara grov för att straffansvar skall inträda. Vi har tidigare i betänkan- det angivit att kriminalisering skall användas med försiktighet och endast avse sådana överträdelser där straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar. Särskild återhållsamhet bör enligt vår uppfattning iakttas med att straffbelägga oaktsamma förseelser. Syftet med straffsanktionen torde ofta kunna uppnås även om straffansvaret inträder först när uppsåt eller grovt oaktsamhet kan konstateras. Såsom framhålls i promemorian skulle straffsystemet i jaktlagen bli mer enhetligt och vinna i klarhet om samma subjektiva rekvisit gällde för flertalet överträdelser. Fall där det i dag räcker med oaktsamhet torde inte utgöra något så allvarligt problem att det är motiverat att bibehålla detta stränga krav i subjektivt hänseende. En förutsättning för straffansvar bör därför generellt enligt 43 § och 45 § första stycket vara att i vart fall grov oaktsamhet föreligger.

Enligt tillgänglig statistik avser drygt hälften av alla brott mot jaktlagen överträdelser av licensbestämmelser. Den helt övervägande delen av dessa torde bestå i att fler djur fällts än vad som angivits i licens för älgjakt, alltså vad som brukar betecknas som överskjutning. Av undersökningen i Östersund framgår vidare att många sådana ärenden avskrivs på olika grunder. Överskjutning utgör enligt vår mening ett utmärkt exempel på en överträdelse där straffsanktion med fördel skulle kunna ersättas med sanktion av annat slag. Anmälan om att djur fällts utöver tilldelad kvot görs, som undersökningen visar, huvudsakligen av jägarna själva. Samtidigt är möjligheterna att undgå upptäckt förhållandevis stor. Det innebär att den ärlige straffas, medan den som försöker dölja vad som förevarit har stor möjlighet

att gå fri. Att särskilt vid älgjakt fälla fler djur än vad som tilldelats bör, i vart fall om brottet skett av oaktsamhet, ses som en ordningsfråga. I dag betalas fällavgift för nedlagd älg enligt förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m. Avgiften gäller också kronhjort och dovhjort. Denna avgift skulle med fördel kunna användas som ekonomisk sanktion vid överskjutning. Avgiften skulle därvid utgå automatiskt, oberoende av vad som subjektivt ligger jägaren till last, och förslagsvis kunna uppgå till maximalt tredubbla summan mot vad som normalt utgår, enligt vad länsstyrelsen fastställt. Ett sådant sanktionssystem bör sannolikt kunna medverka till ett väl så gott upprätthållande av jaktdisciplinen och skulle dessutom spara inte oväsentliga kostnader för polis, åklagare och domstolar.

Lagtekniskt bör saken lösas genom att straffbestämmelsen i 45 § tredje stycket upphävs och förordningen om ersättning vid vissa viltskador kompletteras med en bestämmelse om rätt för länsstyrelsen att fastställa en förhöjd avgift när djur som upptagits i förordningen fällt utöver tilldelad licens. Den straffsanktion som enligt 43 § första punkten gäller för mer kvalificerade överträdelser av licensbestämmelser bör vara fullt tillräcklig för att upprätthålla den nödvändiga disciplinen vad avser åtlydnaden även av övriga i jaktlicens givna restriktioner. Om länsstyrelsen i ett avgiftsärende gör bedömningen att förfarandet är straffbart, alltså att subjektivt i vart fall grov oaktsamhet föreligger, bör polisanmälan ske.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att jaktlagen skall ändras så att för straffbarhet enligt 43 § 2 och 45 § första stycket skall krävas att i vart fall grov oaktsamhet föreligger. Vi föreslår vidare att straffbestämmelsen i 45 § tredje stycket upphävs och att rätt att ta ut förhöjd avgift vid s.k. överskjutning införs i förordningen om ersättning för vissa viltskador.

3.7 Förbud mot politiska uniformer

Frågan om inskränkningar i förbud mot politiska uniformer diskuteras. Något konkret förslag lämnas dock inte.

3.7.1 Riksåklagarens förslag

I riksåklagarens tidigare omnämnda promemoria från oktober 1984 föreslogs att lagen (1947:164) om förbud mot politiska uniformer skulle upphävas. Förbudet, som funnits sedan år 1933, innebär att den som bär uniform eller liknande klädedräkt, som tjänar att utmärka bärarens politiska meningsriktning skall straffas med böter och det som olovligen burits skall förverkas. Förbudet avser också uniformsdel, armbindel eller annat därmed jämförligt i ögonen fallande

kännetecken. Som skäl för förslaget angav riksåklagaren bl.a. att förbudet i dag uppenbarligen saknar förankring i rättsmedvetandet, i vart fall vad avser de former för uniform klädsel som i dag förekommer, och att förbudet helt nonchaleras. Detta kan i sin tur, enligt promemorian, i viss mån minska respekten för straffhot i allmänhet. Lagen vållar vidare, framhölls det, vissa praktiska problem för de rättsvårdande myndigheterna och förbudet kan i viss utsträckning användas för att trakassera politiska meningsmotståndare. Riksåklagaren fann med hänsyn till de anförda omständigheterna att behov saknas för förbud mot den typ av uniform klädsel som i dag förekommer och att, därutöver, starka skäl talar för straffstadgandets avskaffande.

Förslaget har inte lett till lagstiftning. Regeringen har i beslut den 31 januari 1991 överlämnat förslaget till åklagarutredningen.

Riksåklagarens förslag har varit föremål för remissbehandling. Förslaget om avskaffande av förbudet mot politiska uniformer har fått ett blandat mottagande. Flertalet remissinstanser, bl.a. justitiekanslern, rikspolisstyrelsen, domstolsverket, brottsförbyggande rådet, Sveriges advokatsamfund, överbefälhavaren och föreningen Sveriges statsåklagare, har tillstyrkt förslaget. Ett förhållandevis stort antal remissinstanser har dock varit negativa eller ställt sig tveksamma till förslaget.

Göta hovrätt, som inte ansåg sig kunna tillstyrka förslaget, anförde bl.a. att det förhållandet att praktiskt taget ingen dömts för överträdelse mot lagen inte behöver betyda att den är obehövlig. Det kan också förhålla sig så att politiska uniformer, med undantag av reklamtröjor o.d., inte kommit till användning därför att lagen finns, framhöll hovrätten som också betonade behovet av ett förbud för offentligt anställda och förtroendevalda mot att bära politisk uniform.

Umeå tingsrätt ansåg att frågan borde övervägas ytterligare. Därvid borde enligt tingsrättens mening undersökas om det inte går att inskränka förbudets tillämplighet exempelvis till fall där bärandet av uniform är ägnat att verka störande på den allmänna ordningen.

Justitieombudsmannen, JO, ställde sig tveksam till förslaget. JO var visserligen av den uppfattningen att behov av förbud mot uniform klädsel av det slag som i dag förekommer saknas men att det inte är realistiskt att tänka sig att det kan dyka upp företeelser som kan verka ordningsstörande.

Sveriges domareförbund underströk att förbudet mot politiska uniformer står i ett nära samband med bestämmelserna om olovlig kårverksamhet och förbundet var av den mening att förslaget inte borde genomföras innan man har uttrönt om det kan ske utan konsekvenser för de sistnämnda reglerna.

Föreningen Sveriges åklagare anförde att vissa extremister på senare tid uppträtt på ett sätt som skulle kunna motivera ett bibehållande av förbudet. Möjligen skulle man enligt föreningen kunna införa särskild åtalsprövning.

3.7.2 Utredningens bedömning

Vi delar uppfattningen att de former av uniform klädsel som i dag förekommer i stort sett måste bedömas som oförargliga. Inskridande med åtgärder mot politiska organisationers marknadsföring genom tröjor, hattar och liknande skulle säkert i flertalet fall uppfattas som omotiverade ingrepp i den politiska friheten. Förbudet mot politiska uniformer är givet i en annan tid och under andra politiska förhållanden. De reklaminspirerade företeelser som i dag förekommer var okända när lagen skrevs. Avsikten var i stället att motverka de kärliknande sammanslutningar som förekom under särskilt 1920- och 1930-talen. Förbudet vållar vissa praktiska problem och kan, som riksåklagaren påpekade, komma att användas för att trakassera politiska meningsmotståndare. Den omständigheten att numera allmänt accepterade former för den politiska propagandan formellt är kriminaliserade kan medföra minskad respekt för kriminalisering i allmänhet.

Mot denna bakgrund talar starka skäl för ett avskaffande av förbudet. Å andra sidan har under senare tid dykt upp företeelser, i Sverige och internationellt, som skulle kunna medföra att frågan om politisk uniformering får förnyad aktualitet. Vad vi då särskilt tänker på är de till synes allt vanligare mer eller mindre organiserade aktionerna med rasistiska och främlingsfientliga inslag mot invandrar- och flyktinggrupper. Om organisationer av detta slag skulle uniformera sig på ett sätt som inte var ovanligt särskilt under mellankrigstiden skulle det kunna verka i hög grad ordningsstörande.

Det kan i och för sig ifrågasättas om ett förbud är motiverat ens med tanke på denna senare typ av rörelser. Ofta kan medlemmarna och sympatisörerna visa gemenskap genom likartad klädsel utan att man för den skull kan hävda att det rör sig om uniform, ens i lagens vidsträckt mening. Ett försök att bevisa att skjortor av en viss färg, vissa typer av kängor eller andra sådana utmärkande detaljer skulle utgöra en politisk uniformering skulle säkert riskera att dra ett löjets skimmer över rättsväsendet. Det är vidare att beakta att förbudet träffar blint, i den meningen att det kan göras gällande oavsett om uniformeringen avser att markera en vedertagen eller "rumsren" politisk meningsyttring eller en mer extremistisk ståndpunkt. Det torde inte med nuvarande lagstiftning kunna försvaras om ingripande enbart sker mot sådana grupper som företräder extrema politiska

uppfattningar.

En möjlighet att legitimera en sådan ordning skulle kunna vara att, såsom föreslås av vissa remissinstanser, införa särskild åtalsprövning, av innebörd att åtal skall ske endast då detta är påkallat från allmän synpunkt eller liknande skäl. En sådan lösning är dock enligt vår uppfattning inte lämplig. Den skulle innebära risk för att åklagaren vid åtalsprövningen skulle tvingas väga in frågor av ren politisk karaktär. Graden av ordningsstörning kan nämligen i allmänhetens ögon förväntas ha samband med om de åsikter som klädedräkten är avsedd att utmärka är opportuna eller inte.

Det anförda talar i och för sig för att förbudet mot politiska uniformer i vart fall bör inskränkas. Frågan kan emellertid inte ses isolerat. Utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering lade hösten 1991 fram sitt delbetänkande (SOU 1991:75) Organiserad rasism. Utredningen föreslår att en straffbestämmelse för organiserad rasism införs i brottsbalken. Straff enligt förslaget skall drabba den som deltar i en sammanslutning som medverkar i eller uppmanar till rasistiskt våld eller liknande. Straffansvar kan även åläggas den som bildar en sådan sammanslutning eller den som lämnar stöd till sammanslutningen. Vidare föreslås att rasistiska motiv eller rasistiska inslag skall ses som en försvårande omständighet vid all brottslighet. Förslaget, som blivit mycket uppmärksammat, är för närvarande (april 1992) under remissbehandling.

I det lagstiftningsarbete som kan förväntas följa på nämnda utredningens förslag utgår vi från att frågor som har anknytning till kriminalisering av samhällsstörande organisationers verksamhet kommer att aktualiseras. Sambandet med andra straffbestämmelser, exempelvis för olovlig kårverksamhet, hets mot folkgrupp och olaga diskriminering, måste säkerligen penetreras. Vi finner det för vår del lämpligt att också frågan om uniformsförbudet tas upp i det sammanhanget. Det kan inte uteslutas att lagstiftaren därvid kan finna vägar att motverka en oönskad militaristisk uniformering i politiska sammanhang utan att samtidigt förbjuda sådan uniformering med reklambetonade inslag som i dag är vanligt förekommande.

Vi avstår därför från att lämna något konkret förslag i denna del, utan hemställer att regeringen beaktar vad utredningen ovan anført i det kommande lagstiftningsarbetet.

3.8 Vissa förseelser enligt värnpliktslagstiftningen

Straffansvaret i värnpliktslagstiftningen för underlåtenhet av värnpliktig att tillse att han nås av postförsändelse och att kvittera ut postförsändelse föreslås avskaffad. Samtidigt föreslås att värnpliktsmyndigheterna får vissa möjligheter att vid vite anmoda värnpliktig att lämna upplysningar om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring.

I värnpliktslagen (1941:967), lagen om vapenfri tjänst (1966:413) och civilförsvarslagen (1960:74) finns straffbestämmelser som bl.a. avser den som inte meddelar adressändring till militär myndighet eller som inte löser ut militär försändelse.

Enligt 34 § värnpliktslagen skall inskriven värnpliktig under vissa angivna förhållanden vidta sådana åtgärder att postförsändelse från militär myndighet utan dröjsmål kan komma honom tillhanda. I 35 § stadgas att värnpliktig skall utkvittera postförsändelse från militär myndighet. Han är vidare enligt nämnda bestämmelse skyldig att ta del av försändelsens innehåll och 8 dagar efter anmodan lämna de upplysningar som fordras om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring. Bestämmelserna är straffsanktionerade i 37 § värnpliktslagen, vari stadgas att värnpliktig, som utan laga förfall underlåter att fullgöra skyldighet enligt 34 eller 35 §§, döms till böter högst ettusen kronor.

Motsvarande straffbestämmelser finns i 9 och 17 § lagen om vapenfri tjänst och 79 § 3 mom 2 stycket civilförsvarslagen.

De angivna straffbestämmelserna tillämpas i relativt stor omfattning. I några hundra fall per år avkunnas fällande domar eller godkänns strafföreläggande avseende brott mot bestämmelserna. Den vanligaste torde vara att en värnpliktig inte löst ut order om inkallelse till militär övning.

Det har från en lång rad myndigheter föreslagits att den angivna kriminaliseringen bör avskaffas. Det har bl.a. hävdats att det inte är rimligt att i dagens trängda resursläge varje fall där en värnpliktig inte löst ut en postförsändelse från militär myndighet skall bli föremål för polisutredning. Påfallande ofta, har det anförts, resulterar dessa utredningar i att ärendet avskrivs eller att ett åtal ogillas. Det är nämligen mycket vanligt att den värnpliktige invänder att han inte fått någon avi om försändelsen och därför inte känt till den överhuvudtaget. Uppgiften går sällan att vederlägga och leder regelmässigt till bedömningen att förutsättningar för straffansvar saknas.

De angivna straffbestämmelserna, som, såvitt avser värnpliktslagen, varit i stort sett oförändrade sedan 40-talet, har sin naturliga grund i vikten av att myndigheterna har korrekt information om de värn-

pliktiga och snabbt kan nå dessa med försändelser av olika slag. Detta behov är förmodligen lika stort i dag som tidigare. Frågan är dock om behov alltjämt föreligger att ha bestämmelser av detta slag straff-sanktionerade.

Enligt folkbokföringslagen (1967:198) skall byte av bostadort och andra ändringar av den permanenta adressen anmälas till pastors-ämbetet. Genom den flyttningsanmälan som då sker får en rad myndigheter, bl.a. värnpliktsmyndigheterna, kännedom om den korrekta adressen. Skyldigheten att anmäla flyttning är särskilt straffsanktionerad i folkbokföringslagen. Enligt tillgängliga uppgifter är denna straffbestämmelse dock mycket sällan tillämpad, vilket kan tyda på att myndigheterna anser sig kunna upprätthålla tillräcklig standard på sina register utan straffrättsliga åtgärder. Ansvar för folkbokföringen kommer enligt riksdagens beslut att i framtiden åvila skattemyndigheten. Detta kan förväntas ytterligare förbättra registrens kvalitet. Mot denna bakgrund kan starkt ifrågasättas det motiverade i att ha kvar straffbestämmelsen i värnpliktslagstiftningen.

Motivet för att ha skyldigheten att lösa ut försändelser straffbelagt torde också enligt vår mening kunna ifrågasättas. Visserligen är det naturligtvis viktigt att de värnpliktiga tar del av försändelser från värnpliktsmyndigheterna. Frågan är dock om inte önskemålet härom bättre bör kunna upprätthållas genom andra åtgärder. Den naturligaste, och normalt effektivaste, åtgärden i de fall någon inte frivilligt kvitterar ut en försändelse är att ombesörja att försändelsen delges honom enligt delgivningslagen. Härigenom bör man på ett bättre sätt än med straffhotet säkerställa att de värnpliktiga verkligen nås av meddelanden från myndigheten, vilket måste vara det väsentligaste i sammanhanget. Sanktioner därutöver torde inte vara erforderliga. I de fall någon aktivt håller sig undan kan man nog räkna med att ett hot om ett relativt lindrigt bötesstraff inte är särskilt verksamt.

När det gäller skyldigheten att på uppmaning av myndigheten lämna information synes det naturligaste vara att värnpliktsmyndigheten får rätt att förelägga den värnpliktige att vid vite lämna de efterfrågade uppgifterna. En sådan rätt finns redan i dag i civilförsvarslagen (78 §). Denna bestämmelse bör kunna tjäna som mönster för att införa motsvarande regel i värnpliktslagen och lagen om vapenfri tjänst.

Vi föreslår, med hänvisning till det anförda, att skyldigheten för värnpliktig och civilförsvarspliktig att vidta åtgärder för att han skall kunna nås av postförsändelse och att kvittera ut postförsändelse och det därmed sammanhängande straffansvaret i 37 § värnpliktslagen, 17 § lagen om vapenfri tjänst och 79 § 3 mom. 2 stycket civilförsvarslagen avskaffas. Vi föreslår vidare att det i värnpliktslagen och lagen om vapenfri tjänst införs en möjlighet för berörd myndighet att

vid vite anmoda en värnpliktig eller en vapenfri tjänstepliktig att lämna myndigheten erforderliga uppgifter om personliga förhållanden av betydelse för hans tjänstgöring.

3.9 Hundskatt

Vi föreslår att lagen om hundskatt upphävs och att skyldigheten att betala sådan skatt avskaffas.

Enligt hundskattelagen (1923:116) skall skatt årligen erläggas till kommunen för varje hund som omfattas av skatteplikt. Den som har hund är skyldig att anmäla innehavet till kommunen. Vid underlåten anmälan utgår antingen avgift eller straff. Om en skattskyldig medger att han underlåtit sådan anmälan kan kommunen påföra honom dubbel hundskatt. Om inte sådant medgivande föreligger kan i stället saken anmälas till åtal och den anmälningsskyldige dömas till dagsböter. Straffsanktion är också stadgat för den som lämnar oriktiga uppgifter och på det sättet försöker undandra sig skattskyldighet och för den som inte anbringar föreskrivet skattemärke. Åtal får väckas endast efter medgivande av kommun.

Riksåklagaren föreslog i den tidigare nämnda rapporten Avkriminalisering att straffsanktionen för underlåten anmälan och för lämnande av oriktiga uppgifter skulle tas bort och delvis ersättas med utökade förutsättningar att ta ut dubbel hundskatt. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Också i andra sammanhang har föreslagits förändringar i lagstiftningen på detta område. I betänkandet Hundavgift (SOU 1972:89) föreslogs att hundskatten skulle ersättas av en registreringsavgift, lika för hela landet, och att vissa administrativa förenklingar skulle vidtas. Inte heller detta förslag har genomförts. Debatten angående systemet med hundskatt har emellertid fortsatt. Vi har tagit del av flera förslag från framför allt kommuner avseende ändringar av regelsystemet på detta område. Bl.a har förslag utarbetats i Stockholms kommun av innebörd att hundskatten skall ersättas med en registreringsavgift och att straffsanktionen skall helt borttagas och ersättas med vite och olika administrativa avgifter. Frågan har uppmärksamats också av Malmö kommun.

Ärenden angående hundskatt kan enligt vår mening utan vidare hänföras till den kategori bagatellartade förseelser som inte bör belasta polis och åklagare om något annat sanktionssystem står till buds. År 1990 lagfördes cirka 40 personer för brott mot hundskattelagen, huvudsakligen bestående av underlåten anmälan av hundinnehav. Den låga frekvensen av sådana ärenden torde till icke ringa del

bero på att också i kommunerna finns en uppfattning att detta inte är en sak för polis och åklagare.

Åklagarutredningens intresse i saken inskränker sig i och för sig i första hand till att få till stånd en ordning där åklagare och polis inte blir belastade av ärenden angående hundskatt. Det framstår som uppenbart att denna typ av ärenden tillhör den kategori som skulle vara lämpad för ett system med administrativa avgifter eller andra former av sanktioner eller påtryckningsmedel, exempelvis vite. Å andra sidan bör, även om det ligger utanför utredningens omedelbara intresse, saken ses i ett något bredare perspektiv.

Hundskatten uppgår i regel till endast ett par hundra kronor per år. Det är tveksamt om skatten ens räcker till för att täcka de kostnader i form av registrering och uppbörd och liknande som är förbundna med hundskattesystemet. Om man därtill skulle lägga de kostnader som kan uppstå om kommunerna skall vara tvungna att bygga upp rutiner för ett nytt sanktionssystem förefaller risken för att skatten skall bli en förlustaffär som uppenbar. Det är känt att vissa kommuner redan i dag, i strid mot lagens bestämmelser, underlåter att ta ut hundskatt. Några bärande motiv för att ha kvar någon form av central registrering av hundinnehav kan vi för vår del inte se att det föreligger. Det kan nämnas att flera motioner väckts till årets riksmöte med hemställan om att hundskatten skall avskaffas. Vi finner också för vår del en sådan åtgärd naturlig.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att skyldigheten att betala hundskatt avskaffas och att lagen om hundskatt upphävs.

3.10 Enklare utrustningsbestämmelser för fordon

Någon ändring av gällande sanktionssystem föreslås inte.

I direktiven har brister i fordons utrustning anvisats som ett område där det bör övervägas att ersätta straffansvaret med ett avgiftssystem. Det antyds att ett utökat ägaransvar möjligen därvid bör komma ifråga.

Bristerna i fordons utrustning beivras i dag, om bristerna inte är så allvarliga att vårdslöshet i trafik föreligger, huvudsakligen genom föreläggande av ordningsbot. I ordningbotskatalogen upptas över 200 typer av förseelser avseende fordons beskaffenhet och utrustning med angivande av bötesbelopp. Systemet är väl inarbetat och fungerar mycket väl. Genom att ordningsbot kan tillämpas behöver åklagare och domstolar normalt inte bli inblandade i lagföringen.

Det skulle naturligtvis i och för sig vara möjligt att införa ett avgiftssystem med avgifter av ungefär den storlek som motsvaras av

de olika bötesbeloppen. Avgiften skulle förslagsvis kunna föreläggas av trafiksäkerhetsverket. Frågan är dock vad man skulle vinna på en sådan ordning. Förseelserna upptäcks i dag regelmässigt av polis, vilka också vidtar erforderlig utredning. Lagföringen sker i dag vanligtvis utan att någon ytterligare myndighet behöver sätta sig in i ärendet och beivrandet kommer snabbt, i regel direkt på plats. Även i ett avgiftssystem torde polisens tjänster för ingripande och utredning behöva tas i anspråk. Några effektivitetsvinster finns mot denna bakgrund knappast att hämta, snarare finns en uppenbar risk att ett avgiftssystem skulle sluka mer resurser än dagens ordning.

En depenalisering skulle visserligen kunna medföra möjlighet att renodla ansvaret, göra detta i princip strikt och i ökad utsträckning lägga ansvaret på ägaren. Några direkta nackdelar ur handläggningssynpunkt med avseende på omfattningen av kriminaliseringen som den i dag är utformad har dock inte kunnat förmärkas och någon större behov av en förändring av ansvaret i angiven riktning föreligger knappast.

Även om vissa principiella skäl kan tala för en omläggning till ett avgiftssystem, talar enligt vår uppfattning de praktiska fördelarna med dagens ordning med så betydande styrka för att kriminaliseringen behålls att vi inte anser oss kunna förorda den i direktiven antydda lösningen.

3.11 Särskild åtalsprövning vid olovliga förfaranden med förhyrd egendom

Vi föreslår att det skall stadgas särskilda restriktioner vid åtalsprövningen vid brott som avser olovliga förfaranden med förhyrd egendom.

Många av de centrala förmögenhetsbrotten har sitt upphov i att gärningsmannen åsidosatt någon förpliktelse som ålegat honom enligt avtal. Detta gäller framför allt bedrägeri- och förskingringsbrotten. I de flesta av dessa fall är naturligtvis straffsanktionen befogad. Det finns emellertid en risk att man i ekonomiska relationer anpassar sig till och drar fördel av existerande straffbestämmelser. När ett avtal ingås kan den som är berättigad enligt avtalet komma att underlåta att i tillräcklig grad kontrollera att den förpliktade är i stånd att fullgöra avtalet eller att begära tillräckliga säkerheter i förlitan på att det förhållandet att avtalets fullgörande vilar på straffhot skall väga tillräckligt tungt. Om avtalet sedan inte fullgöres kan också den berättigade använda polisens utredning för att underlätta en indrivning av sin fordran.

Detta förhållande har tidigt uppmärksammats av lagstiftaren och är också bakgrunden till att brottet olovligt förfogande över avbetalningsgods lagts under särskild åtalsprövning. Åtal för sådant brott förekommer i dag endast undantagsvis. Att åtalsplikten skulle kunna användas som indrivningshjälpmedel och som påtryckning mot köpare även i andra fall än inom avbetalningshandeln har inte varit främmande för lagstiftaren. I samband med BrB:s införande anförde sålunda departementschefen (NJA II 1962 s. 230):

En motsvarande begränsning av allmän åklagares åtalsplikt skulle kunna övervägas för andra fall, där säljare eller andra genom att lättvindigt tillhandahålla konsumtionskredit utsätter köpare för frestelsen att genom oriktiga uppgifter eller andra otillåtna medel förskaffa sig kredit. Innan en sådan ändring av åtalsreglerna övervägs, torde dock ytterligare erfarenheter av dylika kredit-system böra avvaktas.

En i dag stor och växande marknad utgör uthyrning till konsumenter av olika produkter såsom videoband, TV-apparater, maskinell utrustning, bilar o.d. Detta har satt sina spår i brottsstatistiken på det sättet att olika straffbara förfaranden med förhyrd egendom har ökat mycket kraftigt.

Det finns anledning att befara att viss del av denna utveckling haft sin grund i att uthyraren inte varit tillräckligt noggrann i sin kontroll av hyresmannen eller inte betingat sig säkerhet för sitt krav på att återfå egendomen. Hyresformen som rättsfigur har också vissa likheter med avbetalningsköp. Den innebär att mottagaren av godset fritt får utnyttja egendomen, men inte rättsligt förfoga över den. Det finns också rena mellanformer mellan hyra och köp. Som exempel kan nämnas att det vid leasing inte är ovanligt att avsikten redan vid avtalets ingående är att äganderätten slutligen skall övergå till mottagaren av egendomen.

Riksåklagaren föreslog i rapporten Avkriminalisering att undandräkt, olovligt förfogande och olovligt brukande avseende förhyrd egendom skulle ställas under särskild åtalsprövning på samma sätt som olovliga förfoganden över avbetalningsgods. Bestämmelse härom skulle intas i 10 kap. 10 § andra stycket BrB och ges följande lydelse.

Undandräkt, olovligt förfogande eller olovligt brukande beträffande egendom, som kommit i gärningsmannens besittning genom avtal som avser hyra av egendomen eller enligt vilken äganderätten skall övergå först sedan betalning erlagts, eller som gärningsmannen eljest innehar på grund av kreditköp med förbehåll om återtaganderätt, må ej åtalas av åklagare, med mindre åtal av särskilda skäl finnes påkallat från allmän synpunkt.

I motiveringen för förslaget anförde riksåklagaren bl.a:

Om en person underlåter att återbetala ett lån som han erhållit är

detta i regel inte straffbart. Endast om gärningen innefattar bedrägeri eller faller inom ramen för gäldenärsbrotten är förfarandet brottsligt. Vid penninglån (försträckning) är det således i regel inte möjligt för borgenären att använda polisen som indivare av fordran. Det kan ifrågasättas om inte en motsvarande ordning borde gälla vid hyra av lös egendom. Om polisen har en i vart fall principiell skyldighet att ställa sina utredningsresurser till förfogande i alla de fall då hyrt gods inte återställts kan detta utgöra en frestelse att i en hårdnande marknad beakta detta förhållande i de ekonomiska kalkylerna för verksamheten. Detta kan i sin tur medverka till en bristande kontroll av kunderna och en underlåtenhet att kräva säkerhet, där sådan i och för sig skulle vara motiverad. På detta sätt kan möjligheterna till polisanmälan, åtminstone teoretiskt, verka för att brottsligheten ökar. På samma sätt som blivit fallet i handeln med avbetalningsgods skulle regler om särskild åtalsprövning i dessa fall kunna verka i viss mån brottsförebyggande.

Riksåklagaren uttalade vidare att när ett obehörigt förfarande med hyresegendom bedömdes som ett förskingringsbrott, gärningen borde kunna bedömas som undandräkt även om värdet uppgick till ett eller ett par tusen kronor. Som motivering härför anfördes:

Beträffande frågan om en gärning är att bedöma som förskingring eller undandräkt, gäller att värdegränsen här kan variera mer än vid snatteri. Förskingring är ett trolöshetsbrott, och förtroendeställningen är, såsom också narkotikakommissionen påpekat, mycket litet markerad vid de brott det här är fråga om. Det bör därför, enligt kommissionen, inte vara uteslutet att döma för undandräkt, även om värdet uppgår till åtskilliga hundra kronor (jfr Kommentar till brottsbalken I, 4 uppl. 1974 s. 436). Jag vill för egen del understryka detta förhållande. Som ovan antytts råder osäkerhet i domstolarnas praxis vad gäller gränsdragningen mellan förskingring/undandräkt och olovligt förfogande. Detta tyder i allt fall på att domstolarna ansett trolöshetsmomentet starkt uttunnat. Även om gärningarna straffrättsligt utgör förskingringsbrott är de till sin karaktär närbesläktade med olovligt förfogande, exempelvis över avbetalningsgods. I handeln förekommer också mellanformer av dessa två avtalstyper, där upplåtelseformen betecknas som hyra, men där avsikten är att äganderätten slutligen skall övergå till hyresmannen. Olovligt förfogande föranleder i regel inte mer än ett bötesstraff även om värdet av egendomen uppgår till åtskilliga tusen kronor. Att straffrättsligt bedöma de rena hyresfallen så påtagligt strängare som det innebär om värdegränsen mot förskingring sätts alltför lågt framstår inte som motiverat. Jag vill därför förorda att gärningar av detta slag bör kunna bedömas som undandräkt även om värdet uppgår till ett eller ett par tusental kronor. Härigenom bör särskild åtalsprövning även vid undandräkt kunna få en viss effekt.

Riksåklagarens förslag mottogs i stort sett positivt vid remissbehandlingen. Av samtliga remissinstanser var endast föreningen Sveriges

statsåklagare negativa. Återstoden tillstyrkte förslaget, dock att vissa, bl.a. justitiekanslern (JK) och domarförbundet ställde sig tveksamma till den av riksåklagaren förordade gränsen mellan förskingring och undandräkt.

Förslaget har inte lett till lagstiftning. Regeringen har den 31 januari 1991 beslutat att överlämna riksåklagarens förslag i denna del till åklagarutredningen.

De motiv för förslaget som anfördes i riksåklagarens rapport får allttjämt anses gällande. Uthyrningsmarknaden har expanderat samtidigt som rättsväsendets resurser blivit alltmer ansträngda. Enligt en undersökning som utredningen låtit göra vid polismyndigheten i Stockholm har visserligen polisen genom kontakter med berörda företag lyckats hålla anmälningfrekvensen på en rimlig nivå. Antalet anmälda brott avseende förhyrd egendom, exklusive förhyrda fordon, uppgick år 1991 till drygt trehundra. Det innebär emellertid inte att motiven för en särskild åtalsprövningsregel bortfaller. Riktlinjerna för när straffrättsliga ingripanden skall göras bör enligt vår uppfattning i första hand dras upp av statsmakterna, inte minst för att upprätthålla kravet på likhet inför lagen. Frivilliga överenskommelser av det slag som finns i Stockholm kan medföra kraftiga lokala variationer beträffande benägenheten att beivra vissa typer av brott. Det kan också nämnas att antalet anmälda brott avseende olovligt förfogande över avbetalningsgods, där särskild åtalsprövning redan i dag är föreskriven, understeg etthundra. En motsvarande utveckling vad avser brott med förhyrd egendom torde säkert kunna förutses, för det fall en åtalsprövningsregel infördes.

Med hänvisning till det anförda bör en regel om särskild åtalsprövning vid brott avseende förhyrd egendom införas. Enligt vår uppfattning är riksåklagarens förslag väl ägnat att ligga till grund för lagstiftning på området.

Såsom närmare behandlas i specialmotiveringen har den rättsliga bedömningen vad avser olika förfaranden med förhyrd egendom i vissa situationer visat sig komplicerad, vilket i någon mån kan påverka tillämpningen av en åtalsprövningsregel avseende sådana brott. Dessa svårigheter skall dock inte överdrivas. Det bör finnas förutsättningar att de rättsliga frågorna får sin lösning i rättspraxis. Det förtjänar också att påpekas att en bestämmelse om restriktioner vid åtalsprövningen inte påverkar omfattning av det kriminaliserade området. Den av riksåklagaren föreslagna åtalsprövningsregeln torde vidare, oavsett den rättsliga bedömningen i det enskilda fallet, täcka fall där en särskild åtalsprövning framstår som särskilt motiverad.

Med hänvisning till vad som ovan anförts föreslår utredningen att den av riksåklagaren förordade åtalsprövningsregeln avseende brott med förhyrd egendom nu genomförs. Bestämmelsen bör placeras i 10 kap. 10 § BrB.

3.12 Särskild åtalsprövning vid kontokortsbedrägerier och andra s.k. övertrasseringsfall

Vi föreslår att det skall stadgas särskilda restriktioner vid åtalsprövningen vid brott som avser övertrasseringar av eget konto.

I den nämnda rapporten från riksåklagaren behandlades också frågor om inskränkningar i straffbarheten eller åtalsplikten vid bedrägerier avseende kontokort och i andra konsumentförhållanden. Vad som särskilt avsågs var brott bestående i att någon överskridit en given konsumtionskredit eller övertrasserat eget konto.

På samma sätt som beträffande uthyrning bör krav kunna ställas på kreditgivaren eller den som öppnar ett konto för en konsument att han genom olika åtgärder försöker säkerställa fullgörandet av de förpliktelser som kan följa med avtalsförhållandet och vidtar åtgärder för att förebygga missbruk i olika avseenden. Det har under några år varit förhållandevis lätt att erhålla kredit. Anledning finns nog att misstänka att krediter i vissa fall beviljats personer som haft svårt att hantera exempelvis ett kontokort. Också frestelsen att övertrassera sitt konto eller att ställa ut check utan täckning kan nog i vissa fall bli övermäktig i svaga konsumentgrupper.

Det kan ifrågasättas om angivna avtalsförhållanden bör omfattas av straffrättsligt skydd i den utsträckning som gäller i dag. En utgångspunkt bör vara att det i första hand är den berörde näringsidkarens sak att så långt möjligt tillse att missbruk förebyggs. Till skillnad mot många andra brottstyper rör det sig här om målsäganden som har stora möjligheter att själva bevaka sina intressen. Genom formerna för kreditprövning, prövning i samband med öppnande av konto och olika kontrollåtgärder kan också omfattningen av och förutsättningarna för brottslighet av detta slag påverkas. Det kan i sammanhanget nämnas att en kommitté inom Europarådet som behandlat avkriminaliseringsfrågor i en rapport från år 1980 särskilt anvisat missbruk av check, kontokortsbedrägerier och kreditförsäljning som områden lämpade för avkriminaliseringsåtgärder (European Committee on Crime Problems, Report on decriminalisation, Strasbourg 1980). Nämnas kan vidare att bedrägerier i kreditförhållanden förekommer med en sådan frekvens att bl.a. polismyndigheten i Stockholm sett sig föranlåten att i det närmaste helt sluta med att utreda brott under vissa belopp. Enligt vad utredningen erfarit har dock vissa banker och kreditinstitut själva begränsat anmälningar avseende övertrasseringar till sådana förfaranden som avser relativt höga belopp. Stora ansträng-

ningar har också gjorts från bankers, kortföretags och andra inblandades sida att skärpa kontrollen i avsikt att förhindra missbruk.

Riksåklagaren ansåg sig i rapporten inte kunna föreslå några formella inskränkningar i aktuella straffbestämmelser. Han anvisade i stället möjligheten att i viss ökad utsträckning medge åtalsunderlåtelse i berörda fall, där den förväntade påföljden var villkorlig dom. Denna möjlighet synes dock ha utnyttjats i mycket liten omfattning. Det totala antalet åtalsunderlåtelser på grund av förväntad villkorlig dom understiger etthundra per år. Antalet beslut om förundersökningsbegränsning har varit av ungefär samma storlek. Saken är enligt vår mening inte helt överraskande. För åtalsunderlåtelse på angiven grund krävs att det föreligger särskilda skäl. Regelns tillämpning har präglats av att det är fråga om en undantagsbestämmelse. Det enskilda ärende där en tillämpning av åtalsunderlåtelserregeln kan aktualiseras är nog ofta också av förhållandevis enkel beskaffenhet, varför de processekonomiska skälen för ett beslut om förundersökningsbegränsning eller åtalsunderlåtelse blir svaga.

Det kan således konstateras att den av riksåklagaren anvisade vägen för att begränsa antalet ärenden av detta slag inte har visat sig framkomlig. Den självpåtagna restriktiviteten med att anmäla övertrasseringar kan visserligen ha begränsat antalet anmälda brott, men har inte medfört att de stora balanserna av brottsanmälningar försvunnit. Inte heller synes de utökade kontrollåtgärderna ha lyckats mer markant påverka brottslighetens omfattning. År 1989 uppgick exempelvis antalet anmälda bedrägerier avseende överskridande av eget checkkonto till drygt 6 000, överskridande av eget personkonto till drygt 9 000 och missbruk av betalkort till 19 000. Det kan dessutom anföras att det i första hand bör vara ett ansvar för statsmakterna att ange gränser för när ett straffrättsligt ingripande är berättigat, inte minst för att upprätthålla kravet på likhet inför lagen. Det kan inte heller uteslutas att restriktivitet med att ställa polis, åklagares och domstolars resurser till förfogande vid överträdelse kan medföra intensifierade ansträngningar från inblandade företags sida att själva förebygga missbruk.

Saken bör nu enligt vår uppfattning tas under förnyat övervägande. I likhet med riksåklagaren anser vi att det inte kan komma ifråga att avkriminalisera denna typ av brott. Den väg som då bör övervägas är i första hand, som riksåklagaren funnit, att införa restriktioner vad avser åtalsprövningen. De förfaranden som med ovan angivna utgångspunkter bör ställas under särskild åtalsprövning är i huvudsak följande.

- Missbruk av eget konto- eller betalkort genom att överskrida gränsen för beviljad kredit eller verkställa betalning utan att täckning finns på det till kortet anknutna kontot.

- Uttag från eget konto i bank eller på post eller postgiro eller annan liknande institution trots att täckning på kontot saknas.
- Utställande av check utan täckning.

En ytterligare förutsättning bör vara att kontot, oavsett om detta är förbundet med kredit eller inte, har beviljats av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet till en konsument för huvudsakligen enskilt bruk.

Vi anser för vår del att de lagtekniska svårigheterna inte skall överdrivas. En bestämmelse av innebörd att bedrägeri eller bedrägligt beteende som består i att en konsument gjort avtalsstridigt uttag på eget kredit- eller tillgångskonto får åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt uppfyller enligt vår mening angivna förutsättningar.

Bestämmelsen bör lämpligen placeras i 9 kap. 12 § andra stycket BrB. Den påverkar inte omfattningen av det straffbara området och får enligt vår uppfattning anses uppfylla de krav på precision som bör uppställas på en regel om särskild allmän åtalsprövning.

Vi föreslår mot angiven bakgrund att en sådan regel införs i brottsbalken. Vissa tillämpningsfrågor behandlas närmare i specialmotiveringen.

III Åtalsplikten

1 Åtalspliktens utformning

Vi föreslår att principen om absolut åtalsplikt bibehålls, men tonar ner betydelsen av begreppet.

1.1 Bakgrund

I äldre tiders lagstiftning var det inte ovanligt att straffprocessen byggde på den inkvisitoriska principen. Enligt denna införde domaren själv allt material i målet och tjänstgjorde som både åklagare och domare under rättegången. Om någon åklagare överhuvudtaget fanns spelade denne en mycket undanskymd och passiv roll.

Modern straffprocesslag bygger i stort sett undantagslöst i stället på principen att domstolen inte på eget initiativ tar upp frågan om ansvar för brott. Talan skall anhängiggöras av någon utanför domstolen och i målet skall yrkas att den tilltalade fälls till ansvar för en preciserad gärning. Detta yrkande utgör därefter i huvudsak ramen för vad domstolen har möjlighet att pröva. Brottmålsprocessen bygger alltså på den så kallade ackusatoriska principen. Denna princip kommer i svensk rätt till uttryck i 20 kap. 1 § 1 p rättegångsbalken, vari stadgas att fråga om ansvar för brott ej må upptas av rätten, med mindre åtal för brottet väckts.

Straffanspråk anses i civiliserade länder i första hand vara en offentlig angelägenhet. Ett åtal varigenom yrkande framställs att någon skall fällas till ansvar för brott skall därför normalt handläggas av någon som för talan på det allmännas vägnar, en åklagare.

Enligt den svenska processordningen kan åtal väckas av åklagare eller av målsägande, alltså den som blivit utsatt för ett brott. För att en målsägande ska äga rätt att väcka enskilt åtal förutsätts i regel att åklagare beslutat att allmänt åtal inte skall äga rum. Enskilt åtal har även i övrigt ett begränsat tillämpningsområde och förekommer i mycket liten omfattning. Huvudregeln är i stället att åtal väcks av allmän åklagare. Denne har rätt att väcka talan för alla brott som hör under allmänt åtal. Under allmänt åtal hör alla brott som inte

uttryckligen undantagits därifrån.

Rätten för åklagare att väcka åtal är i regel förenad med en plikt att åtala när i lagstiftningen vissa angivna förutsättningar föreligger. Man brukar i den juridiska doktrinen skilja mellan två grundläggande principer för åtalsplikens utformning, absolut och relativ åtalsplikt (även benämnda obligatoriskt och fakultativt åtal eller legalitets- och opportunitetsprincipen).

Teorin om den absoluta åtalsplikten anses innebära att åklagaren är skyldig att väcka åtal, om gärningen är straffbar och bevisningen tillräckligt stark för att kunna ligga till grund för en fällande dom. Åklagaren skall åtala om tillräckliga skäl föreligger att den misstänkte gjort sig skyldig till brottet och åklagaren på objektiva grunder kan motse att den misstänkte blir fälld.

Enligt den relativa åtalsteorin behöver däremot åtal inte alltid väckas även om förutsättningar härför i och för sig föreligger. Åklagaren ges enligt denna princip en rätt att, utifrån förhållandena i det enskilda fallet, pröva om åtal är påkallat. Han får alltså göra en viss lämplighetsavvägning.

Svensk rätt utgår från en i princip absolut åtalsplikt. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken skall åklagaren tala å brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat. Åtalsplikten är förenad med en förundersökningsplikt. Om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats skall således, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, förundersökning inledas.

1.2 Åtalsplikten internationellt

Liksom i Sverige gäller också i Finland principen om absolut åtalsplikt. Inom Norden i övrigt (Danmark, Island och Norge) anses principen om relativ åtalsplikt gälla, även om detta inte kommer till alldeles klart uttryck i respektive lands lagstiftning.

I tysk lagstiftning liksom i de flesta övriga europeiska länder gäller absolut åtalsplikt. Utanför Norden tillämpas relativ åtalsplikt endast i Belgien, Cypern, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien samt i några kantonen i Schweiz. Bland länder utanför Europa som har en relativ åtalsplikt kan särskilt nämnas USA.

En allmän utvecklingstendens inom straffrätten internationellt och särskilt inom Europa synes vara att åtalsplikten ges alltmer diskretionära inslag. Ett uttryck för detta är exempelvis den rekommendation om förenklat förfarande i brottmål som Europarådet antog år 1987 (Recommendation No R (87) 18). I rekommendationerna ingår att medlemsstaternas processlagstiftning bör vila på principen om relativ (discretionary) åtalsplikt. Om detta, av konstitutionella, historiska eller andra skäl, inte anses möjligt, bör andra lagstiftningsåtgärder

vidtas för att uppnå samma effekt.

Efter att ha erinrat om att Europarådets mål är att nå en större enhetlighet mellan länderna konstateras i rekommendationen att den ökande belastningen på domstolarna av framför allt mål om mindre brott medför problem. Handläggningstiderna förlängs och rättsväsendet råkar i vanrykte. Denna utveckling kan, sägs det, inte åtgärdas enbart genom fördelning av resurser. Det krävs också klarare prioriteringsregler för straffrätten, såväl vad avser form som innehåll.

Utöver införande av relativ åtalsplikt anvisas i rekommendationen en rad åtgärder avsedda att styra användningen av rättsväsendets resurser till det som framstår som mest väsentligt. Såsom exempel kan nämnas depenalisering av överträdelser av förseelsekaraktär, regler om åtalsunderlåtelse, föreläggande av straff inklusive skadestånd utan medverkan av domstol beträffande mindre allvarliga brott, lättnader i förundersökningsplikten och vissa rationaliseringar av brottmålsförfarandet i domstol. Det finns anledning att återkomma till Europarådets rekommendation i samband med att övriga frågor i kommittén behandlas.

1.3 Åtalsplikten i svensk rätt

I början av detta sekel gällde principen om absolut åtalsplikt i stort sett utan undantag. Frågan om införande av en relativ åtalsplikt har dock fortlöpande diskuterats av lagstiftaren. Fördelarna med att bibehålla det nuvarande systemet har emellertid hittills ansetts väga över. (Beträffande tidigare diskussion kan här hänvisas till översikterna i Nordisk Tidskrift för Kriminalvetenskap 1975 s. 123 och Åtalsrättskommitténs betänkande Färre brottmål SOU 1976:47 s. 81 ff). Den absoluta åtalsplikten har i stället försetts med alltmer betydande undantag. Genom senare års lagstiftningsarbete har inskränkningarna i åtalsplikten i själva verket givits en sådan omfattning att det med fog kan hävdas att denna kommit att i vissa fall närma sig ett system med relativ åtalsplikt.

Regler om undantag från åtalsplikten är av två slag, särskild åtalsprövning och åtalsunderlåtelse.

1.3.1 Särskild åtalsprövning

I vissa fall har lagstiftaren uttryckligen angett att presumtionen är mot åtal. Det rör sig här om inskränkningar i åtalsplikten beträffande vissa särskilt angivna brottstyper. Åtalet har alltså i dessa fall gjorts fakultativt. Dessa s.k. *särskilda åtalsprövningsregler* är intagna under respektive straffstadgande. Reglerna har olika innehåll och markerar en varierande grad av presumtion mot åtal. I vissa fall får åtal väckas

bara om målsäganden angivit brottet till åtal och åtal finnes påkallat av särskilda skäl. Detta gäller exempelvis icke grova fall av vållande till kroppsskada. I andra fall gäller att åtal får väckas endast om åtal av särskilda skäl finnes påkallat ur allmän synpunkt. Exempel på detta finns i straffbestämmelsen för olovligt förfogande över avbetalningsgods. Även andra exempel på typfall finns, såsom att krav föreligger på antingen målsägandeangivelse eller att åtal är påkallat ur allmän synpunkt.

Bestämmelser av detta slag är relativt vanliga i brottsbalken och förekommer även inom specialstraffrätten, bl.a. i skattebrottslagen och varusmuggningslagen. De brottstyper för vilka särskild åtalsprövning är föreskriven är i regel sådana där brottet har utpräglat civilrättsliga inslag, rör förhållanden inom familjen eller annars vad som brukar anses tillhöra privatlivet eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga regelsystemet.

En form av särskild åtalsprövning är föreskriven beträffande personer som beretts vård med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Har någon som står under sådan vård begått brott före eller under vårdtiden och är inte strängare straff stadgat för brottet än fängelse ett år, skall åklagaren pröva om åtal lämpligen bör ägas rum. Även i dessa fall är sålunda åtalet fakultativt.

1.3.2 Åtalsunderlåtelse

Den andra huvudtypen av inskränkning i åtalsplikten utgörs av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. I dessa fall kvarstår i princip presumtionen för åtal, men åklagaren medges rätt att under vissa givna förutsättningar underlåta att åtala. Reglerna om åtalunderlåtelse är generella till skillnad från de som föreskriver särskild åtalsprövning. De gäller sålunda allmänt för vissa i lagstiftningen angivna typfall, hänförliga till brottets art, gärningsmannens person eller andra speciella omständigheter.

Allmänna regler om åtalsunderlåtelse ges i 20 kap. 7 § rättegångsbalken (RB). Genom lagändring som trädde i kraft den 1 april 1985 utvidgades möjligheterna till åtalsunderlåtelse enligt denna bestämmelse.

Enligt nu gällande regler får åklagare besluta att underlåta åtal för brott med stöd av 20 kap. 7 § första stycket RB under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts:

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,
2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,
3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för

detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller

4. om psykiatrisk vård eller vård i specialsjukhus eller i vårdhem för vuxna enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller särskilda omsorger enligt lagen (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl. kommer till stånd.

Åtal får vidare underlåtas enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB i andra fall än som anges i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Reglerna i 20 kap. 7 § RB gäller oavsett gärningsmannens ålder. Beträffande ungdomar som vid tiden för brottet inte fyllt arton år skall dock frågan om åtalsunderlåtelse i första hand prövas enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL). Härefter ges mycket vidsträckta möjligheter till åtalsunderlåtelse för denna åldersgrupp. Även om bestämmelserna i princip är utformade som undantag från den absoluta åtalsplikten kan sägas att presumtionen är mot åtal i dessa fall. Lagregleringen vilar på grundtanken att ansvaret för ungdomar som begår brott i första hand skall åvila socialtjänsten och inte kriminalvården.

Enligt 1 § 1 stycket LUL får åtal underlåtas, om den underårige blir föremål för

1. vård eller annan åtgärd enligt socialtjänstlagen (1980:620)
2. vård eller annan åtgärd enligt lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller
3. annan åtgärd som innebär att den underårige får hjälp eller stöd

och det med skäl kan antas att därigenom vidtas vad som är lämpligast för den unge.

Åtalsunderlåtelse får också beslutas om det är uppenbart att brottet skett av okynne eller förhastande. Viss hänsyn skall tas till den unges vilja att ersätta målsäganden och att avhjälpa eller begränsa skador som uppkommit på grund av brottet. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas, om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom skulle åsidosättas.

I den mån reglerna i LUL inte medger åtalsunderlåtelse skall prövning i princip ske också enligt 20 kap. 7 § RB. I praktiken blir en sådan prövning aktuell endast beträffande vissa bötesbrott. Det är nämligen endast beträffande dessa som rättegångsbalken i vissa avseenden kan ge en längre gående rätt att underlåta åtal än som medges för unga lagöverträdare enligt LUL.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innefattar ett konstaterande från åklagarens sida att den misstänkte gjort sig skyldig till ett visst brott, för vilket åtal emellertid inte skall väckas. I princip förutsätts därför för ett beslut om åtalsunderlåtelse att utredningen är fullständig och att det är klarlagt att den misstänkte begått brottet. I praktiken fordras normalt att den misstänkte erkänt.

Beslut om åtalsunderlåtelse får ges även sedan åtal har väckts, om det kommer fram sådana omständigheter som om de förelegat eller varit kända vid tiden för åtalsbeslutet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas om dom redan fallit eller den misstänkte motsätter sig det. Beslut om åtalsunderlåtelse får vidare återkallas, om det inte längre finns skäl för beslutet.

1.4 Förundersökningsbegränsning

Den absoluta åtalsplikten är, som tidigare nämnts, förenad med en absolut förundersökningsplikt. I likhet med vad som gäller beträffande åtalsplikten är dock även förundersökningsplikten förenad med en rad undantag.

Om åklagaren kan förutse att, för det fall en fullständig utredning skulle företas, åtal skulle komma att underlåtas till följd av någon regel om åtalsunderlåtelse eller inte väckas på grund av att särskild åtalsprövning är föreskriven, får han enligt 23 kap. 4 a § RB besluta att inte inleda förundersökning. Har förundersökning inletts får åklagaren under samma förutsättning lägga ner undersökningen. Förundersökningsbegränsning enligt den angivna bestämmelsen får bara ske om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom åtgärden.

Beslut om att inte inleda eller att lägga ner en förundersökning får också fattas enligt en s.k. proportionalitetsregel. Om en utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till svårare påföljd än böter behöver utredning inte inledas och en inledd utredning får läggas ner.

Till skillnad från vad som gäller vid åtalsunderlåtelse behöver, av naturliga skäl, skuldfrågan inte vara klarlagd för att förundersökningsbegränsning skall få beslutas.

Reglerna om förundersökningsbegränsning har mycket stor praktisk betydelse. Detta gäller särskilt de möjligheter som ges till begränsning av utredningen vid förväntad åtalsunderlåtelse och beträffande brott där särskild åtalsprövning är föreskriven. Ur resurssynpunkt är det givetvis effektivare att på ett tidigt stadium lägga ner en utredning som ändå inte kan förväntas leda till åtal i stället för att besluta om att åtal inte skall väckas efter det att en fullständig utredning före-

tagits. Till detta kommer att åtalsunderlåtelse efter en fullständig förundersökning i vissa fall inte kan meddelas på den grunden att skuldfrågan inte är klarlagd, till exempel till följd av att den misstänkte förnekar. Åklagaren är i ett sådant fall skyldig att åtala om han anser sig kunna styrka brott, trots att förutsättningar kan ha förelegat att i ett tidigare skede besluta om nedläggande av förundersökningen. Målsättningen är att åklagarna på ett så tidigt stadium som möjligt i utredningen skall ges tillfälle att ta ställning till frågan om förundersökningsbegränsning, i syfte att undvika onödiga utredningar.

Om åtalsprövning skall ske enligt LUL, alltså beträffande ungdomar som begått brott innan de fyllt 18 år, gäller i princip inte reglerna om förundersökningsbegränsning, även om förutsättningarna är sådana att ett beslut om åtalsunderlåtelse kan förutses. Det har i dessa fall ansetts att förundersökningen och beslutet om åtalsunderlåtelse har en särskild betydelse som varning för den unge lagöverträdaren.

1.5 Rapportteftergift

Även institutet rapportteftergift kan i princip sägas utgöra ett undantag från den absoluta åtalsplikten. En polisman i tjänst är i princip skyldig att ingripa för beivrande av brott. Rapportteftergift innebär att polismannen i stället för att rapportera ett brott nöjer sig med ett påpekande eller en erinran till den felande. En förutsättning härför är att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och överträdelsen, med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet, framstår som obetydlig. Rikspolisstyrelsen har i föreskrifter (FAP 100/2) till polismyndigheterna angivit vissa närmare riktlinjer för tillämpningen av rapportteftergiftsinstitutet.

1.6 Kommitténs överväganden

1.6.1 Allmänt om åtalspliktens utformning

Systemet med absolut åtalsplikt är väl förankrat i svensk rättstradition. Från att tidigare ha gällt i det närmaste utan undantag har dock utvecklingen gått mot allt större avsteg från principen. Utrymmet för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning har successivt vidgats och medger numera relativt vittgående möjligheter att underlåta utredning och lagföring av brott. Beträffande brott av ungdomar och där särskild åtalsprövning är föreskriven torde kunna hävdas att principen om absolut åtalsplikt är direkt genombruten.

Frågan är då hur långt utvecklingen kan gå i den angivna riktningen utan att lagstiftaren i praktiken tagit steget över till en i realiteten relativ åtalsplikt. Om åklagaren ges en i praktiken diskretionär rätt att

bestämna om åtal skall väckas eller inte kan svårligen göras gällande att åtalsplikten är absolut. I svensk rätt gäller dock alltjämt en principiell plikt att åtala, såvitt ej är annat föreskrivet. De - i och för sig vidsträckta - undantag som gäller innebär enligt vår mening inte att åtalsplikten, generellt sett, har blivit diskretionär. Den svenska straffprocessen vilar sålunda alltjämt på en princip om absolut åtalsplikt, såsom detta begrepp allmänt har tolkats i doktrin och lagförarbeten. Detta gäller enligt vår mening även om vissa sådana ytterligare möjligheter till förundersökningsbegränsning som kommittén behandlar nedan skulle införas.

En annan sak är att beteckningarna absolut och relativ åtalsplikt långt ifrån är några enhetliga begrepp. Såsom enda beskrivning av ett lands processuella regler för åtalspliktens utformning har begreppen sina uppenbara brister. Det hör till undantagen i modern straffprocesslagstiftning att åtalsplikten är i vad man i traditionell mening menar med absolut, alltså i det närmaste fri från undantag. Å andra sidan förekommer det heller knappast att åtalsplikten är fullständigt relativ och att åtal kan underlåtas på helt diskretionära grunder. En jämförelse i praktiken av olika näraliggande länders åtalssystem ger en påfallande enhetlighet beträffande vilka mål som förs till åtal, närmast oberoende av vilken grundläggande reglering beträffande åtalsplikten som ligger i botten. I vart fall gäller detta vid en jämförelse med länder som har en med Sverige jämförbar rättstradition. Med ett sådant betraktelsesätt kan det tyckas vara en smaksak om åtalsplikten betecknas som absolut eller relativ. Utfallet i praktiken blir ändå i stort sett detsamma. Vid en jämförelse med Danmark och Norge, vilka anses ha en i princip relativ åtalsplikt, visar det sig också att åtalsreglerna tillämpas på i stort sett samma sätt och med samma resultat i de enskilda fallen som i Sverige.

I Danmark anser sig åklagarna, i likhet med i Sverige, skyldiga att väcka åtal om inte undantag från åtalsplikten medges direkt i lagstiftningen. Anledningen till att man trots detta anser sig kunna hävda att åtalsplikten i princip är relativ är att dansk rätt saknar en direkt motsvarighet till bestämmelsen i 20 kap. 6 § RB. Åklagarens uppgift är uttryckt på följande sätt i 710 § rettsplejeloven "De offentlige anklagere virker for forfølgning af forbrudelser i forbindelse med politiet efter de i denne lovs give regler". Regler om åtalsunderlåtelse ges främst i 723 § i rettsplejeloven. Åtalsunderlåtelse kan ges exempelvis beträffande unga lagöverträdare, när gärningsmannen underkastat sig vård och beträffande vissa mer bagatellartade straffsaker. Vidare kan åtal underlåtas om ett åtal skulle medföra svårigheter, kostnader eller tidsutdräkt som inte står i rimlig proportion till sakens betydelse och det straff som kan förväntas följa på brottet. Åtalsunderlåtelse på sistnämnda grund kan beslutas endast av statsadvokat. Även i övrigt är de lokala åklagarnas rätt att underlåta

åtal begränsad. Motsvarighet till de svenska reglerna om förundersökningsbegränsning vid förväntad åtalsunderlåtelse saknas, men enligt vad kommittén erfarit anser sig polisen kunna begränsa efterforskningen på i stort sett samma grunder som i Sverige. Förslag har framlagts av den danska justitieministern om en viss utvidgning av rätten till åtalsunderlåtelse och om ändring i beslutandeformerna (lovförslag nr L 184, den 22 januari 1992). Det kan för övrigt nämnas att det i dansk rätt saknas motsvarighet till det svenska ordningsbotssystemet.

Det norska regelsystemet beträffande åtalpliktens utformning har stora likheter med det som gäller i Danmark. Någon positiv regel om när åklagare är skyldig att åtala finns inte. Åtal kan underlätas dels när förhållandena är sådana att åklagarmyndigheten efter en samlad värdering finner att övervägande grunder talar för att inte åtala gärningen och dels vid sammanträffande av flera brott, om inget eller endast obetydligt straff skulle följa på de brott som omfattas av beslutet. Formell möjlighet till förundersökningsbegränsning saknas. Tillströmningen av ärenden har dock under de senaste åren varit sådan att prioriteringar har måst ske. Det tillgår regelmässigt så att åklagaren direkt ett ärende kommer in avgör om saken skall utredas. I annat fall skrivs ärendet av. På detta sätt blir inga ärenden liggande i balans. Riksadvokaten har i skrivelse till justitiedepartementet hemställt att denna möjlighet till avskrivning av resursskäl skall formaliseras genom en regel i åtalsinstruktionen.

Såsom tidigare anförts medför de danska och norska regelsystemen i praktiken likartade bedömningar som det den svenska processuella systemet vad avser frågor rörande åtal och underlåtelse därav. I praktisk utövning torde åklagarna ha i stort sett samma utrymme för diskretionära bedömningar vid prövning av åtalsfrågan. Man kan sålunda i och för sig med viss rätt hävda att Danmark och Norge bekänner sig till den absoluta åtalspliktens princip, lika väl som att det är svårt att bestrida att de svenska åtalsreglerna innehåller så vidsträckta undantag att den i praktiken närmar sig ett system med relativ åtalsplikt.

För att finna rättssystem med mer utpräglad relativ åtalsplikt får man bege sig till vissa av de anglosachsiska länderna. I England skall åklagarmyndigheten pröva om allmänna hänsyn - "the public interest" - kräver åtal. Härigenom ges åklagarna en betydande frihet att på i det närmaste skönsmässiga grunder besluta att åtal inte skall väckas. Också i amerikansk rätt har åklagaren alltid rätt att på skönsmässiga grunder låta bli att åtala. Åklagarens diskretionära befogenheter anses i USA som oundgängliga bl.a. av det skälet att den amerikanska lagstiftningen för vissa brott endast föreskriver ett bestämt straff och inte medger att förmildrande omständigheter får beaktas. Denna vid-

sträckta diskretionära rätt torde dock ha en större teoretisk än praktisk betydelse. De engelska och amerikanska rättssystemen vilar i så väsentliga avseenden på andra processrättsliga principer, bl.a. vad avser formerna för åberopande och värdering av bevisning, än vad som gäller i de nordiska länderna att några adekvata jämförelser beträffande den principiella inställningen till åtalsplikens utformning är svår att göra.

Det anförda ger vid handen att en diskussion angående frågan om det i svensk rätt råder eller bör råda absolut eller relativ åtalsplikt i stor utsträckning framstår som i huvudsak akademisk. Vad saken i praktiken gäller är huruvida de diskretionära inslagen beträffande åtalsplikten bör ökas eller minskas. Definitionen av det utrymme som finns för diskretionära bedömningar kan ske genom olika lagstiftningsteknik. Antingen genom regler om när åtal *skall* ske eller genom regler om när åtal *inte skall* ske. Slutresultatet är inte beroende av metoden utan av reglernas materiella innehåll. Exempel på båda regeltyperna finns i den svenska straffprocessrätten. Begreppet absolut åtalsplikt är sålunda långt ifrån entydigt och har enligt vår mening i viss mån spelat ut sin roll. Det är å andra sidan inte utan betydelse vilken grundläggande norm som gäller för åtalsplikten. Även om betydande undantag föreligger ger bestämmelsen i 20 kap. 6 § RB uttryck för lagstiftarens uppfattning att åtalsplikten i svensk rätt vilar på legalitetsprincipen och inte på opportunitetsprincipen. Om detta sedan kallas absolut åtalsplikt eller något annat har i och för sig mindre betydelse. I brist på alternativ kan det emellertid inte minst av praktiska och pedagogiska skäl vara lämpligt att även fortsättningsvis använda begreppet absolut åtalsplikt för att beskriva ett regelsystem som, likt det svenska, bygger på en grundläggande laggiven presumption för åtal när anledning till fällande dom föreligger.

En övergång i den svenska lagstiftningen till en grundläggande regel byggd på den relativa åtalsplikens princip kan ha olika syfte och innebörd. Några lagstiftningstekniska svårigheter att införa en regel som stadgar en principiell relativ åtalsplikt, men som i stort sett syftar till en bibehållen oförändrad åtalspraxis bör i och för sig inte föreligga. Någon större förändring av åtalsreglernas tillämpning i praktiken skulle en sådan omläggning alltså inte leda till. En sådan lagändring skulle möjligen kunna uppfattas som något meningslös. Om en reell förändring åsyftas måste den grundläggande regeln för åtalsplikten få ges en utformning som medger att, utöver de speciella fall då åtalsprövning är föreskriven, en generell rätt ges för åklagare att på skönsmässiga grunder låta bli att åtala när åtal av ett eller annat skäl inte anses erforderligt. Med en sådan grundläggande förändring av åtalsreglerna skulle Sverige å andra sidan gå betydligt längre i riktning mot ett rent diskretionärt system för åtalsprövningen än vad som är fallet i övriga nordiska länder.

Oavsett vilket syfte som skulle inläggas i en principiell övergång till relativ åtalsplikt är enligt vår mening den grundläggande normen för åtalsprövningen av sådan vikt att kommittén bör ta principiell ställning till dess utformning och därigenom också till frågan huruvida åtalsprövningen alltjämt skall vila på vad som traditionellt betecknats som absolut åtalsplikt.

Kommittén diskuterar nedan frågan om en viss utvidgning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning i sådana fall då disproportion råder mellan insatserna för att utreda och lagföra ett brott och resultatet av en lagföring. Det principiella ställningstagandet till åtalspliktens utformning är enligt vår mening inte beroende av utfallet av den diskussionen.

1.6.2 Argument för och emot införande av relativ åtalsplikt

Brottsligheten i Sverige och i andra länder har ökat kraftigt under en lång följd av år. Samtidigt har rättsväsendets organ inte kunnat tillföras sådana resurser som skulle krävas för att hålla jämn takt med denna ökning. Tvärtom ökar också antalet ouppklarade brott och brott vilka av andra skäl inte blir beivrade. På många håll ligger ett betydande antal mål i balans på myndigheterna. Med en sådan utveckling kommer givetvis möjligheterna att prioritera i fokus. Genom att polis, åklagare och domstolar hinner med långt ifrån alla mål bör någon form av styrinstrument ges så att de brott som trots allt beivras blir de som från allmänna utgångspunkter ter sig mest angelägna att ta itu med. Det torde inte kunna bestridas att en betydande grad av rättsosäkerhet ligger i ett system där slumpen är den mest avgörande faktor för vilka brott som leder till åtal.

Detta är omständigheter som talar för ett system med relativ åtalsplikt kombinerat med fastlagda riktlinjer av lagstiftaren beträffande prioriteringen mellan olika brottstyper. Det är också väl känt att sådan prioritering sker i viss utsträckning i dag, trots att det från principiell synpunkt kan sägas vara svårförenligt med en princip om absolut åtals- och förundersökningsplikt. Samtidigt är det mycket svårt att i lagtext åstadkomma en prioriteringsordning som uppnår en sådan grad av konkretion att den blir till nytta i det praktiska arbetet. Vi återkommer senare till denna fråga.

Åklagarna har vittgående befogenheter i dag. Beslut om att ge åtalsunderlåtelse, att utfärda strafföreläggande och att väcka åtal innefattar avgöranden som i många fall innefattar bedömningar på skönsmässiga grunder. Åklagarna har i långa stycken övertagit vad som traditionellt avser dömande verksamhet. Det skulle kunna hävdas att det vore i linje med denna utveckling och konsekvent att skapa en grundläggande regel om att åtal skall beslutas på diskretionära

grunder. Om åklagare i allmänhet kan anses kompetenta att i praktiken döma till straff borde de i konsekvens härmed också bedömas kunna hantera ett regelsystem som bygger på en diskretionär åtalsprövning, i vart fall vad avser de brottstyper där åklagaren kan utöva sin domsmakt. Ett sådant regelsystem skulle kunna försvaras också med att det inte skulle innebära något trendbrott eller överhuvudtaget någon större förändring mot i dag.

För en relativ åtalsplikt talar vidare att det inte går att undvika att strafflagstiftningen med allmänt utformade straffbestämmelser i undantagssituationer kommer att omfatta vissa förfaranden som det i det enskilda fallet skulle te sig uppenbart stötande för rättsmedvetandet att straffbelägga. Det kan också vara fråga om brott där omständigheterna kring brottet eller gärningsmannens person är sådan att en lagföring framstår som meningslös eller uppenbart obehövlig eller rent av skulle motverka sitt syfte. Denna typ av situationer kan vara svåra att fånga upp i den straffprocessuella lagstiftningen. Genom en generell regel om diskretionär åtalsprövning skulle åtal i berörda fall kunna undvikas.

Utvecklingen inom straffprocessrätten internationellt går vidare, såsom tidigare nämnts, mot en större användning av opportunitetsprincipen. Även om någon omfattande harmonisering av olika europeiska länders processlagstiftning inte kan förväntas talar ändå starka skäl för att en viss anpassning bör eftersträvas. Det går inte heller att bortse från den av europarådet tidigare nämnda rekommendationen om införande av diskretionär åtalsrätt i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Å andra sidan talar en rad enligt kommittén starka skäl *mot* en övergång till relativ åtalsplikt.

Systemet med absolut åtalsplikt har mycket lång tradition i svensk rätt. Den anses främja legaliteten och förutsebarheten i strafflagstiftningen. Dessa principer är enligt vår mening alltjämt av grundläggande betydelse. Principen om allas likhet inför lagen är lättare att uppfylla, om det i botten föreligger en presumtion för åtal i de fall förutsättningar för en fällande dom föreligger. Genom en sådan presumtion kombinerat med i lag definierade undantag från åtalsplikten bör det finnas rimliga möjligheter för allmänheten att uppfatta och förstå grunderna för åklagarnas avgöranden. Om allmänheten får uppfattningen att åklagarna fattar sina beslut på i stort sett skönsmässiga grunder finns en uppenbar risk att tilltron till åklagarna och till rättsväsendet i stort minskar. Också det allmänpreventiva värdet av straffrätten skulle därigenom kunna försvagas.

Den ökande brottsligheten och knappheten på resurser medför i och för sig att alla brott inte kan utredas, utan att en ibland rätt hårdhänt prioritering måste ske. Starka skäl talar dock för att regler härom principiellt ses som undantag från en i övrigt gällande absolut

åtalsplikt. Arbetsbelastningen på olika myndigheter är ofta ojämn. Det är exempelvis väl känt att balanssituationen i storstäderna generellt är mer besvärande än på mindre orter. På samma sätt som i exempelvis Norge kan det i och för sig finnas ett visst behov av lagliga möjligheter att av rena resursskäl avskryva i balans liggande ärenden. Eftersom behov härav av naturliga skäl föreligger endast på sådana myndigheter som har en besvärande balans skulle en sådan ordning, om den inte är omgärdad av starka restriktioner, kunna skapa en påtaglig olikhet i rättstillämpningen. En måltyp som generellt beivras på ett håll kan komma att generellt avskryvas på ett annat, eftersom man på den senare myndigheten anser att andra måltyper av resursskäl måste prioriteras. Även om vissa olikheter i praktiken alltid uppstår måste enligt vår mening ambitionsnivån beträffande brottsbekämpningen vara lika över landet. Åtalsreglerna får inte heller användas för att i praktiken avkriminalisera vissa brottstyper, särskilt om detta inte sker likformigt över hela landet. Även nödvändiga prioriteringar bör således ske med bakgrund i en grundläggande presumtion för åtal.

Redan den omständigheten att svensk rätt sedan lång tid innehåller en princip om absolut åtalsplikt talar i själva verket mot den relativa åtalsplikten. Ställningstagandet i en så fundamental fråga bör vila på en grundläggande principiell värdering. Diskussionen kring åtalspliktens utformning ställer ut frågan i ljuset. Det lär inte kunna undvikas att ett förslag om övergång till en relativ åtalsplikt hos allmänheten kan uppfattas som att lagstiftaren lägger mindre vikt vid de värden som den absoluta åtalsplikten anses vila på. Det kan således inte uteslutas att ett sådant förslag hos allmänheten kan uppfattas som att legalitetshänsyn och enhetlighet i lagtillämpningen är värden som inte längre gör sig lika starkt gällande. Detta vore naturligtvis olyckligt, särskilt om en förändring av åtalsplikten inte var grundad på en önskan om någon större ändring av de materiella bedömningarna i åtalsfrågor. Ett införande av relativ åtalsplikt framstår kort sagt inte som något självändamål.

Den absoluta åtalsplikten har också en praktisk betydelse. Åklagarna arbetar mycket självständigt. Insynen i och kontrollen av åklagarverksamheten är relativt liten. Detta gäller särskilt de fall där en sak inte förs till domstol utan avgörs slutligt av åklagaren, såsom är fallet vid negativa åtalsbeslut. Riksåklagaren har mot denna bakgrund som ett led i sin skyldighet att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen utfärdat omfattande och ingående riktlinjer för åklagarnas tillämpning av reglerna om åtalunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (RÅC I:105 och 106). Vidare har överåklagarna i åklagarinstruktionen ålagt att i sin tillsyn ägna särskild uppmärksamhet bl.a. åt frågor om tillämpning av reglerna

om åtalsunderlåtelse och särskild åtalsprövning. Härigenom har en förhållandevis stor enhetlighet i tillämpningen av regelsystemet kunnat upprätthållas. Det kan hållas för visst att en förändring av den grundläggande principen för åtalsprövningen skulle föranleda en - i vart fall övergångsvis- betydande osäkerhet i tillämpningen och risk för olikheter i åklagarnas bedömningar. Överhuvudtaget skulle vissa svårigheter föreligga att upprätthålla en önskvärd enhetlighet i åtalsprövningarna om åtalsplikten i botten vilar på diskretionära grunder.

Det är vidare omvittnat att åklagarna i viss utsträckning uppfattar den absoluta åtalsplikten som ett stöd i verksamheten. Ett beslut att inte underlåta åtal kan motiveras med att den grundläggande presumptionen är för åtal vid utsikter till en fällande dom. Åklagaren kan härigenom stå emot påtryckningar av olika slag. Principen kan därför i viss utsträckning sägas medverka till åklagarnas oberoende och underlätta upprätthållandet av skyldigheten att inte ta obehöriga hänsyn i sitt beslutsfattande. Detta kan ha betydelse, inte minst i politiskt upprörda tider.

1.6.3 Kommitténs ställningstagande

Samhällsutvecklingen och den ökande brottsligheten har närmast av nödvändighet inneburit att de diskretionära inslagen i åtalsplikten har ökat. Detta är en internationell företeelse, oavsett vilken grundläggande regel om åtalsplikten som olika länder bekant sig till. Samtidigt kan en harmonisering av de materiella förutsättningarna för åtal förväntas öka, inte minst genom det alltmer utbredda internationella samarbetet i straffrättsliga frågor. Den grundläggande begreppsmässiga åtskillnaden mellan absolut och relativ åtalsplikt kommer härigenom att bli alltmer uttunnad. Det finns därför i och för sig anledning att i viss mån tona ner betydelsen av kommitténs ställningstagande i denna fråga. Ytterst är det mer fråga om lagstiftningsteknik än om skillnader i materiella bedömningar.

Den utveckling som skett mot ett alltmer vidsträckt utrymme för åklagare att på diskretionära grunder låta bli att åtala har kunnat äga rum inom ramen för en bibehållen princip om presumtion för åtal när anledning till fällande dom föreligger. Det som i tidigare diskussion (jfr SOU 1976:47 s 96) ansågs vara den stora fördelen med en relativ åtalsplikt, nämligen att det skulle medge en rätt också att begränsa utredningen, har kunnat införas utan att den grundläggande principen angående åtalsplikten har behövt överges.

Såsom närmare kommer att utvecklas nedan kan det finnas skäl att överväga att ytterligare något utvidga åklagares möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa speciella situationer. Det är

vår uppfattning att en sådan mindre ingripande utvidgning i sig inte fordrar - och inte heller innebär - ett övergivande av den nu gällande principen för åtalsplikens utformning. Tvärtom bör kunna hävdas att den stadga och enhetlighet i lagtillämpningen som en princip om absolut åtalsplikt i sig uppfordrar till gör sig om möjligt ännu starkare gällande om de diskretionära inslagen i åtalsplikten utvidgas. Den absoluta åtalsplikten ges under dessa förhållanden innebörden att varje avsteg från principen att åtal skall väckas när förutsättningar föreligger skall ha direkt stöd i någon undantagsregel.

Vissa principiella skäl kan visserligen sägas tala för ett införande av en utpräglad relativ åtalsplikt. Detta gäller särskilt den omständigheten att Sverige i det internationella samarbetet har förbundit sig att införa större diskretionära inslag i åtalsprövningen. Det är dock vår uppfattning att det svenska systemet med en principiell absolut åtalsplikt förenad med en förhållandevis vidsträckt möjlighet till diskretionär bedömning i det enskilda fallet väl svarar mot de åtaganden Sverige gjort i den tidigare nämnda europarådsrekommendationen. Även i övrigt medför enligt vår mening ett sådant system att de grundläggande kraven på legalitet, förutsebarhet och enhetlighet i lagtillämpningen blir bättre tillgodosedda. De skäl som redovisats för ett införande av en relativ åtalsplikt är enligt vår mening inte heller i övrigt av sådan styrka att de väger upp de starka skäl som talar för ett bibehållande av en grundregel om det som brukar betecknas som absolut åtalsplikt.

Kommittén har därför stannat för att inte föreslå någon förändring av bestämmelsen i 20 kap. 6 § rättegångsbalken om åklagares principiella skyldighet att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte något i lag stadgat undantag föreligger.

2 Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning

Inom ramen för övervägandena om åtalspliktens utformning har vi gjort en utvärdering av hur 1985 års reform avseende åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning tillämpats och övervägt om reglerna bör förändras. Mot bakgrund bl.a. av utfallet av utvärderingen finner vi inte anledning att föreslå någon ändring av åtalsunderlåtelsereglerna. Vi finner inte heller skäl att föreslå någon författningsreglering av prioritering på förundersökningsstadiet. Vi föreslår dock ett förtydligande av förundersökningsplikten och en mindre utvidgning av möjligheterna till förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall.

2.1 Inledning

Reglerna om åtalsunderlåtelse ändrades, som tidigare nämnts, år 1985. Enligt direktiven skall en samlad utvärdering av dessa förändringar nu göras. Utvärderingen är enligt direktiven i första hand avsedd att tjäna som underlag för ställningstagandet i frågan om åtalspliktens utformning.

Såsom anförts ovan är det vår mening att ett ställningstagande till frågan om ett bibehållande av principen om absolut åtalsplikt kan göras utan att man i detalj behöver diskutera de diskretionära inslagen i åtalsreglernas utformning. När vi nu kommit fram till att någon ändring inte bör göras i den grundläggande regeln om åklagares åtalsplikt har vi därför valt att behandla åtalsunderlåtelsetaget och utvärderingen av de nya reglerna i ett särskilt avsnitt. Detta innebär emellertid inte att vi ansett oss böra göra en förutsättningslös översyn av reglerna om åtalsunderlåtelse. Direktivens inriktning i denna del är närmast att pröva huruvida de diskretionära inslagen i åtalsprövningen bör utvidgas. Vi har mot bakgrund härav funnit att utvärderingen i första hand bör ta sikte på om de nuvarande reglerna ger tillräckliga möjligheter att underlåta åtal. Vi har således inte ansett det vara vår uppgift att i detalj pröva om reglerna bör inskränkas i något avseende. De krav i denna riktning som framförts bl.a. i riksdagen behandlas därför endast översiktligt.

Intimt förknippade med reglerna om åtalsunderlåtelse är bestämmelsen i 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB om förundersökningsbegränsning vid förväntad åtalsunderlåtelse. Dessa regler bör därför diskuteras i ett sammanhang. Vid behandling av frågor om begränsning av brottsutredning måste emellertid enligt vår mening beaktas att

andelen beslut på angiven grund av det totala antalet anmälda brott som läggs ner på förundersökningsstadiet är mycket litet. Vi finner det därför naturligt att belysa frågan om behov av ytterligare möjligheter för polis och åklagare att prioritera mellan olika mål och ärenden på förundersökningsstadiet. Vi återkommer härtill nedan.

2.2 Tidigare lagstiftning och 1985 års åtalsunderlåtelsereform

Möjligheterna att ge åtalsunderlåtelse (tidigare benämnt åtalseftergift) har successivt utvidgats genom åren. Enligt den ursprungliga lydelsen av 20 kap. 7 § RB var möjligheten att efterge åtal inskränkt till två typfall. Den ena gällde situationen då på brottet inte kunde följa svårare straff än böter och det var uppenbart, att den misstänktes lagföring inte var påkallad från allmän synpunkt. Det var främst ordningsföreseelser och andra brott av lindrigare art som avsågs. Det andra fallet gällde vissa situationer vid sammanträffande av brott och var förestavat av främst processekonomiska skäl. Om ett brott förövats innan den misstänkte dömts för annat av honom begånget brott eller den misstänkte först dömts för ett brott och det därefter upptäcktes ett annat brott, som han begått före den tidigare domen, eller den misstänkte gjort sig skyldig till nytt brott innan påföljden för ett tidigare brott till fullo verkställts kunde åklagaren efterge åtal för det aktuella brottet. Ett gemensamt krav för att åtal skulle kunna efterges i de nu nämnda situationerna var att det var uppenbart att det nya brottet i jämförelse med det andra var med hänsyn till påföljden utan nämnvärd betydelse.

I samband med införandet av brottsbalken gjordes vissa ändringar beträffande bötesfallen. Det infördes också en rätt för riksåklagaren att ge åtalsunderlåtelse när extraordinära omständigheter förelåg och en uttrycklig bestämmelse om åtalsunderlåtelse i de fall brottet begåtts under inflytande av själslig abnormitet.

En reform som återverkade på åtalsunderlåtelseinstitutet och medförde att detta ökade i betydelse var införandet år 1982 av möjligheterna att inte inleda eller att begränsa en förundersökning i de fall en bestämmelse om åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning var tillämplig.

Sin nuvarande lydelse fick 20 kap. 7 § RB huvudsakligen genom 1985 års åtalsunderlåtelsereform. Till grund för reformen låg bl.a. åtalsrättskommitténs betänkande (SOU 1976:47) Färre brottmål. Förändringarna, som trädde i kraft den 1 april 1985, innebar att utrymmet för att medge åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning utvidgades väsentligt.

I de fall brottet inte kunde antas föranleda annat än ett bötesstraff gällde tidigare som förutsättning för åtalsunderlåtelse att åtal inte

skulle krävas ur allmän synpunkt. Genom reformen infördes en ny regel av innebörd att åtalsunderlåtelse får ske om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts. Detta nya grundrekvisit föreskrevs gälla generellt för samtliga åtalsunderlåtelsegrunder i 20 kap. 7 § RB utom för de extraordinära fallen och även som förutsättning för förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB.

Beträffande de fall då den misstänkte gjort sig skyldig till fler brott gavs åklagaren en möjlighet att göra en friare bedömning än vad som dittills gällt beträffande vilken betydelse i påföljdshänseende det aktuella brottet skulle tillmätas i jämförelse med övrig brottslighet. Tidigare stadgades att åtal fick underlätas om brottet förövats, innan den misstänkte dömts för något annat brott som han förövat eller till fullo undergått straff eller annan påföljd för sådant brott, och det var uppenbart att brottet i jämförelse med det andra brottet var utan nämnvärd betydelse för påföljden. Numera gäller som förutsättning endast att den misstänkte begått annat brott och att det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

I de fall den misstänkte lider av en psykisk störning (eller enligt tidigare regler att brottet begåtts under inflytande av själslig abnormitet) krävs inte längre för åtalsunderlåtelse att slutna psykiatrisk vård kommer till stånd. Även öppen psykiatrisk vård kan föranleda åtalsunderlåtelse.

Möjligheten att ge åtalsunderlåtelse när påföljden i händelse av lagföring kan antas bli villkorlig dom var en nyhet som infördes genom 1985 års lagstiftning. För åtalsunderlåtelse i dessa fall krävs, utöver att grundrekvisitet är uppfyllt, att särskilda skäl för ett sådant beslut föreligger.

Också när det gäller åtalsunderlåtelse för ungdomar utvidgades utrymmet år 1985. Med hänsyn till att frågor angående unga lagöverträdare är föremål för särskild utredning (kommittén med uppdrag att se över det allmännas insatser vid brott av unga, Ju 1990:07) behandlas dessa frågor inte vidare i vårt betänkande.

2.3 Syftet med reformen m.m.

I propositionen (prop. 1984/85:3) anförde departementschefen:

Den allvarigare brottsligheten har under senare år ökat på ett oroväckande sätt. Bekämpandet av denna brottslighet ställer allt större krav på rättsväsendet. Detta gäller inte minst den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. Sådant brottslighet är ofta välorganiserad och har stora resurser till sitt förfogande. Utredningar av dessa brott stöter därför ofta på särskilt stora svårigheter. Även andra brottstyper förtjänar särskild uppmärksamhet. Jag tänker här främst på den grova våldsbrottsligheten.

Departementschefen konstaterade att det i det då rådande statsfinansiella läget endast i begränsad utsträckning var möjligt att tillgodose behovet av större insatser för bekämpandet av den allvarligare brottsligheten genom att tillföra rättsväsendet totalt sett ökade resurser. Det måste också till omprioriteringar så att resurserna kan koncentreras på den brottslighet som det är mest angeläget att bekämpa. Efter att ha diskuterat och avfärdat tanken att överge den grundläggande absoluta åtalsplikten kom departementschefen in på åtalsrättskommitténs förslag till utvidgningar av åtalsunderlåtelseinstitutet. Efter att ha antecknat att förslaget i den delen fått ett blandat mottagande av remissinstanserna och avvisats i propositionen (prop. 1981/82:41) om förundersökningsbegränsning m.m. som den tidigare borgerliga regeringen lade fram anförde departementschefen:

Inte heller jag är beredd att genomföra kommitténs förslag fullt ut. I vissa avseenden synes emellertid kritiken mot åtalsrättskommitténs förslag sakna tillräcklig bärkraft. Till en del har kritiken tagit sin utgångspunkt i det förhållandet att ett domstolsförfarande innefattar de bästa garantierna från rättssäkerhetssynpunkt. Häremot kan naturligtvis invändas att det för den misstänkte i allmänhet är bättre att ett domstolsförfarande över huvud taget inte kommer till stånd. Framför allt har jag dock det bestämda intrycket att man i det tidigare lagstiftningsärendet underskattade de processekonomiska fördelar som en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse medför.

Utvidgade möjligheter till åtalsunderlåtelse kan ha processekonomisk betydelse i flera avseenden. Allmänt sett är det framför allt domstolarna som drar mest fördel därav. För åklagarnas del uppkommer lättnader genom att de inte behöver utfärda strafföreläggande eller ansöka om stämning och utföra talan vid domstolen. Betydelsen av dessa lättnader reduceras dock i viss mån av att åtalsunderlåtelse i princip får ske endast i fall där skuldfrågan är klarlagd och att ett domstolsförfarande i de fallen inte ställer så stora anspråk på domstolen och åklagaren.

Den största betydelsen från processekonomisk synpunkt av en utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse består emellertid, som redan antytts, i en vidgad möjlighet till förundersökningsbegränsning, förutsatt att kopplingen mellan regelsystemen behålls.

Departementschefen ansåg vid en sammanfattande bedömning att en viss utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse borde företas med utgångspunkt i åtalsrättskommitténs förslag, men utan att gå så långt som kommittén föreslog. Detta kom till uttryck genom dels de utvidgade specifika grunderna för åtalsunderlåtelse och dels genom det nya grundrekvisitetet. Avsikten med det nya rekvisitetet var naturligtvis att det skulle medge ökade möjligheter till åtalsunderlåtelse i förhållande till tidigare regler. I propositionen framhölls dock vikten av att vissa grundläggande rättsprinciper iakttogs även vid tillämpningen av de nya reglerna. Sålunda anfördes att en vägledande synpunkt bör vara att åtalsunderlåtelse inte bör få medföra att

likartade fall bedöms olika. Intresset av tilltron till rättsväsendets objektivitet kunde alltså göra ett åtal påkallat. Andra viktiga allmänna intressen som kan tala för åtal sägs i propositionen vara att den misstänkte återfallit i brott eller att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma ifråga. Av stor och ofta avgörande betydelse när det gäller att bedöma om ett väsentligt allmänt intresse kräver åtal blir, framhålls det, naturligtvis brottets svårhet och omständigheterna i övrigt kring detta. Omständigheterna även vid lindriga brott kan ibland vara sådana att åtal av allmänpreventiva skäl är påkallat, till exempel då en brottstyp förekommer i besvärande stor omfattning eller då det finns ett stort allmänt intresse av att få en rättsfråga prövad. I propositionen anfördes vidare att också väsentliga målsägandeintressen kan medföra att åtal bör väckas. Exempel härpå är när målsäganden har ett starkt intresse av att få ett skadeståndsanspråk fastslaget eller då brottet inneburit en grov kränkning av målsäganden.

Justitiekammarens majoritet ställde sig bakom förslaget, som också antogs av riksdagen. En minoritet bestående av ledamöterna från centerpartiet, folkpartiet och moderaterna var dock starkt kritiska till utvidgningarna av åtalsunderlåtelseinstitutet och reserverade sig vid utskottsbehandlingen (se JuU 1984/85:10). Reservanterna menade att de nya reglerna satte principerna om likhet inför lagen och förutsebarhet i rättsskipningen i fara och att tilltron till rättsväsendet därigenom kunde komma att allvarligt skadas.

Vid praktiskt taget varje riksmöte har väckts motioner av företrädare för de partier som reserverade sig i utskottet med yrkande om återgång till de äldre reglerna om åtalsunderlåtelse. Utskottet har i samtliga fall avstyrkt bifall till motionerna med huvudsaklig motivering att de nya reglerna får anses utgöra en rimlig avvägning mellan de intressen av skilda slag som gör sig gällande inom brottsbekämpningen (se vidare JuU 1985/86:22, 1986/87:19, 1987/88:28 och 36 samt 1989/90:14, 16 och 23). Riksdagen har vid varje tillfälle avslagit motionerna. Också till förra årets riksmöte väcktes motsvarande motionsyrkande väckts. I sitt betänkande (JuU 1990/91:10) anförde utskottets majoritet följande:

Bakom 1985 års beslut låg i första hand processekonomiska överväganden, och enligt utskottets uppfattning har lagändringarna varit värdefulla som medel att koncentrera rättsväsendets resurser till de mest angelägna områdena. Reglerna har emellertid också ifrågasatts. Åklagarutredningen skall enligt sina direktiv göra en samlad utvärdering av 1985 års förändringar för att bl.a. se över om gällande bestämmelser om åtalsunderlåtelse är ändamålsenliga. Utredningen skall också se över bestämmelserna om rapportteftergift. I detta beredningsläge saknas det, enligt utskottets uppfattning, anledning för riksdagen att göra några sådana uttalanden i fråga om instituten åtalsunderlåtelse och rapportteftergift som efterlyses i motionerna.

2.4 Utvärdering av åtalsunderlåtelse-reformen

2.4.1 Inledning

Behovet av en enhetlig praxis vad avser åtalsunderlåtelse framhölls såväl i 1984/85 års proposition som i lagrådets yttrande över förslagen. Lagrådet och departementschefen pekade särskilt på de skyldigheter som i detta avseende ligger på riksåklagaren. Denne har, sägs det, genom att utfärda allmänna råd och genom sin inspektions- och överprövningsverksamhet förutsättningar att främja en enhetlighet i tillämpningen.

Riksåklagaren utfärdade också inför ikraftträdandet av de nya reglerna cirkulär med allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning såväl vad avser rättegångsbalkens regler som när det gäller unga lagöverträdare (RÅC I:105 och 106). Cirkulären är omfattande och förhållandevis detaljerade i sin utformning. Det ligger dock i sakens natur att regler av detta slag ändå lämnar ett relativt stort utrymme för den enskilde åklagaren att göra egna bedömningar av omständigheterna i varje enskilt fall.

Frågor angående tillämpningen av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning uppmärksammas också enligt vad vi erfarit regelmässigt i samband med riksåklagarens inspektionsbesök på de lokala och regionala myndigheterna. Vissa statistiska uppgifter om åklagarnas beslut på olika grunder insamlas vidare regelbundet av riksåklagaren. Någon samlad analys av utfallet av 1985 års förändringar har emellertid inte företagits.

2.4.2 Statistiska uppgifter

Beträffande tillämpningen av åtalsunderlåtelse-reglerna har kommittén genom statistiska centralbyråns (SCB) försorg fått tillgång till ett förhållandevis omfattande statistiskt material. Också i riksåklagarens anslagsframställning för budgetperioden 1991/92-1993/94 redovisas och analyseras viss statistik angående åklagarväsendet. De uppgifter som framkommer i SCB:s och riksåklagarens material bör dock enligt vad vi erfarit bedömas med en viss försiktighet. Någon ingående analys av kvalitén på statistiken har i dessa delar inte företagits. Uppgifternas riktighet är beroende på bl.a. att kodningen i samband med myndigheternas uppgiftslämnande skett på ett riktigt sätt. Exempelvis vad avser grunden för ett avskrivningsbeslut finns nog skäl att misstänka att en del fel begås vid uppgiftslämnandet. I huvudsak torde emellertid, enligt SCB, uppgifterna kunna tas för goda.

En ytterligare svårighet som vidlåder en värdering av det statistiska materialet är att det därav inte går att utläsa den förändring av målens karaktär som från tid till annan kan förekomma, särskilt genom

förändringar beträffande brottsutvecklingen och inriktningen på polisens brottsbekämpande verksamhet och de förändringar i ärendeströmmarna som kan följa av ändringar i lagstiftningen.

Även om hänsyn tas till dessa reservationer får dock statistiken antas ge en förhållandevis god bild av tillämpningen av åtalsunderlåtelsereglerna totalt sett och vad avser de olika grunderna.

Utredningen har också fått del av uppgifter om tillämpningen på regional och - i viss utsträckning - på lokal nivå. I riksåklagarens anslagsframställning anmärks att vissa lokala och regionala skillnader synes kunna förmärkas. Det redovisas också uppgifter från Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt, vilka förefaller tyda på skillnader i åtalsfrekvens och tillämpning av olika avskrivningsregler. Den studie som aviserats i anslagsframställningen angående bakgrunden till dessa skillnader har ännu inte påbörjats. Även om dessa uppgifter tyder på att skillnader förekommer kan orsakerna till variationer vara att finna i skillnader i rapporteringsrutiner, rutiner mellan polis och åklagare och liknande förhållanden. Det material som utredningen erhållit från SCB är vidare för begränsat för att några mer ingående analyser skall vara möjliga att göra. Underlag för att påstå att några signifikanta lokala skillnader i tillämpningen över tiden eller mellan olika distrikt eller regioner i förhållande till vad som gäller för riket i dess helhet som är värda att redovisa har vi sålunda inte funnit. Någon redovisning av detta material sker inte i detta sammanhang.

De statistiska uppgifter som är av intresse redovisas, förutom i riksåklagarens anslagsframställning, i tabellform i betänkandets bilagedel.

På grundval av statistiken kan följande anföras.

Antalet anmälda brott är, sett över en längre tidsperiod, stadigt ökande, och uppgick år 1991 till i vart fall 1,2 miljoner brott. Trots detta är antalet lagföringar totalt sett under den senaste tioårsperioden förhållandevis konstant eller något sjunkande. Summa lagföringar uppgick år 1980 till knappt 390 000, medan motsvarande siffra år 1990 var knappt 370 000. En viss minskning har skett avseende brott på bötesnivån, vilket kan ha samband med bl.a. minskande trafikövervakning. Handlagda allvarigare brott förefaller öka i antal. En fingervisning om detta ger siffror som visar att antalet fängelsedomar ökat från cirka 13 500 till cirka 15 500, alltså med drygt 15 procent under den senaste tioårsperioden.

Mängden strafförelägganden har minskat sedan början av 1980-talet, från som högst 101 000 år 1981 till knappt 80 000 år 1990. Förutom minskad trafikövervakning torde detta ha sin förklaring i bl.a. att påföljden för många trafikförseelser ändrats från dagsböter

till penningböter, vilket möjliggjort att förseelserna i många fall kunnat tas in i ordningsbotssystemet. Även om antalet utdömda fängelsestraff är högre nu än år 1980, är det totala antalet domar lägre.

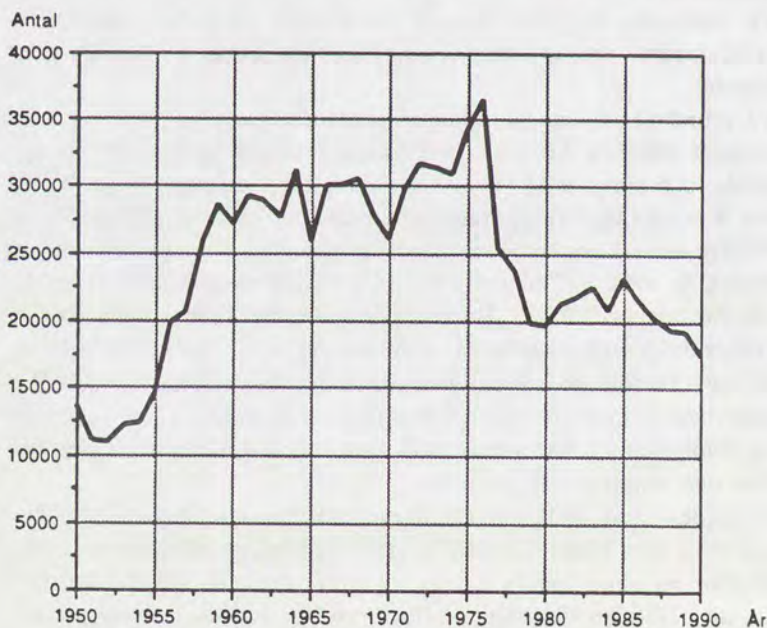
Det totala antalet handlagda mål hos åklagarna har under den senaste femårsperioden varit relativt konstant eller något ökande. Sammansättningen av ärenden förefaller dock ha ändrats på det sättet att antalet mål om brott på vilket kan följa fängelse har ökat, medan övriga mål minskat.

De angivna tendenserna i målutvecklingen tyder på att handlagda mål hos åklagare blir allt allvarligare, vilket också stöds av uppgiften att det endast är bötesdomarna som minskar (en nedgång med 20 procent sedan 1980).

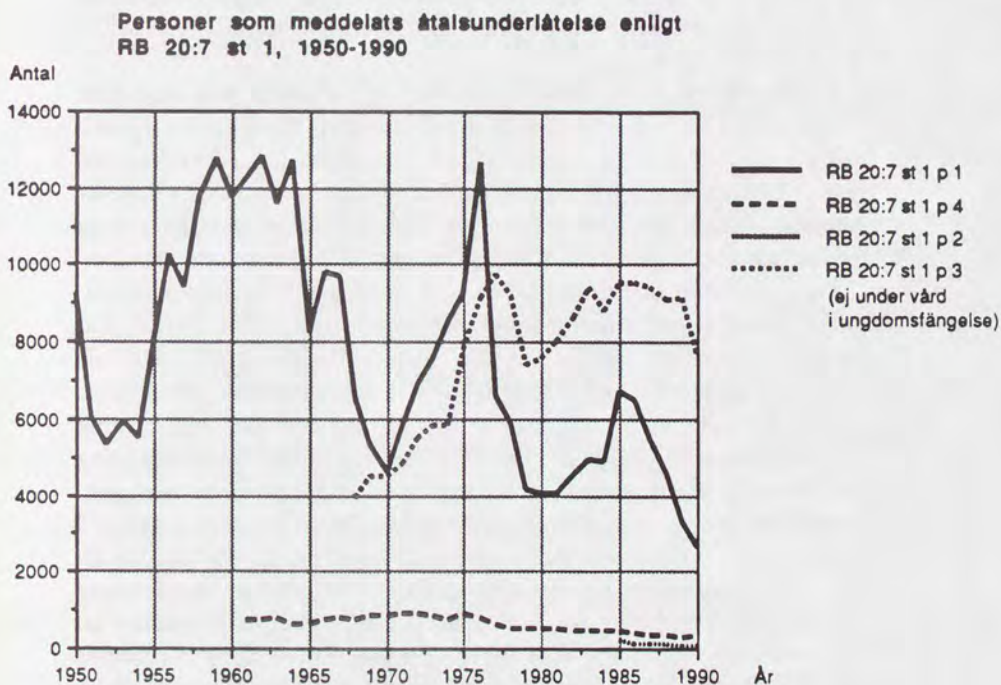
Vad som nu är av särskilt intresse är naturligtvis uppgifterna angående tillämpningen av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Utvecklingen kan åskådliggöras med följande diagram.

Diagrammet avser det totala antalet åtalsunderslåtelse under perioden, alltså inklusive åtalsunderlåtelse med stöd av lagen om unga lagöverträdare

Personer som meddelats åtalsunderlåtelse, 1950-1990



Följande diagram redovisar utvecklingen beträffande de olika åtalsunderlåtelsegrunderna i 20 kap. 7 § RB, vilka utredningen närmast har att pröva.



Till de redovisade siffrorna skall läggas beslut om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § första stycket RB vid förväntad åtalsunderlåtelse. Beslut härom fattades enligt statistiken i totalt 4 525 fall år 1990. Beslutsgrunderna fördelade sig enligt följande

23:4 a 1 stycket 1 p	137
23:4 a 1 stycket 2 p jfr m	
20:7 1 stycket 1 p	478
20:7 1 stycket 2 p	78
20:7 1 stycket 3 p	3 494
20:7 1 stycket 4 p	338

Antalet åtalsunderlåtelser enligt rättegångsbalken har varit relativt konstant under hela 1980-talet, med en viss ökning kring år 1985. När det gäller de olika åtalsunderlåtelsegrunderna har dock utvecklingen varit olika.

Åtalsunderlåtelse vid bötesbrottslighet (20 kap. 7 § första stycket 1 RB) har minskat kraftigt. Antalet åtalsunderlåtelser på denna grund gick upp året för reformen år 1985 men har nu sjunkit till en nivå som är lägre än vid 1980-talets början. Möjligheterna till förundersökningsbegränsning vid bötesbrott har också använts i relativt begränsad omfattning. Antalet beslut på denna grund uppgår till 400-700 per år under senare år.

Möjligheterna att ge åtalsunderlåtelse vid förväntad villkorlig dom utnyttjades i ett par hundra fall det första året, men har nu sjunkit till under hundra fall per år. Beslut att begränsa förundersökningen enligt 23 kap. 4 a § RB på motsvarande grund har använts i ungefär samma utsträckning som åtalsunderlåtelse meddelats. Antalet sådana beslut har varit i genomsnitt cirka 100 per år under senare år.

Den grund för åtalsunderlåtelse som har den största processekonomiska betydelsen, nämligen vid brottskonkurrens och återfall har däremot tillämpats relativt konstant. Åtalsunderlåtelse ges på denna grund i ungefär 8 000-9 500 årligen. Beträffande denna grund fanns anledning anta att möjligheterna till förundersökningsbegränsning skulle få särskild betydelse. Det är också den grund för nedläggning av förundersökningen enligt 23 kap. 4 a § RB som är vanligast. Under senare år har förundersökning nedlagts på denna grund i omkring 3 000 fall per år. Det kan möjligen tyckas förvånande att inte förundersökningsbegränsning används i ännu högre utsträckning på bekostnad av beslut om åtalsunderlåtelse, vilket ju förutsätter att en fullständig utredning föreligger. En sådan utveckling förutsattes såväl i propositionen som i riksåklagarens cirkulär angående åtalsunderlåtelse. En förklaring kan vara att polisen i de förundersökningar de själva leder inte uppmärksammar möjligheterna till förundersökningsbegränsning. Det finns också anledning att anta att när förundersökningsledning inleds i större och mer komplicerade ärenden utredningen ofta koncentreras på vissa av den misstänkte begångna brott utan att det fattas något formellt beslut om förundersökningsbegränsning avseende övriga brott som den misstänkte kan ha gjort sig skyldig till. Det faktiska antalet beslut om att begränsa en förundersökning torde således vara större än vad siffrorna antyder.

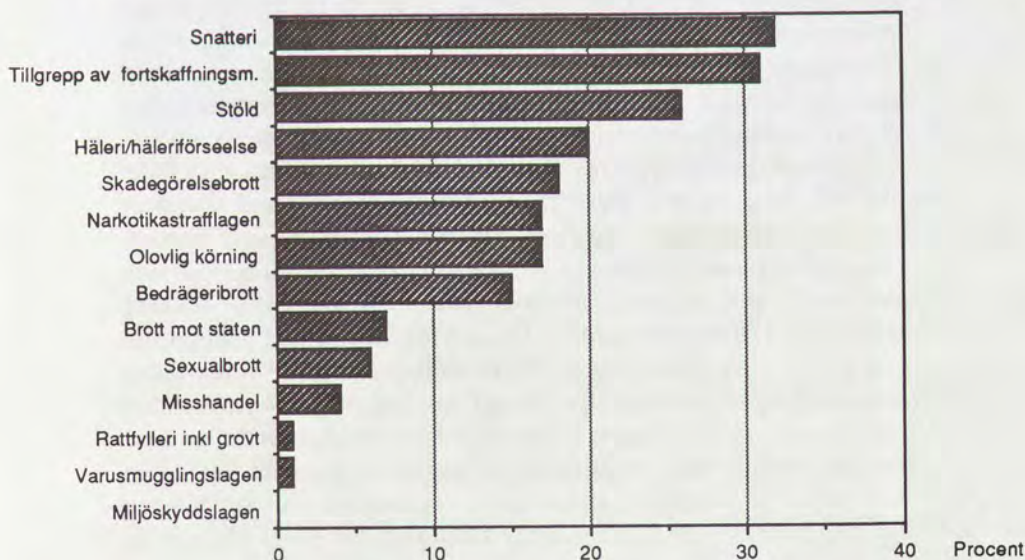
Antalet åtalsunderlåtelsebeslut i de fall då den misstänkte begått brottet under inflytande av själslig abnormitet är förhållandevis konstant och uppgår till några hundra fall per år. Under de sista åren har dock en viss minskning skett. Beslut att begränsa förundersökningen med stöd av denna åtalsunderlåtelsegrund förekommer i ungefär samma utsträckning som beslut om åtalsunderlåtelse efter fullständig utredning, cirka 300 fall per år.

Av följande tabell och diagram framgår i vilken utsträckning åtalsunderlåtelse meddelas beträffande vissa brottstyper.

År 1990 meddelades åtalsunderlåtelse enligt följande för vissa frekventa brottstyper

	Antal 1990	Procent av lagförda genom dom, sf el. åu 1990
Misshandel	310	4
Snatteri	5 084	32
Stöld	2 974	26
Tillgrepp av fortskaffningsmedel	973	31
Sexualbrott	37	6
Brott mot staten (16-20 kap.)	267	7
Bedrägeribrott	705	15
Häleri/häleriförseelse	511	20
Skadegörelsebrott	829	18
Rattfylleri, inklusive grovt	206	1
Olovlig körning	2 154	17
Narkotikastrafflagen	806	17
Varusmuggningslagen	52	1
Miljöskyddslagen	0	0

Andel åtalsunderlåtelser av totala antalet lagföringar för vissa brottstyper, 1990



Härav framgår att åtalsunderlåtelse är klart vanligast vid förmögenhetsbrott, särskilt tillgreppsbrott. Att märka här är emellertid att en mycket stor del av dessa åtalsunderlåtelser avser ungdomar, vilka erhållit åtalsunderlåtelse med stöd av lagen om unga lagöverträdare. Av totalt cirka 9 500 åtalsunderlåtelser för tillgreppsbrott avsåg mer än 5 000 ungdomar. Även med beaktande härav är det - och är också avsett att vara - betydligt vanligare att åtalsunderlåtelse ges vid förmögenhetsbrott än vid exempelvis våldsbrott. Andra brottstyper där åtalsunderlåtelse är förhållandevis vanligt är vid olovlig körning och vid brott mot narkotikastrafflagen. Vid dessa brottstyper föreligger inte sällan en serie brott till prövning och åtalsunderlåtelse har i flertalet av de redovisade fallen meddelats med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 3 RB. Dessa brott är nämligen sådana att de enligt riksåklagarens anvisningar, om de förekommer isolerat, normalt inte skall föranleda åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse ges däremot mycket sällan vid rattfylleribrott, varusmugglingsbrott och brott mot miljöskyddslagen.

De redovisade siffrorna avseende åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning kan jämföras med antalet beslut av åklagare att avskryva eller nedlägga mål på annan grund, exempelvis med motivering att brott inte kan styrkas eller att misstanke om brott inte föreligger. Antalet sådana beslut ligger på mellan 90 000 - 100 000 per år.

2.4.3 Slutsatser

Den år 1985 genomförda reformeringen av åtalsunderlåtelseinstitutet var avsedd att innebära en utvidgning av möjligheterna att medge åtalsunderlåtelse och besluta om förundersökningsbegränsning. Kritik riktades mot de nya reglerna från den dåvarande oppositionen, varvid uttalades farhågor om att lagöverträdelser i minskad utsträckning skulle beivras och att principen om likhet inför lagen skulle äventyras.

Såsom tidigare anförts måste det redovisade statistiska materialet bedömas med en viss försiktighet. Några absolut säkra slutsatser angående tillämpningen av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning torde inte vara möjliga att göra med mindre man studerar de enskilda mål vari beslut fattas. En sådan undersökning måste för att ge ett rättvisande resultat förmodligen vara brett upplagd och avse en rad myndigheter. Några möjligheter att klara en sådan undersökning inom utredningens ram finns knappast. Frågan är också om en så grundlig undersökning är motiverad med hänsyn till de ändå relativt begränsade överväganden av åtalsunderlåtelseinstitutet som kommittén har att göra. Tendenserna i det material som utredningen fått del av är också så förhållandevis klara att det enligt vår mening

ger ett tillräckligt underlag för kommitténs ställningstaganden.

Det kan av materialet konstateras att den förväntade/befarade ökningen av användningen av åtalsunderlåtelseinstitutet i stort sett uteblivit. Tvärtom har såväl antalet åtalsunderlåtelse totalt sett som andelen av samtliga åklagarbeslut som avser åtalsunderlåtelse gått ner något efter reformen. Det gäller särskilt åtalsunderlåtelse vid bötesbrott. Införandet av rätten att ge åtalsunderlåtelse i fall av villkorlig dom, mot vilket stark kritik riktades, har använts i mycket liten utsträckning och tenderar dessutom att minska. Den enda åtalsunderlåtelsegrund som inte minskat är vid brottskonkurrens och återfall. Det är samtidigt den grund beträffande vilka de kriminalpolitiska effekterna av åtalsunderlåtelsen är minst uttalade. Åtalsunderlåtelse i dessa fall förutsätter nämligen att den misstänkte erhåller en adekvat påföljd för den samlade brottsligheten som han gjort sig skyldig till. Åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning har här huvudsakligen processekonomisk betydelse.

Skälen till att antalet åtalsunderlåtelse minskar är svåra att bedöma. En omständighet kan vara att de mål som handläggs av åklagare avser allt allvarigare brottslighet, dels på grund av brottsutvecklingen och dels då lindrigare brott kan bli liggande i balans hos polisen. Utrymmet för åtalsunderlåtelse kan därför ha blivit mindre. En annan orsak kan vara att söka i de kriminalpolitiska strömningarna i samhället i övrigt. Man vågar nog påstå att debatten under senare år mer varit inriktad på vikten av normer och att hos lagöverträdaren markera att överträdelser skall innebära konsekvenser än vad som var fallet för några år sedan. Antalet fängelsedomar torde, vid sidan av brottsutvecklingen, kunna vara ett annat tecken på samma sak.

Åtalsunderlåtelsereglerne är fakultativa till sin karaktär. De ger den enskilde åklagaren ett förhållandevis stort utrymme att efter eget huvud bedöma förhållandena i det enskilda fallet. Uppenbart är att åklagarna i allmänhet inte fullt ut utnyttjat det utrymme för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning som lagstiftningen i och för sig medger.

2.5 Överväganden angående åtalsunderlåtelseinstitutet

Kommittén har tidigare redovisat sina överväganden angående åtalspliktens utformning. Diskussionen därom har utmynnat i det principiella ställningstagandet att den absoluta åtalsplikten bör bibehållas. Detta medför emellertid inte att åtalsprövningen generellt kan befrias från diskretionära inslag. Ett system med absolut åtalsplikt måste för att kunna fungera i praktiken förutsätta att vissa möjligheter ges att under i lag givna förhållanden låta bli att åtala trots att

förutsättningar för fällande dom i och för sig föreligger. I sammanhanget bör också framhållas den tidigare nämnda rekommendationen (Recommendation No R (87) 18) från Europarådet om att medlemsstaternas processlagstiftning bör vila på principen om relativ åtalsplikt eller att diskretionära moment i straffprocessrätten tillgodoses på annat sätt. I rekommendationen understryks också vikten och nödvändigheten av regler om åtalsunderlåtelse. Ett system med absolut åtalsplikt kombinerat med förhållandevis stora möjligheter att underlåta åtal i det enskilda fallet tillgodoser enligt vår mening väl de behov av flexibilitet och möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet vid åtalsprövningen som är det främsta motivet för en relativ åtalsplikt. Detta krav på flexibilitet måste sedan vägas mot den grundläggande principen att på brott skall följa straff, för att inte trovärdigheten i straffsystemet skall sättas i fara.

Reglerna om åtalsunderlåtelse har framför allt två syften. Det ena är av processekonomiskt slag. Genom åtalsunderlåtelsereglerna i kombination med rätten att begränsa förundersökning ges åklagare möjlighet att prioritera mellan olika ärenden och att begränsa utredningen i enskilda fall. Härigenom skapas vissa möjligheter att tillgodose strävandena att koncentrera rättsväsendets resurser till bekämpandet av allvarligare brottslighet. Den åtalsunderlåtelsegrund som här närmast kommer ifråga är rätten att underlåta åtal vid brottskonkurrens och återfall. Åtalsunderlåtelse på denna grund förutsätter att den misstänkte ändå erhåller en adekvat påföljd för den samlade brottslighet han gjort sig skyldig till. De kriminalpolitiska effekterna av åtalsunderlåtelse på denna grund är därför begränsade. Det är omvittnat att bl.a. möjligheterna att göra ett representativt urval av brott i en brottsserie och att åtala för vissa brott och att lägga ner eller låta bli att utreda andra - måhända svårutredda - brott medför stora processekonomiska vinster. Under förutsättning att bestämmelsen tillämpas så att målsägandens intressen inte träds för när och åtalsunderlåtelse inte ges för brott där ett påtagligt allmänt intresse talar för åtal bör inte några allvarligare invändningar kunna riktas mot denna grund för åtalsunderlåtelse. Det torde inte heller vara kring denna åtalsunderlåtelsegrund som den livligaste debatten står.

Det andra syftet är att undvika åtal i sådana fall där straffvärdet av ett förfarande är begränsat eller omständigheterna i övrigt talar mot åtal eller där en process i domstol framstår som onödig eller meningslös. Det kan röra sig om fall där förfarandet, trots att det formellt är kriminaliserat, generellt har ett mycket begränsat straffvärde eller där omständigheterna kring gärningen eller gärningsmannen är särpräglade eller där gärningsmannen erhåller adekvat vård oberoende av ett åtal. Åtalsunderlåtelse i dessa fall medför normalt att den misstänkte helt slipper åtal. De grunder som kan komma ifråga är åtals-

underlåtelse vid bötesbrottslighet, 20 kap. 7 § första stycket 1 p RB, som ersättning för villkorlig dom, 2 p, och när fråga är om psykiskt störda lagöverträdare, 4 p, samt när extraordinära omständigheter föreligger, andra stycket i det anförda lagrummet. Det torde vara dessa åtalsunderlåtelsegrunder som varit och är mest omdebatterade.

Vid övervägande av åtalsunderlåtelsereglernas utformning kan konstateras att olika intressen här står mot varandra. Å ena sidan innebär den omständigheten att ett förfarande är kriminaliserat ett principiellt ställningstagande från lagstiftarens sida att den som gör sig skyldig till en sådan gärning skall underkastas ett straff. Kravet på likhet inför lagen, förutsebarhet i straffrättsskipningen och legalitet talar för att alla som gör sig skyldiga till straffbara förfaranden bestraffas på ett eller annat sätt. Å andra sidan skulle en sådan tillämpning i många fall uppfattas som rigid och rentav stötande. Strafflagstiftningen saknar den precision som erfordras för att endast klart straffvärda förfaranden skall falla under det straffbara området. Det kan också konstateras att inte något modernt samhälle har kunnat ställa upp resurser för att kunna beivra alla i och för sig straffbelagda beteenden som medborgarna gör sig skyldiga till. Viss prioritering har sålunda i praktiken visat sig vara absolut nödvändig.

Åtalsunderlåtelsereglerna framstår vid en sådan avvägning som en kompromiss mellan dessa intressen. Frågan är om det ena eller andra intresset kommit att väga över på ett sådant sätt att reglerna i något avseende bör ändras.

Den åtalsunderlåtelsegrund som har särskild processekonomisk betydelse, nämligen den vid brottskonkurrens och återfall, har såvitt känt inte inneburit några kriminalpolitiska nackdelar. Påföljdspraxis i domstolarna är sådan att det ofta är närmast utan betydelse för påföljden om vissa brott i en omfattande brottslighet som en tilltalad gjort sig skyldig till undantas från lagföring. Det har heller inte framkommit omständigheter som tyder på att exempelvis målsägandens intresse av åtal inte tillgodosetts i erforderlig utsträckning. Skulle detta ha varit fallet borde det ha kunnat förmärkas i framför allt överåklagarnas och riksåklagarens överprövningsverksamhet. Trots ökande arbetsbelastning har inte åtalsunderlåtelse på denna grund ökat under senare år. Detta förhållande tyder på att åklagarna inte fullt ut använder de formella möjligheterna till åtalsunderlåtelse som arbetsregulator, utan att omständigheterna som talar för åtal i många fall får väga över. Genom den koppling som finns till reglerna om förundersökningsbegränsning ger dagens regler goda möjligheter att vid brottskonkurrens och återfall undvika att resurser tas i anspråk för utredningar som inte är processekonomiskt försvarbara. Något behov av att utvidga möjligheterna till åtalsunderlåtelse på angiven grund förefaller i vart fall inte föreligga.

När det gäller åtalsunderlåtelse i annat syfte bör infallsvinkeln bli något annorlunda. Reglerna om åtalsunderlåtelse vid bötesbrottslighet, vid förväntad villkorlig dom och vid psykisk störning hos gärningsmannen måste i dag sägas var generösa. När fråga är om bötesbrott och vid själslig abnomitet får åtal underlåtas om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom inte åsidosätts. Vid villkorlig dom tillkommer att särskilda skäl för åtalsunderlåtelse måste föreligga. Det formella utrymmet för att underlåta åtal måste sålunda sägas vara stort. Med hänsyn till de farhågor beträffande framför allt likformigheten i rättstillämpningen som yppades vid den nya lagstiftningens genomförande fann sig riksåklagaren föranlåten att utfärda grundliga direktiv för tillämpningen av de nya reglerna. I riksåklagarens cirkulär angående åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning finns sålunda en noggrann genomgång av regelsystemet och dess tillämpning. Riksåklagaren genomförde också i det sammanhanget en omfattande utbildning av åklagarna. Vid riksåklagarens tillsynsbesök ägnas vidare frågor om åtalsunderlåtelse, särskilt avseende mer frekventa brottstyper såsom snatteri, en betydande uppmärksamhet.

Det statistiska underlag som utredningen fått tillgång till ger inte underlag för en bedömning av huruvida olikformigheter i tillämpningen mellan olika distrikt eller regioner föreligger, även om vissa tecken kan tyda på att så är fallet. Enligt vad vi erfarit är erfarenheterna från riksåklagarens tillsynsbesök att vissa olikheter kan förekomma. Dessa tar sig dock sällan det uttrycket att åtal underlåtes i större utsträckning än vad som förutsätts i cirkuläret. Snarare är det så att praxis vad avser att underlåta åtal är strängare på vissa håll och beträffande vissa brottstyper. Det gäller särskilt åtalsunderlåtelse för snatteri och mest markerat vad avser ungdomar. Det kan för övrigt nämnas i detta sammanhang att riksåklagaren har för avsikt att genomföra en riksomfattande kampanj mot snatterierna, varvid kraftiga restriktioner vad avser att utfärda åtalsunderlåtelse för denna brottstyp temporärt kommer att gälla. Det förtjänar också att anmärkas att om utredningens intentioner vad avser ordningsbot för snatteri brott kan genomföras, förutsättningarna för åtalsunderlåtelse kommer i viss mån i ett annat läge. Det kan nog i så fall ifrågasättas om inte praxis vad avser utrymmet för att underlåta åtal för snatteri generellt skulle kunna omprövas.

Vad som klart kan konstateras är däremot, som tidigare nämnts, att åtalsunderlåtelse för bötesbrott och vid förväntad villkorlig dom är i minskande. Hela den minskning som dessa åtalsunderlåtelsebeslut genomgått torde inte kunna förklaras av ändringar i lagstiftningen eller i brottslighetens karaktär. I någon mån måste åklagarna iaktta större restriktivitet vid prövningen av om åtalsunderlåtelse bör meddelas. Vad avser bötesbrotten kan i viss utsträckning de successi-

va utvidgningarna av strafföreläggandeinstitutet ha spelat in. Det kan konstateras att antalet åtalsunderlåtelse vad avser bötesbrott t.o.m. var större före åtalsunderlåtelse reformen än antalet sådana beslut i dag. Det sagda visar om inte annat att åklagarna tillämpar ett regelsystem som innebär möjligheter att av diskretionära skäl efterge åtal med försiktighet och med iakttagande av omständigheterna i det enskilda fallet. Lika lite som vid åtalsunderlåtelse vid flerfaldig brottslighet finns underlag för att påstå att åklagarna reglerar sin arbetsbörda genom att använda sig av åtalsunderlåtelseinstitutet. Någon slentrianmässig användning av reglerna är det sålunda inte fråga om. Man vågar nog påstå att det i åklagarrollen ligger och utvecklas ett intresse av att brott bör lagföras, snarare än att undvika åtal i sådana fall där en fällande dom kan förväntas. Det finns vidare anledning att anta att utvecklingen mot minskad användning av åtalsunderlåtelse kan fortsätta om utredningens förslag om utvidgningar av strafföreläggandeinstitutet blir genomfört.

Av det sagda följer enligt vår mening att något behov av att utvidga möjligheterna till åtalsunderlåtelse på de grunder som nu berörs knappast föreligger. De formella möjligheter som lagstiftningen i dag ger används inte fullt ut och detta förhållande kan förmodligen förväntas bestå. Frågan om - å andra sidan - utrymmet i stället bör minskas ligger i och för sig utanför utredningens direktiv. Vi finner det emellertid naturligt att, såsom inledningsvis anförts, i detta sammanhang något diskutera frågan.

Lagstiftningen angående åtalsunderlåtelse innehåller en rad diskretionära och i viss mån svårtolkade moment. Det gäller särskilt den utformning av grundrekvisitet för åtalsunderlåtelse som skapades i 1985 års lagstiftning. Vad som i det enskilda fallet skall bedömas vara av väsentligt intresse varierar i hög grad, inte bara mellan olika mål utan också i någon mån över tiden. Det torde inte kunna undvikas att samhällsdebatten och de kriminalpolitiska strömningarna får visst genomslag också inom rättsväsendet. Det finns anledning att anta att åklagarnas praxis vad avser åtalsunderlåtelse är väl så mycket beroende av allmänna värderingar och förnuftsresonemang som den närmare utformningen av ett trots allt svårtolkat grundrekvisit. Möjligheten att styra tillämpningen genom förändring av det grundläggande rekvisitet för åtalsunderlåtelse skall därför inte överbetonas. Den omständigheten att lagstiftarens intentioner att öka antalet åtalsunderlåtelse synes ha fått endast ett temporärt genomslag kan måhända bekräfta denna tes.

Under angivna förhållanden framstår det som särskilt angeläget att utvecklingen av användningen av åtalsunderlåtelseinstrumentet följs noggrant. Riksåklagarens cirkulär och tillsynsverksamhet fyller här en viktig funktion. Vi utgår från att den genomgång av de lokala

myndigheternas praxis som aviserats i anslagsframställningen också blir genomförd. Det framstår nämligen som särskilt betydelsefullt att åklagarna upprätthåller en likartad praxis över hela landet. En förändring av lagstiftningen skulle av nödvändighet medföra att detta tillsynsarbete skulle få starta på nytt och börja från grunden. Det finns anledning anta att den betydande uppmärksamhet som i tillsynsarbetet ägnats frågor om tillämpningen av åtalsunderlåtelsereglerna medfört att likheten i bedömandet har kunnat ökas. Den utvärdering av åtalsunderlåtelsereglerna som kommittén gjort tyder på att regelsystemet i praktisk tillämpning används på ett sätt som inte inger farhågor från rättssäkerhetssynpunkt. Även om det grundrekvisit som i dag gäller för åtalsunderlåtelse ger ett stort utrymme för åklagarna att underlåta åtal finner vi mot bakgrund av det sagda inte någon anledning att aktualisera en ändring av de generella förutsättningarna för sådana beslut i 20 kap. 7 § RB.

Beträffande de särskilda åtalsunderlåtelsegrunderna finner utredningen att skäl finns att här nämna något endast om åtalsunderlåtelse vid förväntad villkorlig dom. Denna grund infördes år 1985 och saknar tidigare motsvarighet. Möjligheten har använts mycket lite. I riksåklagarens cirkulär föreskrevs att underrättelse om sådant beslut i varje enskilt fall skall insändas till överåklagaren. Erfarenheten av hittillsvarande tillämpning kan inte sägas bekräfta de farhågor som uttalades vid bestämmelsens tillkomst. Å andra sidan synes, med hänsyn till den begränsade användningen, möjligheten inte ha fyllt något större behov av att underlåta åtal i sådana fall. I vissa särpräglade situationer har dock uppenbarligen åtalsunderlåtelse befunnits motiverad. Utformningen av utredningens uppdrag och bestämmelsens förhållandevis begränsade betydelse medför att det knappast finns anledning för oss att aktualisera en översyn av denna åtalsunderlåtelsegrund. Det kan för övrigt nämnas att utredningens förslag om att införa möjlighet att förelägga villkorlig dom genom strafföreläggande i viss utsträckning kan ses som ett alternativ till åtalsunderlåtelse i de fall omständigheterna är sådana att en domstolsförhandling inte framstår som erforderlig och där straffvärdet är lågt.

Utredningen finner sammanfattningsvis att åtalsunderlåtelsereglerna såsom de i dag faktiskt tillämpas får anses innefatta en godtagbar sammanvägning av de motstående intressen som gör sig gällande på detta område och att vi, med de utgångspunkter vi har för vår prövning, inte finner anledning föreslå någon förändring av regelsystemet.

2.6 Begränsning av förundersökning och annan prioritering på förundersökningsstadiet

2.6.1 Bakgrund

Under år 1990 blev cirka 1,2 miljoner brott registrerade hos polisen. I denna siffra ingår ändå inte de brott som inte omfattas av polisens särskilda anmälsrutin, huvudsakligen brott med endast böter i straffskalan. Antalet sådana brott uppgår till flera hundra tusen årligen. Flertalet beivras genom föreläggande av ordningsbot.

Av dessa 1,2 miljoner brott blev drygt 200 000 föremål för åtal, i 35 000 fall utfärdades strafföreläggande och beträffande 28 000 brott meddelades åtalsunderlåtelse. I ytterligare cirka 60 000 fall blev brottsmisstankarna fullständigt utredda, men målet avskrevs utan fullständig förundersökning med motivering exempelvis att gärningen ej var brott eller att den misstänkte var underårig. Därutöver företogs förundersökning beträffande cirka 86 000 brott utan att brottet klarades upp. Den vanligaste avskrivningsgrunden i dessa fall var att brott inte var styrkt.

Sammanlagt har således inletts förundersökning eller ärendet avskrivits genom ett s.k. brottsuppklarande beslut beträffande drygt 440 000 brott. Vad har då hänt med resten? Därom ger statistiken inte någon ledning. En mycket stor del av dessa, förmodligen merparten, utgörs erfarenhetsmässigt av vad som något lättsinnigt kallas registreringsbrottslighet. Därmed avses brott som anmäls men där det redan från början står klart att utsikter att klara upp brottet med rimliga utredningsinsatser knappast föreligger. Ofta är anmälan en förutsättning för att försäkringsbolaget skall medge att reglera den skada som vållats genom brottet. I dessa fall skrivs ärendet av direkt på anmälan med motivering att spaningsuppdrag saknas eller liknande. Ett typexempel på sådan brottslighet är cykelstöld. Av anmälda cykelstöld uppklaras endast cirka 2 procent. Ett icke oväsentligt antal torde vidare utgöras av ärenden där någon utredningsåtgärd vidtagits, men utredningen därefter lagts ned utan att någon kunnat misstänkas för brottet med motivering att spaningsresultat saknats. Till denna kategori kan hänföras många fall av inbrottsstöld i bostäder. Också för dessa brott är upplärningsprocenten låg. Vi återkommer nedan till hur avskrivningsgrunder av detta slag skall inordnas i lagstiftningen. Såsom tidigare redovisats avskrivs ärendet avseende några tusen brott på förundersökningsstadiet enligt bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB på grund av förväntad åtalsunderlåtelse.

Utöver de redovisade ärendena tillkommer ärenden avseende sådana brott där omständigheterna inte medger att målet avskrivs, men där resurser att utreda brottet saknas. Dessa ärenden får då läggas i

balans. Förekomsten av sådana utredningsbalanser förefaller variera mycket mellan olika polisdistrikt. På de något mindre orter utredningen besökt har balansläget inte varit alarmerande. I stort sett har utredning kunnat ske inom rimlig tid. I storstadsdistriktet är förhållandena däremot sämre. Särskilt allvarig är situationen vid polismyndigheten i Stockholm. Myndigheten hade i början av år 1992 cirka 40 000 ärenden i balans, varav omkring 20 000 avsåg brottsbalksbrott. Särskilt vad avser brottsbalksbrotten, vilka i många fall avser brott med misstänkt angiven, har någon rimlig möjlighet att avarbeta ineliggande ärenden inom givna resursramar inte bedömts föreligga från myndighetens sida. Man torde således få räkna med att många anmälda brott inte kommer att utredas före preskriptionstidens utgång, om inte särskilda åtgärder vidtas.

Situationen i storstäderna och särskilt i Stockholmsområdet är enligt vår mening ytterst oroande. Ett balansläge av det redovisade slaget kan knappast accepteras under någon längre tid. Det förtjänar också att anmärkas att balanser har en tendens att i sig föda ineffektivitet och skapa onödigt arbete. Bevakning av ärendena måste ske och administrativa åtgärder med ineliggande ärenden måste vidtas. Förfrågningar och påminnelser skall besvaras och förklaringar till dröjsmålet i handläggningen ges. Åtgärder av det slaget kan ta betydande tid i anspråk. Balansen som sådan kan också skapa håglöshet och bristande arbetsglädje hos personalen. Även om man klarar ett ärende står det tusen åter. Det finns därför anledning överväga om något kan göras åt denna situation.

2.6.2 Prioritering

Rättegångsbalkens regelsystem förutsätter - teoretiskt sett - att det skall göras en brottsutredning i alla de fall där det kan antas att ett brott förövats. Redan en yttlig granskning av brottsstatistiken visar emellertid att detta är en målsättning som inte kan hållas. I ett läge där rättsväsendet inte hinner med att utreda och lagföra alla ärenden måste definitionsmässigt någon form av prioritering ske. Den kan äga rum på olika sätt. Statsmakterna anger regelbundet sina intentioner vad avser vilka typer av brott som skall prioriteras i polisens verksamhet. Så har exempelvis i den senaste budgetpropositionen (prop. 1991/92:100 s. 77) regeringen angivit att en ökad inriktning bör göras mot våldsbrott och narkotikabrott. Den övergripande prioriteringen inom ett polisdistrikt sker i första hand genom polistyrerelsens och polisledningens i övrigt fördelning av resurser för olika ändamål. Polisledningen har därvid stora friheter och dess beslut kan få avsevärda effekter såväl vad avser de totala utredningsresurserna som när det gäller utredning av vissa typer av brottslighet. Vad avser

sådan brottslighet som normalt inte anmäls utan som upptäcks genom polisiär spaning eller liknande styr den närmare fördelningen av resurser inom polismyndigheten i hög grad vilka brott som överhuvudtaget blir upptäckta. Om exempelvis de resurser som sätts in på trafikbrott, ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet minskas går antalet sådana mål som blir föremål för utredning och åtal av naturliga skäl ner. Häri ligger i praktiken ett inte obetydligt mått av prioritering. Inom utredningsavdelningarna förekommer också en prioritering genom att vissa ärenden tas med förtur, medan andra utredningar kan bli liggande. Förekomsten av tvångsmedel, särskilt frihetsberövande, medför av nödvändighet att ärendet måste tas med förtur. Andra exempel på ärenden som generellt prioriteras är sådana som avser brott av ungdomar eller brott med särskilt högt straffvärde. Urvalet av vilka brott som skall utredas sker ofta i samarbete med eller efter direktiv av åklagare. I budgetpropositionen (sid. 77) uttalas att den lokala prioriteringen skall ske med utgångspunkt från brottens straffskalor och andra omständigheter av betydelse, exempelvis lokala förhållanden.

2.6.3 Författningsreglering av prioriteringsfrågorna

Reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning ger i och för sig möjlighet att beträffande enskilda mål på särskilt angivna grunder underlåta åtal eller att besluta att inte inleda eller att lägga ner en förundersökning. Såsom framgår av det statistiska materialet utgör beslut på dessa grunder endast en mycket liten del av antalet brott som avskrivs utan lagföring. Utöver bestämmelserna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning ges i lagstiftningen ingen närmare anvisning hur prioriteringen mellan olika ärenden skall göras.

Vi har i kommittén ingående diskuterat förutsättningarna för att i författning reglera prioriteringsfrågorna. En möjlighet som därvid står till buds kan vara att exempelvis i anslutning till de förordningar som reglerar polis- och åklagarverksamheten, ange hur prioritering skall ske mellan olika ärenden eller ärendegrupper. Denna lösning har hittills avvisats bl.a. med motiveringen att den inte skulle medge tillräcklig flexibilitet i prioriteringsarbetet. Vi har för vår del funnit denna uppfattning ha starkt fog för sig. Det skulle också vara svårt att ge en sådan regel den precisionen att den skulle vara till någon egentlig ledning i prioriteringsarbetet. En sådan regel skulle för övrigt endast kunna avse hur det positiva urvalet av ärenden skall ske, alltså vilka mål som skall tas med förtur. De omständigheter som i dag beaktas vid prioriteringen, förekomsten av skyndsamhetskrav för vissa måltyper, tidsfrister vid tvångsmedel, straffskalornas utformning,

uttalanden av statsmakterna samt lokala förhållanden och dylika omständigheter, ger enligt vår mening erforderlig ledning i detta avseende. Däremot skulle en regel av berört slag inte lösa de problem som kan föreligga med handläggningen av de mål som inte blir prioriterade.

Vi har, närmast för att komma till rätta med den balanssituation som i dag föreligger, övervägt möjligheten att utvidga och uttryckligen lagfästa rätten att låta resursmässiga hänsyn vägas in vid bedömningen om en förundersökning skall inledas eller fullföljas. En modell härför skulle kunna vara att utvidga rätten till förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB och tillåta att vid bedömningen av om en förundersökning skall företas väga in vilka övriga brott som föreligger till utredning. Från strikt effektivitetssynpunkt skulle en regel som innebar att polis och åklagare hade rätt att relativt fritt välja ut de mål som skulle utredas, medan övriga skrevs av, vara värdefull. Vi har emellertid avvisat en sådan lösning. En regel av detta slag strider enligt vår mening i alltför hög grad mot den grundläggande principen om absolut åtalsplikt. Det kan i själva verket hävdas att den till sina verkningar skulle medföra att vi tog det slutliga steget över till ett system med relativ åtalsplikt, något som kommittén tidigare avvisat, bl.a. med motiveringen att en sådan princip är svår att förena med kraven legalitet och förutsebarhet. Det finns vidare en risk att en regel av antytt slag tas till intäkt för att minska satsningen på den brottsutredande verksamheten och att en lägre ambitionsnivå i detta avseende permanentas. Farhågorna blir särskilt starka med tanke på att behov av att skriva av mål av rena resurskäl uppenbarligen föreligger endast på vissa håll i landet, och då särskilt i storstäderna. Principen om likheten inför lagen skulle härigenom kunna bli urholkad.

Vi kan för vår del inte heller finna att de rättssäkerhetsproblem som ligger i att stora utredningsbalanser förekommer på vissa håll i landet har sin grund i tillämpningen av regelsystemet eller brister i möjligheterna att prioritera i lagbundna former. Vad det ytterst är fråga om är i stället att i grunden otillräckliga resurser skall klara en utveckling mot allt fler och allvarligare brott, särskilt i storstäderna. De problem som föreligger med besvärande målbalanser är således inte i första hand en lagstiftningsfråga utan får i stället lösas främst genom ytterligare resurser för den brottsutredande verksamheten eller genom omfördelning inom givna ramar. Det är vår förhoppning att de förslag som kommittén presenterar i övriga avsnitt i betänkandet skall kunna medverka till att tillgängliga resurser används på ett mer effektivt sätt och härigenom kan medverka till att balansläget förbättras. Utredningens nedan presenterade förslag att företrädare för åklagarmyndigheten skall delta i polisstyrelsen vid behandling av frågor som rör den brottsutredande verksamheten bör vidare medverka till att

underlaget för diskussionen i prioriteringsfrågor inom polisen blir bättre. Den lokala polisorganisationen har erhållit betydande frihet att fördela resurserna inom myndigheten. Det kan naturligtvis inte uteslutas att det i framtiden kan behövas föreskrifter angående prioriteringen av polisens resurser. Den frågan får dock övervägas i ett annat sammanhang. För att råda bot på den situation som föreligger i Stockholm krävs emellertid i praktiken att ytterligare resurser där sätts in för att avarbeta inneliggande balanser.

Vi har således, sammanfattningsvis, inte funnit skäl att föreslå någon ytterligare författningsreglering av hur den övergripande prioriteringen på utredningsstadiet skall ske.

2.6.4 Förtydligande av förundersökningsplikten

I ett avseende anser vi emellertid att innebörden av förundersökningsplikten bör förtydligas. Bestämmelsen i 23 kap. 1 § RB om när förundersökning skall inledas bygger, som tidigare framhållits, på grundprincipen att alla misstankar om brott skall utredas utan onödigt dröjsmål (jfr Fitger, Rättegångsbalken 2, s. 23:9). De enda lagstadgade undantagen härifrån är bestämmelserna om förundersökningsbegränsning i 23 kap. 4 a § RB och den befrielse från att företa förundersökning i vissa bötesmål som följer av 23 kap. 22 § RB. Även bortsett från de resursmässiga ramarna saknas emellertid i många fall reella möjligheter att utreda och lagföra brottet.

Såsom ovan redovisats står det i många fall redan från början klart att praktiska förutsättningar att utreda brottet saknas. I andra fall måste utredningarna läggas ner efter en kortare tid då spaning inte givit något resultat. Såsom exempel kan, som tidigare anförts, nämnas många fall av cykelstölder och inbrott i bostäder. Det finns även andra situationer där det i praktiken saknas möjligheter att utreda och lagföra brottet, trots att ett brott obestriddigen begåtts och brottet formellt omfattas av den absoluta förundersökningsplikten. Som exempel kan nämnas sådana fall då den misstänkte avvikit och inte kan förväntas bli anträffad. Andra fall är då gärningsmannen lämnat landet och inte kan förväntas återkomma och förutsättningar för utlämning inte föreligger eller då brottet begåtts utomlands och bevisning inte finns tillgänglig här (jfr riksåklagarens allmänna råd om utformningen av avskrivningsbeslut, RÅC I:107).

Från strikt teoretiska utgångspunkter kan ifrågasättas om lagstiftningen medger att polis och åklagare underlåter att inleda en förundersökning av endast det skälet att ett fullföljande av utredningen inte är praktiskt möjligt. En sådan tolkning är emellertid enligt vår mening inte rimlig. Även om inget fall i teorin är omöjligt att utreda är det närmast en självklarhet att verkligheten sätter en gräns för vilka

insatser som kan göras för att utreda ett brott. I praxis har det också godtagits att någon förundersökningsplikt inte föreligger i dessa fall och att ärendet kan avskrivas exempelvis med den ovan redovisade motiveringen att spaningsuppslag saknas.

Enligt vår mening är det dock inte tillfredsställande att denna bristande överensstämmelse föreligger mellan lagens bokstav och dess praktiska tillämpning. Det kan säkert av de tillämpande myndigheterna i många fall upplevas så att man, trots att man förfar enligt praxis, tänjer på regelsystemet. Det kan också innebära att utredningsåtgärder vidtas för att uppfylla en som man uppfattar det formell förundersökningsplikt, trots att det redan från början står klart att utredningen aldrig kommer att leda till att brottet blir uppkälat och beivrat. Inte minst för målsäganden måste det vara en fördel att få ett snabbt besked om att omständigheterna i en anmälan inte är tillräckliga för inledande av förundersökning.

Vi menar för vår del att den absoluta förundersökningsplikten måste tolkas så att skyldighet att inleda utredning föreligger endast då det ligger inom det rimligas gräns att anta att en utredning kan leda till att saken blir uppkälat och någon kan lagföras för brottet. För att undanröja den osäkerhet härom som trots allt kan föreligga och för att främja en enhetlig och rättssäker rättstillämpning bör lagstiftningen förtydligas på denna punkt. Detta kan lagtekniskt lösas så att det i 23 kap. 1 § RB uttryckligen anges att förundersökning inte behöver inledas, om det är uppenbart att brottet inte kommer att kunna utredas.

Den föreslagna regeln, som alltså är avsedd att kodifiera dagens tillämpning av förundersökningsplikten, innebär att det inte föreligger någon skyldighet att inleda förundersökning, om det redan från början står klart att en utredning med all sannolikhet inte kan komma att leda till att brottet blir uppkälat. Vi vill betona att denna bedömning skall ske på objektiva grunder, i den meningen att det aktuella resursläget på myndigheten inte skall spela in. Om en myndighet saknar resurser att utreda alla de ärenden där i och för sig utsikter till framgång föreligger med en rimlig resursinsats får en prioritering ske enligt de grunder som ovan angivits. Det kan under sådana förhållanden inte undvikas att de ärenden som inte kan tas med förtur läggs i balans. Vi vill också betona att det i vissa fall kan finnas skäl att vidta vissa utredningsåtgärder även om saken är i det närmaste hopplös. Detta bör gälla vid särskilt allvarlig brottslighet. Därutöver bör särskilt beaktas målsägandens intresse av att få hjälp och stöd i olika avseenden. Så bör exempelvis målsäganden vid särskilt integritetskränkande brott av typ bostadsinbrott, inte minst av psykologiska skäl, alltid få kontakt med och helst även besök av polispersonal, även om utsikterna att klara upp brottet är obefintliga.

Har en utredning inletts, men det därefter visar sig att förutsätt-

ningar för att brottet skall bli uppkärlat saknas följer av bestämmelsen i 23 kap. 4 andra stycket RB att någon skyldighet att fullfölja utredningen inte föreligger. Det gäller särskilt om den grundläggande bestämmelsen om förundersökningsplikten förtydligas i enlighet med utredningens förslag.

Utöver lagändringen bör riksåklagaren och rikspolisstyrelsen se över sina allmänna råd avseende avskrivning av förundersökning, för att skapa enhetlighet i tillämpningen. Tillämpningen av reglerna på detta område bör också följas upp efter någon tid.

2.6.5 Förundersökningsbegränsning i s.k. disproportionsfall

Även om någon generell regel att underlåta utredning av resursskäl inte bör införas finns dock skäl att beträffande vissa begränsade måltyper utvidga åklagares rätt att lägga ner eller inte inleda förundersökning.

Det förekommer inte sällan att brott anmäls som skulle kräva mycket stora resurser att utreda och där det kan konstateras att utredningsinsatsen inte står i något rimligt förhållande till brottets straffvärde eller resultatet av en lagföring. Det kan röra sig om grannfejder eller anmälningar som grundar sig i personlig osämja mellan olika personer och är avgivna i trakasseringsssyfte eller berör förhållanden av mycket komplicerad civilrättslig eller teknisk karaktär. Det kan nämnas att man enligt norsk rätt i vissa sådana utpräglat privata straffsaker först försöker att förlika parterna. Det finns också personer som närmast metodiskt anmäler olika förhållanden till åtal och på det sättet upptar en stor del av en myndighets resurser. Ofta kan anmälningar av detta slag inte helt negligeras. Någon åtalsunderlåtelsetgrund är sällan tillämplig och den utredning som kan behöva göras för att ta ställning till ärendet kan vara mycket omfattande. I tider av generell resursknapphet framstår det som betänkligt att utredningsresurser tas i anspråk för utredningar av berört slag. Den disproportionsregel som i dag finns i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB har i viss utsträckning till syfte att begränsa de utredningsresurser som nedläggs på ärenden av angivet slag. Bestämmelsens tillämpning är emellertid omgärdad av starka restriktioner. Den får inte tillämpas om svårare straff än böter kan förväntas för brottet. Enligt motivuttalanden skall den vidare tillämpas i huvudsak endast vid vissa specificerade brottstyper. I motiven anges som typexempel brottsanmälningar angående markintrång, vissa fall av egenmäktigt förfarande, olovligt fiske och olovlig jakt, i fall då i brottsutredningen skulle behöva klargöra invecklade jorddelnings- och grannelagsrättsliga förhållanden. Beslut att inte inleda eller att nedlägga en förundersökning på denna grund skall vidare fattas av

överåklagare eller statsåklagare. Bestämmelsen har, såsom framgår av statistiken, också tillämpats i begränsad utsträckning. Enligt vår mening bör åklagare ges rätt att i ökad utsträckning förordna om förundersökningsbegränsning när kostnaden för att utreda och lagföra brottet i det enskilda fallet inte framstår som rimlig i förhållande till sakens betydelse.

En bestämmelse av detta slag kan i systemetiskt hänseende bygga vidare på den regel som i dag finns i 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB. Det bör betonas att regeln även efter en utvidgning skall vara av undantagskaraktär. Avsikten är inte att i praktiken avkriminalisera vissa svårutredda eller mindre straffvärda förfaranden. Den omständigheten att en viss brottstyp generellt är krävande från utredningssynpunkt bör inte föranleda att bestämmelsen tillämpas på så sätt att sådana brott sällan eller aldrig blir utredda. Såsom exempel kan nämnas ekonomisk brottslighet och överträdelse som rör komplicerad näringsrättslig lagstiftning. För att markera bestämmelsens undantagskaraktär bör grundrekvisitet att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas genom beslutet göras tillämplig även på denna grund för förundersökningsbegränsning. Omständigheterna i det enskilda fallet skall vara så särpräglade att en utredning av brottet inte framstår som motiverad. Det kan röra sig om fall där påståenden i brottsanmälan avser komplicerade eller svårutredda förhållanden och där sannolikheten är låg att en utredning skulle leda fram till att ett brott som står i proportion till utredningsinsatsen skulle kunna styrkas. Den omständigheten att en person framstår som en notorisk anmälare eller att anmälan är avgiven i trakasserings syfte bör också kunna föranleda att restriktivitet iakttas med att villfara en begäran om utredning. Överhuvudtaget bör målsägandens intresse av att få saken prövad väga tungt vid bedömningen. Detta intresse kan ha tunnats ut exempelvis genom att lång tid förflutit sedan händelsen, vilket i sådant fall också skall tillåtas att vägas in. Naturligtvis måste det påstådda brottets allvar påverka bedömningen. Ju allvarligare brottet är desto större försiktighet måste iakttas med att stämpla en brottsutredning som omotiverad. Om brottet i det konkreta fallet kan förväntas leda till ett svårare straff än villkorlig dom eller skyddstillsyn skall bestämmelsen inte få tillämpas. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

I dag är det endast överåklagare och statsåklagare som har rätt att fatta beslut om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § första stycket 1 RB. Denna inskränkning i behörigheten framstår enligt vår mening inte längre som befogad. Åklagare med normal behörighet har i dag rätt att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning i saker av betydligt mer ingripande slag än vad som kan komma ifråga ens med den av oss föreslagna utvidgade disproportionsregeln. Behörighetsreglerna bör därför ändras på det

sättet att rätt att fatta beslut på angiven grund skall tillkomma lägst assistentåklagare som tjänstgjort i sådan egenskap längre tid än två år.

Med hänsyn inte minst till att behörigheten att besluta om förundersökningsbegränsning föreslås utvidgad är det samtidigt av vikt att tillämpningen av den nya regeln följs med stor uppmärksamhet. Detta är en uppgift närmast för riksåklagaren och cheferna på regional och lokal nivå inom åklagarväsendet. Det torde vidare ankomma på riksåklagaren att utfärda råd och föreskrifter om den nya regleringens tillämpning.

3 Strafföreläggande och ordningsbot

Vi föreslår att strafföreläggande och ordningsbot slås samman till ett institut - föreläggande av påföljd. Enligt det nya institutet, som beträffande förfarandet helt ansluter till dagens regler, skall åklagare få förelägga påföljd när brottet förskyller böter, oavsett vilket högsta straff som är stadgat för brottet, och när det är uppenbart att påföljden skall bestämmas villkorlig dom. Föreläggande skall också få uppta medgivna enskilda anspråk. Polis- man skall få utfärda bötesföreläggande i de fall brottet förskyller penningböter och upptagits i vad som motsvarar dagens ordnings- botskatalog. Vi föreslår också att det införs en möjlighet att ge andra myndigheter än, såsom i dag, polis och tull rätt att utfärda bötesföreläggande. Därutöver föreslås att påföljden ändras från dagsböter till penningböter för överträdelse av reglerna om arbetstid vid vägtransport samt för brott mot sjötrafikförordningen och lagen om register för fritidsbåtar.

3.1 Inledning

Antalet lagföringar för brott varje år uppgår till drygt 350 000. Härmed avses antalet lagförda personer. Antalet brott är betydligt högre, eftersom en lagföring kan avse flera brott. Av det totala antalet lagföringar är det endast cirka 65 000-70 000 avgöranden (omfattande cirka 200 000 brott) som meddelas i form av dom efter prövning i domstol. Det stora flertalet lagföringar sker i stället utanför domstol genom någon av de summariska processformerna strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Antalet strafförelägganden uppgick år 1988 till drygt 75 000 och antalet förelägganden om ordningsbot var samma år något under 200 000. Till detta kommer cirka 20 000 åtalsunderlåtelse, vilket också kan sägas vara en form av lagföring.

Det kan således konstateras att när det gäller den lindrigare brotts- ligheten tyngdpunkten av rättsskipningen ligger utanför domstolen. De summariska lagföringsformerna har härigenom kommit att spela en allt viktigare roll. Inte minst mot bakgrund av det allt mer accentu- erade önskemålet att undvika onödigt komplicerade förfaranden inom

den offentliga sektorn är det också naturligt att överväga huruvida tillämpningsområdet för dessa enkla och förhållandevis billiga processformer kan utvidgas ytterligare. Åklagarutredningen är enligt direktiven ålagd att pröva frågan om en sådan utvidgning bör ske.

3.2 Allmänt om strafföreläggande och ordningsbot

Reglerna om strafföreläggande och ordningsbot återfinns i 48 kap. RB och i strafföreläggandekungörelsen (1970:60) och ordningsbotskungörelsen (1968:199).

Båda instituten är avsedda att utgöra enkla och effektiva instrument för att beivra mer bagatellartad brottslighet. Medan det är åklagare som utfärdar strafföreläggande föreläggs ordningsbot av polisman. Som en allmän förutsättning gäller för både strafföreläggande och ordningsbot att de brott som skall beivras skall höra under allmänt åtal. Handläggningsformerna har vidare det gemensamt att den misstänkte föreläggs ett bestämt bötesstraff för godkännande. Godkännandet innebär att den misstänkte inte bara erkänner gärningen utan också godtar det förelagda straffet. Har den misstänkte godkänt föreläggandet gäller detta som lagakraftäggande dom. Det blir sålunda exigibelt på samma sätt som en straffdom och saken blir rättskraftigt avgjord. Den misstänkte undgår också i båda fallen att behöva inställa sig vid domstol. Bestämmelserna är fakultativa i den meningen att polis respektive åklagare inte är skyldiga att utfärda föreläggande även om förutsättningar härför föreligger. De kan i stället, beroende på omständigheterna, välja att använda en mer kvalificerad handläggningsform.

Såväl strafföreläggande som föreläggande av ordningsbot kan förenas med föreläggande om egendoms förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan. Föreläggande får inte utfärdas om det inte upptar alla kända brott av den misstänkte som föreligger till bedömning. Föreläggande av enskilt anspråk är emellertid inte tillåtet och sådant anspråk medför hinder mot föreläggande. För strafföreläggandets del anmärks också att den omständigheten att talan om företagsbot skall föras utgör hinder mot föreläggande.

3.3 Närmare om strafföreläggande

Strafföreläggandeinstitutet tillkom år 1948. Föreläggandet fick enligt den ursprungliga lydelsen avse högst 20 dagsböter. Brottsutvecklingen och den allt kärvare arbetssituationen för rättsväsendets organ har medfört att lagstiftaren från tid till annan sett över användningsområdet för de summariska lagföringsformerna. Därvid har beaktats bl.a.

den alltmer förbättrade utbildningen för åklagare. Tillämpningsområdet för strafföreläggande har sålunda vidgats i flera omgångar. Strafföreläggande får utfärdas beträffande brott för vilket böter ingår i straffskalan och för vilket inte är stadgat svårare straff än fängelse i 6 månader. Riksdagen antog våren 1991 regeringens bötesproposition 1990/91:68, enligt vilken strafföreläggande skall kunna utfärdas för brott som förskyller högst 120 dagsböter. De nya reglerna, som också avser bl.a. gränsen mellan penningböter och dagsböter, trädde i kraft den 1 januari 1992 (SFS 1991:241).

Förfarandet är helt skriftligt. Föreläggandet skall tecknas på formulär som fastställs av riksåklagaren. Åklagaren skall vid utfärdandet bedöma vilket bötesstraff som brottet i det enskilda fallet förskyller. Till sin hjälp har han därvid en av riksåklagaren utarbetad handbok och mallkatalog samt av riksåklagaren utfärdade anvisningar angående bl.a. tillämpningsområdet för strafföreläggande (RÅCI:102) och allmänna råd för beräkning av dagsbotsbeloppet vid strafföreläggande (RÅCI:118). Beträffande mer frekventa dagsbotsbelagda förseelser gör överåklagarna sammanställningar över påföljdspraxis och rekommenderar normalstraff att tillämpas vid strafföreläggande.

Även om förfarandet förete likheter med de summariska processformerna inom civilrätten föreligger den avgörande skillnaden att den misstänkte i princip inte disponerar över själva saken. Åklagaren skall vid bedömningen av om ett föreläggande skall utfärdas bedöma saken på samma sätt som vid prövning av om åtal skall väckas. Tillräckliga skäl för den misstänktes skuld måste således föreligga. Förfarandet innefattar dock det dispositiva momentet att den misstänkte genom sitt godkännande definitivt avstår från domstolsprövning och avgörandet blir bindande för honom.

Godkännande sker genom att den misstänkte tecknar sitt godkännande på handlingen. Också betalning kan räknas som ett godkännande om föreläggandet inte avser annat än böter. Om godkännande inte sker ska åtal normalt väckas. Godkännande som sker efter det att åklagaren utfärdat stämning eller stämningsansökan är utan verkan.

Om en åklagare efter det att ett strafföreläggande godkänts finner att det förekommit någon uppenbar oriktighet i föreläggandet har han möjlighet att, under vissa förutsättningar, besluta om rättelse. I övrigt kan ett godkänt strafföreläggande angripas endast genom extraordinära rättsmedel. I konsekvens med att ett godkänt strafföreläggande skall behandlas som en lagakraftvunnen dom är bestämmelserna om resning av brottmålsdom tillämpliga även på ett sådant föreläggande. I 59 kap. 5 § RB ges vidare vissa särregler angående extraordinära besvär över godkänt strafföreläggande. Efter besvär skall ett sådant föreläggande undanröjas om godkännandet inte kan anses som en giltig vilje-

förklaring eller om det vid ärendets handläggning förekommit sådant fel, att föreläggandet bör anses ogiltigt eller om föreläggandet eljest inte överensstämmer med lag.

I åklagarföreläggningen (1989:848) stadgas vissa inskränkningar i behörigheten för yngre åklagare att utfärda strafföreläggande. Sålunda får assistentåklagare som tjänstgjort kortare tid än två år i den egenskapen inte utfärda föreläggande för brott där fängelse ingår i straffskalan.

Bland utfärdade strafförelägganden dominerar vissa brottstyper kraftigt. Av drygt 13 000 godkända förelägganden år 1990 avseende brottsbalksbrott avsåg över 8 000 snatteri. Bland övriga brott kan nämnas skadegörelse (knappt 1 000) och misshandel (knappt 500). Inom specialstraffrätten godkändes strafförelägganden samma år för brott mot trafikbrottslagen i drygt 23 000 fall, mot övriga trafikförfattningar i cirka 30 000 fall, mot varusmuggningslagen i cirka 5 700 fall och för brott mot narkotikastrafflagen i cirka 1 300 fall.

3.4 Närmare om ordningsbot

Institutet ordningsbot infördes år 1966 i syfte bl. a. att ge möjlighet till ett snabbt beivrande av trafikförseelser och därmed medverka till förbättrad trafikdisciplin och ökad trafiksäkerhet. Reglerna upptogs till en början i en särskild lag men inarbetades år 1968 i rättegångsbalken, varvid möjligheterna till ordningsbotsförelägganden också byggdes ut.

Föreläggande av ordningsbot utfärdas i första hand av polisman. Därutöver kan föreläggande ges även av åklagare, vilket dock är ovanligt. För varusmuggningsbrott har vissa tulltjänstemän också givits rätt att utfärda ordningsbotsförelägganden.

Ordningsbot får ges endast för sådana brott för vilka inte stadgas annat än penningböter. Den yttre ramen för vilka brott som skall beivras genom ordningsbot inskränks vidare genom att det föreskrivs (48 kap. 14 § andra stycket RB) att riksåklagaren i samråd med rikspolisstyrelsen skall göra ett urval av de brott som skall omfattas av denna möjlighet. Med stöd av denna bestämmelse har riksåklagaren meddelat beslut om ordningsbot för vissa brott. Beslutet är föremål för kontinuerlig revidering, allteftersom de bakomliggande förutsättningarna ändras. Så har under senare år det teoretiska utrymmet för ordningsbot successivt vidgats genom att påföljden för en rad förseelser i trafikförfattningarna ändrats från dagsböter till penningböter. I beslutet upptas en förteckning över de brott för vilka ordningsbot skall utgå. Beslutet innehåller vidare straffsatsen för varje särskilt brott. Det är alltså brott mot trafikförfattningar som dominerar. De författningar innehållande straffbestämmelser som tas

upp i beslutet och därmed berörs av reglerna om ordningsbot är följande

1. värnpliktslagen (1941:967)
2. varusmuggningslagen (1960:418)
3. lagen (1966:413) om vapenfri tjänst
4. fordonskungörelsen (1972:595)
5. bilregisterkungörelsen (1972:599)
6. vägtrafikkungörelsen (1972:603)
7. kungörelsen (1973:766) om interimslicens för fordon
8. trafikskadelagen (1975:1410)
9. körkortsförordningen (1977:722)
10. järnvägssäkerhetslagen (1990:1157)

För varje typ av brott anges i beslutet en ordningsbot. Straffet bestäms sålunda efter en i förhand fastställd taxa. Högsta tillåtna belopp är enligt de nya bötesreglerna 2 000 kronor eller vid gemensamt straff högst 5 000 kronor. Rikspolisstyrelsen har vidare utfärdat föreskrifter och allmänna råd (FAP 261-1) för tillämpningen inom polisväsendet av ordningsbotsinstitutet.

Föreläggande får inte utfärdas om den misstänkte förnekar gärningen. Vidare utgör misstanke om andra brott för vilket ordningsbot inte kan utfärdas hinder mot föreläggandet. Det måste också vara fråga om ett normalfall. Innefattar gärningen några särskiljande omständigheter i förhållande till vad som förutsatts i ordningsbotsbeslutet skall ärendet överlämnas till åklagare. Avsteg från de i ordningsbotsbeslutet upptagna beloppen får inte ske. Så kan exempelvis inte återfall beaktas i straffskärpande riktning.

Föreläggandet utfärdas normalt direkt i samband med händelsen i den misstänktes närvaro. Föreläggandet ges på en blankett vars utformning fastställts i samråd mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen.

Formerna för extraordinära besvär över godkänt föreläggande av ordningsbot är desamma som gäller för strafföreläggande.

3.5 Kommitténs överväganden

3.5.1 Allmänt om de summariska straffprocessformerna

Såsom i flera sammanhang framhållits av utredningen saknas i dag resurser att beivra merparten av de brott som förekommer i samhället. Detta är inget nytt fenomen, utan är en utveckling som i stegrad takt har pågått under längre tid. En rad åtgärder har också satts in för att i möjligaste mån möta denna utveckling. Ett sådant exempel är förslag om att begränsa straffrättens tillämpningsområde

genom avkriminalisering, depenalisering och andra begränsningar av det kriminaliserade området. Åtgärder av detta slag har vidtagits tidigare, exempelvis har fylleribrottet avkriminaliserats, och kommittén föreslår i detta betänkande flera åtgärder i denna riktning. Det finns emellertid inte anledning att räkna med att dessa åtgärder får någon mer dramatisk effekt vad avser belastningen på rättsväsendets organ.

En annan väg, som också lagstiftaren tidigt beträtt, är att förenkla handlägningsformerna i olika avseenden och härigenom möjliggöra ett effektivare användande av befintliga resurser. När det gäller beivrandet av mindre brott har reformerna särskilt gått ut på att minska belastningen på domstolarna och åklagarna. Införandet och den successiva utvidgningen av strafföreläggande- och ordningsbotsinstituten har haft stor effekt i detta avseende. Såsom tidigare nämnts beivras det stora flertalet mindre brott i dag utan domstols och, vad avser ordningsbot, utan åklagares medverkan. En målsättning med reformarbetet har varit att domstolsprövningen skall förbehållas sådana mål där parterna inte är ense eller som avser allvarliga eller komplicerade brott. Vi utgår från att detta synsätt även i fortsättningen kommer att präglade reformarbetet beträffande domstolarna. Detta bestyrks av de förslag som i januari 1992 lämnats av Domstolsutredningen i dess betänkande *Domstolarna inför 2 000-talet* (SOU 1991:106). Förslagets huvudsakliga inriktning är att domstolarna skall avlastas sådana arbetsuppgifter som inte avser rättsskipning i egentlig mening.

Erfarenheterna av det hittillsvarande reformarbetet på detta område måste sägas vara odelat positiva. Strafföreläggande och ordningsbot medger en snabb och effektiv form för att fastställa straff i de fall den misstänkte erkänner gärningen, brottet inte är alltför allvarligt och det inte råder någon tvekan om påföljden. Systemet har, förutom att det innebär en effektivare användning av resurserna, obestridliga fördelar även för den misstänkte. Avgörandet kommer snabbt, vid föreläggande av ordningsbot oftast i direkt anslutning till händelsen. Den misstänkte kan ta ställning till det förelagda straffet och själv bedöma om det står i rimlig proportion till gärningen. Han får direkt kännedom om den samlade straffrättsliga reaktionen på brottet. Genom att ansvarspåståendet enligt båda processformerna föreläggs enligt mall och då straffets storlek beträffande ordningsbot följer av ordningsbotsbeslutet och beträffande strafföreläggande normalt bedöms i enlighet med rekommendationer från riksåklagaren och respektive överåklagare blir straffnivån förutsebar, vilket är en fördel ur legalitetssynpunkt. Den misstänkte slipper vidare, om han godkänner föreläggandet, en tidskrävande och ofta kostsam inställelse vid domstol. Effekten härav förtas visserligen i viss mån genom de vida möjligheter som i dag föreligger att hålla huvudförhandling i

erkända bötesmål i den tilltalades utevaro. En förhandling vid domstol där den tilltalade inte är närvarande saknar dock enligt vår mening såväl de kriminalpolitiska som utredningsmässiga fördelar framför den summariska processen som i vissa sammanhang anförs som argument mot att utvidga de summariska handläggningsformerna.

Det kan naturligtvis inte bestridas att det innefattar vissa risker från rättssäkerhetssynpunkt att inte pröva målen i domstol. Förelägganden innefattar inslag som skulle kunna uppfattas som pressande från den misstänktes sida. Den förelagde vet att, oavsett om han är skyldig eller inte, ett bestridande innebär att han kan komma att behöva inställa sig vid domstol, ett obehag han slipper om han godkänner föreläggandet. Det akusatoriska momentet som föreligger vid en domstolsförhandling kan också sägas saknas vid ordningsbot och strafförelägganden. Dessa förhållanden är avsedda att uppvägas av den omständigheten att såväl polis som åklagare är skyldiga att iakttä objektivitet i sin prövning och alltså se även till sådana omständigheter som talar till den misstänktes förmån.

Tillgänglig statistik visar också att förelägganden godkänns i mycket hög utsträckning. Av utfärdade strafförelägganden år 1990 godkändes cirka 85 procent. Utfärdade ordningsförelägganden godkänns i än högre utsträckning. År 1990 utfärdades drygt 200 000 förelägganden, varav drygt 10 000 i tullmål. Av dessa godkändes över 194 000 eller cirka 96,5 procent direkt vid utfärdandet. Ytterligare närmare 2 procent godkände föreläggandet skriftligen i efterhand. Andelen bestridda ordningsförelägganden är alltså endast cirka 1,5 procent. Dessa siffror har varit tämligen konstanta genom åren.

Antalet straff- och ordningsbotsförelägganden som upphävs med hjälp av extraordinära rättsmedel är också relativt få. Det har dock under senare år förekommit fall där ett stort antal förelägganden fått upphävas efter undanröjande/resning. Det har framför allt gällt fall där den trafikföreskrift som legat till grund för straffansvaret visat sig vara behäftad med något formellt fel. Att märka är emellertid att de aktuella trafikföreskrifterna regelmässigt också legat till grund för brottmålsdomar i domstol utan att den formella bristen upptäckts.

3.5.2 Vidgat utrymme för strafföreläggande

Enligt nu gällande bestämmelser får strafföreläggande utfärdas beträffande brott, för vilket är stadgat enbart böter, dock ej normerade böter, eller böter eller fängelse i högst 6 månader. Föreläggandet får avse endast påföljden böter och därutöver förverkande och annan sådan särskild rättsverkan av brottet samt kostnader för bl.a. blodprov. Högsta tillåtna straff är ethundraåtjugo dagsböter. Denna gräns tillkom 1 januari 1992. Tidigare straffgräns var 100 dagsböter, vilken

tillkom år 1982. Dessförinnan var gränsen 60 dagsböter. Ändringen år 1982 medförde att framför allt ett stort antal fall av rattonykterhet kunde beivras genom strafföreläggande.

I direktiven har angivits att utgångspunkten för kommitténs arbete bör vara att det kan läggas i åklagares hand att besluta om påföljd i samtliga erkända fall där påföljden stannar vid böter. Kommittén skall också pröva om det går att avskaffa andra hinder mot att utnyttja strafföreläggande. I direktiven anges särskilt frågan huruvida skadestånd bör kunna föreläggas i denna form. Vidare skall kommittén överväga om strafföreläggandeinstitutet skall utvidgas till att omfatta också påföljden villkorlig dom, ensam eller i förening med böter.

Brott som förskyller böter

Utrymmet för strafföreläggande har utökats successivt. Reformarbetet har präglats av en viss försiktighet och utökningen har skett stegvis, med väl tilltagen tid för utvärdering och analys. Den senaste större ändringen i rättegångsbalken företogs år 1982. Den höjning som införts från 1 januari 1992 skall mer ses som en teknisk anpassning till det nya bötessystemet. Såsom anförts är erfarenheterna från de tidigare reformerna positiva. Starka skäl talar för att man går vidare på den inslagna vägen och undersöker möjligheterna att ytterligare utvidga utrymmet för strafföreläggande.

Institutet skall i dag användas på brott som i det enskilda fallet förskyller böter. Inom denna grupp är dock användningsområdet i viss mån begränsat. Såväl i brottsbalken som inom specialstraffrätten finns straffstadganden, beträffande vilka böter ingår i straffskalan, men där formella förutsättningar att beivra brottet genom strafföreläggande saknas, eftersom straffmaximum överstiger fängelse sex månader. Exempel på mer frekvent tillämpade straffstadganden med en straffskala omfattande böter och fängelse mer än sex månader följer i nedanstående tabell. Inom parentes anges antalet fall lagrummet tillämpats under år 1987.

Brottsbalken

4:4	Olaga tvång	(144)
4:5	Olaga hot	(3029)
6:7	Sexuellt ofredande	(335)
8:10	Olovlig kraftavledning	(136)
9:8	Oredligt förfarande	(25)
10:4	Olovligt förfogande	(862)
16:13	Djurplågeri	(34)
17:10	Övergrepp i rättsak	(271)
17:12	Främjande av flykt	(72)
17:13	Överträdelse av myndighets bud	(134)

Skattebrottslagen

5 §	Vårdslös skatteuppgift	(54)
10 §	Försvårande av skattekontroll	(51)

Varusmugglingslagen

1 §	Varusmuggling	(2135)
5 §	Grovt oaktsam varusmuggling	(40)
6 §	Olovlig befattning med smuggelgods	(91)

Lagen om handel med drycker

72 §	Olovlig försäljning av alkoholdrycker	(277)
74 §	Olovligt anskaffande av alkoholdrycker	(96)
75 §	Olovligt innehav av alkoholdrycker	(72)

Miljöskyddslagen

45 §	Brott mot lagen eller föreskrifter enligt lagen	(33)
------	---	------

Arbetsmiljölagen

8:1-2	Brott mot lagen eller föreskrifter enligt lagen	(53)
-------	---	------

Beträffande många av de förtecknade brotten bestäms påföljden regelmässigt till böter. Som exempel kan nämnas lindrigare fall av olaga hot, olovligt förfogande, vårdslös skatteuppgift och brott mot miljöskyddslagen och arbetsmiljölagen.

I de fall böter ingår i straffskalan utgör straffskalans utformning i övrigt enligt vår mening inte någon naturlig avgränsning av tillämpningsområdet för strafföreläggande. Beträffande många av de brott som i dag kan beivras genom strafföreläggande gäller att brotten är gradindelade. De ringa formerna eller normalgraden av brottet kan beivras genom strafföreläggande, medan straffet för det grövre brottet ligger på en högre nivå. Det framstår ofta som slumpartad om ett brott på detta sätt kommit att bli uppdelat på olika grader. Det torde kunna antas att lagstiftaren i många fall inte särskilt beaktat straffskalans effekt på vilken processform som är möjlig att använda. Beträffande flertalet av de brott där straffskalan innebär en spännvidd från böter till fängelse i två år skulle säkert en uppdelning i olika grader av brottet i och för sig kunna försvaras. Den omständigheten att ett brott har ett straffmaximum på två års fängelse medför inte att ett brott som ligger på bötesnivån har ett annat straffvärde än andra brott som förskyller motsvarande straff.

Det avgörande för det teoretiska utrymmet för strafföreläggande bör enligt vår mening vara om brottet i det enskilda fallet förskyller ett bötesstraff. Därutöver måste påföljdspraxis beträffande brottet ha en sådan stadga att det är möjligt för en åklagare att bedöma adekvat påföljd. Brottet skall även i övrigt vara lämpligt att beivra genom

strafföreläggande. Beträffande vissa av de brott som upptas i förteckningen kan nog i och för sig konstateras att de är av så speciell natur att det normalt inte torde komma ifråga att beivra brottet genom strafföreläggande. Ett visst utrymme för användande av denna processform borde dock kunna finnas för dessa brott. Som exempel på brott som skulle kunna bli föremål för strafföreläggande kan nämnas mindre allvarliga former av olaga hot, vissa former av sexuellt ofredande (särskilt blottning och andra anstötliga beteenden), olovlig kraftavledning, olovligt förfogande, överträdelse av myndighets bud, vårdslös skatteuppgift, varusmuggling, olovlig försäljning av alkoholdrycker och vissa överträdelser av ordningskaraktär mot miljöskyddslagen och arbetsmiljölagen.

Mot denna bakgrund bör det öppnas en generell möjlighet att utfärda strafföreläggande i de fall böter ingår i straffskalan. Liksom nu bör dock normerade böter undantas från tillämpningsområdet.

En särskild fråga är om strafföreläggande därutöver skall kunna användas i de fall böter kan följa på brottet till följd av straffnedsättningsreglerna i 29 kap. 5 § andra stycket och 7 § BrB. I 6 a § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare har intagits en sådan regel beträffande ungdomar under arton år. Möjlighet att döma till lindrigare straff än vad som är stadgat för brottet föreligger, förutom för denna kategori, för den som begått brott innan han fyllt tjuogoett år och i de fall det föreligger sådana till den misstänktes person hänförliga omständigheter som särskilt skall beaktas vid straffmätningen enligt 29 kap. 5 § första stycket BrB.

Normalt torde avgöranden av frågor om att på det sättet gå under straffminimum för brottet vara av sådan karaktär att bedömningen bör göras av domstol. Det kan emellertid inte uteslutas att, exempelvis vad avser ungdomar över arton år, praxis beträffande vissa brottstyper kan bedömas vara så stabil att strafföreläggande även i dessa fall bör kunna försvaras. En ändring av reglerna om strafföreläggande bör därför också möjliggöra att åklagare får förelägga böter som kan ådömas enligt regler om straffnedsättning.

Skadestånd

Det är i dag inte möjligt att utfärda strafföreläggande i de fall målsäganden förklarar att han vill föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet. Denna regel skall ses mot bakgrund av åklagares skyldighet enligt 22 kap. 2 § RB att föra målsägandens talan om enskilt anspråk i samband med åtalet. Åklagarnas skyldigheter i detta avseende har nyligen förstärkts genom lagändring (SFS 1988:6).

I betänkandet (SOU 1974:27) Mindre brott föreslog 1968 års brottmålsutredning att enskilda anspråk upp till ett halvt basbelopp skulle få upptas i strafföreläggande. Departementschefen behandlade

förslaget i prop. 1975/76:148. Departementschefen anmärkte därvid att utredningen inte redovisat några överväganden angående hur ett sådan ordning skulle tillämpas i praktiken. Enligt en undersökning som gjorts av departementet skulle effekterna av en reform bli förhållandevis begränsade. Med hänsyn härtill och till de kostnader som en omläggning av systemet skulle medföra fann departementschefen att förslaget inte borde genomföras.

I de svar på den skrivelse som åklagarutredningen sänt ut till alla polis- och åklagarmyndigheter har förslag framförts från en lång rad myndigheter att det bör göras möjligt att ta upp enskilda anspråk i samband med strafföreläggande.

En reform i angiven riktning framstår enligt vår mening som i hög grad motiverad. Det föreligger en rad brottstyper som i och för sig kan beivras genom strafföreläggande men där enskilda anspråk ofta framställs. Som exempel kan nämnas skadegörelser, ringa misshandel och bedrägliga beteenden. Ofta torde anspråken vara ostridiga, som t.ex. när de avser läkarkostnader eller självrisk på försäkring. Ett annat exempel där anspråket i regel är ostridigt men samtidigt utgör hinder mot strafföreläggande utgör de tilläggsavgifter som tas ut enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik i samband med bedrägliga beteenden avseende färd utan giltig biljett. Enligt den undersökning som kommittén låtit göra beträffande brottmål vid Nyköpings tingsrätt och Stockholms tingsrätt, avd. 13, och som redovisas nedan skulle ett inte obetydligt antal mål kunna handläggas genom föreläggande av åklagaren i stället för att föras till domstol om förslaget genomförs.

Starka praktiska och processekonomiska skäl talar för att ansvars- och ersättningsfrågorna även fortsättningsvis handläggs i ett sammanhang. Detta ligger väl i linje med den stärkning av målsägandens ställning som statsmakterna uttalat sig för vid flera tillfällen under senare tid. Samtidigt är det angeläget att effektiva och rationella handläggningsformer inte förhindras av omotiverade formella regler.

Skadestånd och andra former av enskilda anspråk är av dispositiv karaktär. Till skillnad mot straffet och särskild rättsverkan kan anspråket bli föremål för förhandlingar. Det måste för den enskilde framstå som en mindre ingripande åtgärd att ta ställning till ett civilrättsligt anspråk än att bedöma om ansvars- och påföljdsfrågan är riktigt avvägd. Några tveksamheter ur rättssäkerhetssynpunkt bör därför inte bedömas föreligga när det gäller att kombinera ett strafföreläggande avseende ansvar, påföljd och särskild rättsverkan med ett enskilt anspråk. Tvärtom måste det normalt anses ligga i alla parterns intresse att avgörandet sker i den form som är minst ingripande, under förutsättning att vederbörliga rättssäkerhetskrav iakttas.

Ett anspråk framlagt i samband med strafföreläggande kan jämföras med den summariska processformen på tvistemålssidan. Den 1 januari 1992 har trätt ikraft nya regler som innebär att de tidigare instituten lagsökning och betalningsföreläggande slagits ihop till en ny handläggningsform - betalningsföreläggande - och sammanförts med regleringen av handräckningsinstitutet. Från att tidigare ha handlagts vid tingsrätt skall enligt den nya ordningen ansökan om betalningsföreläggande och handräckning prövas av kronofogdemyndighet. Tidigare gällde att det inte var möjligt att utkräva skadestånd genom betalningsföreläggande. Någon sådan begränsning finns inte i det nya förfarandet. Även skadestånd och andra former av enskilda anspråk i samband med brott kommer sålunda att kunna utkrävas i den summariska processen. Några begränsningar såvitt avser storleken på anspråket är inte föreskrivna. En borgenär har genom att utverka betalningsföreläggande möjlighet att på ett enkelt och billigt sätt erhålla en exekutionstitel för en penningfordran. Det fordras inte att gäldenären godkänner anspråket, utan dennes passivitet är tillräcklig för att utslag respektive slutbevis skall utfärdas. Förfarandet är liksom tidigare förenat med möjlighet att inom viss tid begära återvinning.

De överväganden som legat till grund för införandet av de nya reglerna om den summariska processen kan i långa stycken anföras till stöd även för en ordning som innebär att åklagare ges rätt att i samband med strafföreläggande förelägga också enskilda anspråk. En av grundtankarna bakom reformen av den summariska processen var att domstolsförfarandet skall förbehållas egentliga rättstvister, alltså där parterna inte är överens. Det är överhuvudtaget en grundläggande strävan i det reformarbete som nu pågår på domstolsområdet att domstolarna skall syssla endast med sådant som brukar kallas rättsskipning i egentlig mening, vilket, som tidigare framhållits, också ligger i linje med de förslag till reformering av domstolarna som domstolsutredningen lagt fram. Om inte domstols medverkan anses krävas i samband med betalningsföreläggande och handräckning torde inte finnas skäl att kräva detta när enskilt anspråk kumuleras med ett brottmål. Genom att strafföreläggande kräver godkännande för att vinna rättskraft medan det vid betalningsföreläggande och handräckning räcker med passivitet blir den krävdes intressen närmast bättre tillgodosedda när föreläggande ges i samband med ansvarstalan.

För åklagares rätt och skyldighet att föra målsägandens talan i samband med strafföreläggande bör gälla samma grundläggande processuella förutsättningar som i övrigt gäller beträffande enskilda anspråk. Anspråket skall grundas på brottet och får inte vara uppenbart obefogat. Åklagaren skall inte vara formellt ombud för målsäganden utan grunda sin behörighet på sin tjänsteplikt att företräda målsäganden när denne hemställt härom. Målsäganden inträder därvid som part i strafföreläggandet. Ett godkänt föreläggan-

de skall vinna rättskraft även i förhållande till målsäganden och vara exigibelt på samma sätt som en lagakraftvunnen dom. Någon skillnad i detta hänseende till om talan förs i en ordinär process är alltså inte avsedd.

För att ett enskilt anspråk skall tas upp av åklagare i samband med åtal krävs att förberedandet och utförandet av målsägandens talan kan ske utan väsentlig olägenhet. För att det skall vara meningsfullt att uppta ett anspråk i ett strafföreläggande måste därutöver krävas att det finns anledning anta att den misstänkte kommer att godkänna anpråket. Detta bör därför vara klart formulerat och det bör tydligt framgå på vilka omständigheter anspråket grundas. Skäl för jämkning av skadeståndet skall inte föreligga. Tillgänglig dokumentation bör ha företetts. I regel bör krävas att den misstänkte medgivit anspråket under förundersökningen. Inget hindrar att det fordrade beloppet är förenat med ränta. Det åligger dock åklagaren att i en sådan situation pröva att ränteyrkandet är klart och tydligt angivet och att det vilar på laglig grund.

Ett enskilt anspråk kan avse inte bara skadestånd, utan även andra former av fullgörelse, exempelvis utgivande av viss egendom. Även ren fastställsetalan såsom talan om bättre rätt kan komma ifråga. Möjligheten att ta upp anspråk i samband med strafföreläggande bör inte vara inskränkt till krav på skadestånd, utan bör kunna avse även andra former av anspråk från målsäganden eller annan som härleder sin rätt från denne. En annan sak är att det i praktiken torde bli relativt ovanligt att annat än skadestånd och möjligen utgivande av egendom blir aktuellt vid ett strafföreläggande.

En särskild fråga är om ersättningsanspråk framlagda i denna form skall få avse hur höga belopp som helst. Någon beloppsbegränsning finns inte i den civilrättsliga summariska processen. Den omständigheten att det för föreläggande av enskilt anspråk normalt förutsätts att den misstänkte medgivit anspråket under förundersökningen bör jämföras med dennes möjlighet att träffa ett för honom bindande avtal om skadestånd eller annan fullgörelse efter ett brott. Enbart det förhållandet att anspråket tas upp i samband med en ansvarstalan bör inte medföra några restriktioner vad avser anpråkets storlek.

Om en sådan gräns av rättsäkerhetsskäl ändå skulle anses erforderlig kan en lämplig avvägning vara att, såsom föreslogs av brottmålsutredningen, begränsa utrymmet till sådana belopp där det normalt inte anses försvarligt att driva saken i en ordinär tvistemålsprocess. I de fall tvisteföremålets värde understiger ett halvt basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring gäller särskilda regler för rättegången och möjligheterna att fullt ut erhålla ersättning för rättegångskostnader är begränsade. Denna nivå på beloppet skulle i så fall kunna gälla som gräns även vad avser anspråk

i samband med strafföreläggande. Oavsett hur denna fråga bedöms finns anledning att betona att de anspråk som kan bli aktuella vid de brottstyper som beivras genom strafföreläggande normalt är begränsade och sällan uppgår till mer än något eller några tusental kronor.

I dag föreligger hinder mot strafföreläggande i de fall målsäganden förklarar att han ämnar föra talan om enskilt anspråk. I de fall anspråket kan upptas i föreläggandet förfaller givetvis motivet för denna regel. I sådana fall då anspråket är stridigt eller av andra skäl inte bör tas upp i föreläggandet bör även fortsättningsvis gälla att strafföreläggande inte skall få utfärdas. En viss inskränkning i förhållande till dagens regler kan dock vara motiverad. När omständigheterna är sådana att förutsättningar överhuvudtaget inte föreligger för åklagaren att föra målsägandens talan, nämligen då detta inte kan ske utan väsentlig olägenhet eller då anspråket är uppenbart ogrundat, bör inte hinder föreligga att utfärda strafföreläggande beträffande ansvar och andra straffrättsliga frågor. Intresset av att handlägga brottmålet i den mest processekonomiska ordningen måste i dessa fall få väga över målsägandens intresse av att åtal väcks i domstol.

I dag gäller vidare att strafföreläggande inte får utfärdas om målsäganden begär att åtal skall väckas. Det framstår enligt vår mening som tveksamt om målsäganden på detta sätt, oberoende av om han för talan eller inte, skall ha rätt att disponera över processformen. Målsägandens rätt i detta avseende synes vidare i praktiken ha mycket liten betydelse. Anledning att behålla rätten för målsägande att utverka åtal även i de fall då förutsättningar för strafföreläggande i och för sig föreligger bör därför upphävas.

Villkorlig dom

I domstolarnas praxis förekommer en rad fall där påföljden regelmässigt bestäms till villkorlig dom, normalt i kombination med ett bötesstraff. Det gäller särskilt förmögenhetsbrott av begränsad omfattning som inte utgör återfall i brott och där gärningsmannen saknar övervakarbehov. Som exempel kan nämnas stölder av engångskaraktär, bedrägeri bestående i övertrasseringar av eget konto och sjukkassebedrägerier. Det rör sig inte sällan om personer som tidigare inte är brottsbelastade men som i stundens ingivelse eller på grund av ekonomiska svårigheter begår brott för att bättra på sin ekonomiska ställning. Ansvarsbedömningen är i dessa fall i regel okomplicerad och påföljdsvalet ofta helt förutsebart. Möjlighet föreligger numera att företa mål av denna karaktär till huvudförhandling utan att den tilltalade är närvarande. Rättegångarna i mål av berört slag uppfattas inte sällan av de inblandade närmast som en ren formalitet. Har den tilltalade inte varit närvarande vid förhandlingen är hans enda kontakt med domstolen det skriftliga exemplaret av

domen och en kortfattad beskrivning av innebörden av påföljden villkorlig dom. I de fall domen avkunnas i den tilltalades närvaro, torde normalt inte någon utförligare beskrivning lämnas av vad påföljdsvalet innebär. Det är omvittnat att den tilltalade ofta uppfattar saken så att böterna är huvudpåföljden och att påföljden i övrigt i stort sett inte innebär någonting.

Det kan naturligtvis hävdas att brott som förskyller villkorlig dom är av allvarlig karaktär och att innebörden av påföljden inte skall underskattas. Vid återfall i brott kan den villkorliga domen undanröjas och påföljd av mer ingripande slag utdömas även för det tidigare brottet. I tider då rättsväsendets resurser är hårt ansträngda är det dock viktigt att förfarandereglerna kontinuerligt övervägs. Målsättningen bör vara att för varje måltyp finna den handläggningsform som objektivt sett är så effektiv och rationell som möjligt och som samtidigt uppfyller nödvändiga rättssäkerhetskrav.

Genom åtalsunderlåtelsereformen år 1985 gavs åklagare möjlighet att under vissa förutsättningar ge åtalsunderlåtelse i sådana fall där det kunde antas att påföljden i händelse av åtal skulle bli villkorlig dom. Utöver de allmänna förutsättningarna att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom inte får åsidosättas anges i bestämmelsen att det skall finnas särskilda skäl för åtalsunderlåtelse. I förarbetena (prop. 1984/85:3) anges att det skall röra sig om undantagssituationer där en prövning vid domstol framstår som opåkallad och att någon tvekan om påföljdsvalet inte får föreligga. I riksåklagarens cirkulär angående åtalsunderlåtelse (RÅC I:105) anges att en brottstyp där det skulle kunna komma ifråga att ge åtalsunderlåtelse är bedrägeri avseende egna konsumtionskrediter. Tillämpningen av bestämmelsen har präglats av stor restriktivitet. Under de senaste åren har åtalsunderlåtelse medgivits på denna grund i färre än etthundra fall om året.

Åtalsunderlåtelse innebär en sakerförklaring till brottet. Åklagaren har, kan man säga, genom beslutet fastlagt den misstänktes skuld. Formell möjlighet till överklagande saknas i princip, även om överordnad åklagare genom överprövning kan pröva beslutet på nytt. I sina praktiska verkningar skiljer sig inte en villkorlig dom efter domstols medverkan nämnvärt från ett beslut om åtalsunderlåtelse. Vid återfall i brott kan, i likhet med vad som gäller vid villkorlig dom, beslutet om åtalsunderlåtelse undanröjas. Enligt departementschefen bör ett sådant undanröjande normalt ske om brottet inte är bagatellartat (se a. prop. s. 43). Även utan att beslutet undanröjs kan vidare domstol beakta det tidigare brottet vid påföljdsvalet och straffmätningen.

Ur principiell synpunkt kan det mot bakgrund härav sättas ifråga om det är någon större skillnad mellan att åklagare har rätt att ge

åtalsunderlåtelse och en rätt för åklagare att beträffande liknande fall utfärda strafföreläggande avseende påföljden villkorlig dom. Det är vår uppfattning att en sådan ordning inte heller innebär någon fara ur rättssäkerhetssynpunkt. De fall det skulle röra sig om är, även om de i och för sig framstår som relativt allvarliga, juridiskt sett normalt förhållandevis okomplicerade. De bötesbrott beträffande vilka åklagare i dag har rätt att utfärda strafföreläggande innefattar inte sällan bedömningar som är betydligt svårare än vad dessa fall skulle erbjuda. Till skillnad från vad som gäller vid åtalsunderlåtelse har vidare den misstänkte alltid möjlighet att vid strafföreläggande få sin sak prövad i domstol. Det bör därför kunna hävdas att ett strafföreläggande är omgärdat av starkare rättsäkerhetsgarantier än ett beslut om åtalsunderlåtelse.

En ordning som innebär att åklagare fick förelägga också villkorlig dom måste dock vara förenad med vissa restriktioner. Det skall röra sig om fall där ansvarfrågan framstår som given. Brottet skall relativt sett framstå som mindre allvarligt. Några som helst tveksamheter beträffande påföljdsvalet får heller inte föreligga. Krävs personutredning för att bedöma vilken påföljd som är lämpligast för den misstänkte bör saken prövas av domstol. Det skall således vara uppenbart att huvudpåföljden skall vara villkorlig dom. Därutöver kan det naturligtvis vara i viss mån tveksamt om den villkorliga domen skall förenas med ett bötesstraff. Om det med hänsyn till domstolarnas praxis framstår som klart att ett bötesstraff också bör utdömas bör detta inte föranleda att strafföreläggande är uteslutet. Lika väl som åklagare normalt har möjlighet att vid utfärdande av strafföreläggande pröva bötesbeloppets storlek bör det kunna läggas i dennes hand att avgöra huruvida tilläggsböter bör utgå och storleken av ett sådant straff.

Vid straffmätning och val av påföljd skall enligt 29 kap. 5 § och 30 kap. 4 § BrB viss hänsyn tas till omständigheter vid sidan av brottets straffvärde, såsom att den tilltalade kan komma att drabbas av avskedande eller andra konsekvenser för hans yrkesutövning. När sådana omständigheter föreligger bör, om inte påföljdsbestämningen ändå framstår som uppenbar, målet underställas domstols prövning.

I fall då åklagare meddelat åtalsunderlåtelse vid förväntad villkorlig dom har föreskrivits att underrättelse om beslutet skall lämnas muntligen till den misstänkte (4 § kungörelsen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål). Om möjlighet öppnas att utfärda strafföreläggande avseende villkorlig dom bör övervägas att införa motsvarande ordning beträffande delgivningen av föreläggandet. Härigenom skulle inskräpas att det trots allt inte rör sig om någon bagatellartad brottslighet. Ett system där åklagaren träffade gärningsmannen skulle även i övrigt ha pedagogiska förtjänster. Såsom tidigare anförts medger dagens system att den misstänktes enda

kontakt med åklagare och domstol, i de fall målet prövats i hans uteläge, är ett skriftligt exemplar av domen och viss kortare information. En muntlig delgivning av ett strafföreläggande skulle medföra att åklagaren närmare skulle kunna förklara innebörden av den villkorliga domen, inskräpa betydelsen av kravet på skötsamhet och redogöra för risken att strängare straff kan komma att följa på brottet i händelse av återfall. Härigenom torde för den enskilde ingripandet kunna komma att framstå som väl så allvarligt. Genom ett personligt sammanträffande med en representant för rättsväsendet skulle också respekten för avgörandet och för rättssystemet kunna ökas.

Praktiskt bör systemet utformas så att den misstänkte under förundersökningen normalt skall tillfrågas om han är beredd att godta ett strafföreläggande, i de fall detta skulle kunna bli aktuellt. Sedan åklagaren utfärdat föreläggandet och detta översänts till den misstänkte tillsammans med information om vad föreläggandet och påföljden villkorlig dom innebär kallar han den misstänkte för delgivning och eventuellt godkännande. Om den misstänkte inte kommer på kallelse eller inte vill godkänna föreläggandet är åklagaren hänvisad till att väcka talan vid domstol. Kallelsen till den misstänkte bör utformas så att detta klart framgår.

Mot bakgrund av det anförda förordar kommittén att en möjlighet öppnas att förelägga också påföljden villkorlig dom genom strafföreläggande.

Strafföreläggandets rättskraft

Ett godkänt strafföreläggande gäller enligt 48 kap. 3 § andra stycket RB som en lagakraftvunnen dom. Det finns alltså ingen möjlighet för den förelagde att angripa föreläggandet annat än genom extraordinära rättsmedel.

Om de förslag som ovan skisserats skulle genomföras kommer den enskilde, såsom också antecknats i direktiven, genom att godkänna ett föreläggande att göra åtaganden som är mer kännbara än vad som är möjligt inom ramen för nuvarande system. Enligt direktiven bör det därför övervägas om det finns skäl att mjuka upp de regler som innebär att ett godkänt strafföreläggande jämställs med en lagakraftvunnen dom.

Dagens system har vissa obestridliga fördelar. Avgörandet kommer snabbt och blir definitivt. Beslutet blir genom godkännandet omedelbart exigibelt och påföljden kan således verkställas skyndsamt. Den enskilde vet vad som gäller och vad han tar ställning till. Den fördel i dessa avseenden som strafföreläggandet besitter framför domstolsförfarandet skulle i viss utsträckning gå förlorad om rättskraftsreglerna mjukades upp.

I enlighet med vad som angivits i direktiven finns i och för sig

anledning att överväga om dagens system är lämpligt med hänsyn till den utveckling som strafföreläggandeinstitutet har i dag och kan komma att genomgå. Den dömde har alltid rätt att klaga på bedömningen i en brottmålsdom av ansvarsfrågan och därmed sammanhängande frågor. Detta gäller oavsett vilken inställning han intagit i processen. Även om han erkänt gärningen i tingsrätt kan han förneka gärningen i hovrätt och har i princip rätt att åberopa ny bevisning i den utsträckning han finner lämplig. Att det förhåller sig på detta sätt hänger naturligtvis samman med att brottmålet är indispositivt, parterna disponerar inte över saken. Det kan därför i och för sig ifrågasättas om det står i överensstämmelse med brottmålets indispositiva karaktär att ett godkänt föreläggande får de definitiva verkningar som dagens ordning innebär. Å andra sidan är ett system där den misstänkte i viss utsträckning kan disponera över skuldfrågan i processen inte alls unik, internationellt sett. I exempelvis USA tillerkänns den misstänktes erkännande betydande rättsverkningar och genom plea bargain-systemet kan åklagare och den misstänkte i betydande mån genom överenskommelser låsa bedömningen av ansvars- och påföljdsfrågan.

När det gäller brott på bötesnivån innebär förslagen inte någon mer dramatisk förändring. Även om åklagare ges rätt att utfärda strafföreläggande för alla brott som förskyller böter oberoende av straffskalans utformning, kommer ändå prövningen att vara beroende av om brottet i det enskilda fallet ligger på bötesnivån. Dess straffvärde skall alltså inte skilja sig från brott som i dag omfattas av strafföreläggande-systemet. Dagens regler vad avser rättskraften har, trots de principiella invändningar som i och för sig kan riktas mot dem, inte visat sig innebära några problem ur rättssäkerhetssynpunkt eller i övrigt medföra några olägenheter för den enskilde. Det finns en risk att en uppluckring av de rättskraftsregler som i dag gäller för strafförelägganden skulle innebära en inte oväsentlig ökning av arbetsbelastningen för åklagare och domstolar. Förelägganden som avser bötesstraff bör därför vinna laga kraft på samma sätt som i dag.

Fråga är närmast om ett föreläggande av villkorlig dom bör kunna angripas på mer generösa grunder än som i dag gäller. Med hänsyn till att det här rör sig om relativt sett något allvarligare brott kan ifrågasättas om den förelagde bör ges möjlighet att, även om han godkänt ett föreläggande, få sin sak prövad i domstol om han skulle finna detta motiverat. Vad som därvid skulle komma ifråga är att förena ett godkännande med en rätt att inom en begränsad tid begära återvinning av saken. Det skulle innebära att föreläggandet rivs upp i sin helhet om återvinning begärs. Å andra sidan skall ett föreläggande, såsom anförts, bara ges då påföljdsvalet framstår som uppenbart. Det kan inte heller bortses från att en villkorlig dom i praktiken inte innebär något mer dramatiskt ingripande för den som åläggs denna

påföljd. Möjligheten att godkänna ett föreläggande kan vidare jämföras med rätten för den som dömts till fängelse att avstå från överklaganderätten och få straffet verkställt direkt genom nöjdförklaring. Denna rätt innebär att den dömde disponerar över en sak som är betydligt mer ingripande än vad det här är fråga om. Om en särbehandling av de förelägganden som avser villkorlig dom skulle ske skulle vidare systemet bli komplicerat och svåröverskådligt för den enskilde. Olika rättelsegrunder skulle gälla för olika påföljder, vilket måste framstå som svårförklarligt. Vi har mot bakgrund av det anförda stannat för att ett godkänt strafföreläggande även avseende villkorlig dom skall vinna laga kraft enligt de regler som i dag generellt gäller för strafföreläggande.

Beträffande frågan om rättskraften av ett föreläggande om skadestånd framstår skälen för ett bibehållande av dagens ordning som än mer uppenbara. Åklagaren uppträder i den delen i en egenskap som närmast kan liknas vid att vara ombud för målsäganden. Det enskilda anspråket utgör en med det indispositiva brottmålet kumulerad dispositiv tvistemålstalan. Här disponerar parterna således över processföremålet. En misstänkts godkännande i den delen kan enligt vår mening jämföras med ett processuellt medgivande i ett tvistemål. Ett sådant medgivande kan fritt återkallas i samma instans där det är givet men är i princip bindande för parten i högre rätt (jfr Ekelöf, Rättegång IV, 5:e uppl., s. 68). Efter det att dom grundad på medgivandet fallit är således parten i stort sett bunden av sitt ställningstagande. I konsekvens härmed bör i princip gälla att ett skriftligt godkännande av ett enskilt anspråk skall kunna angripas endast med åberopande av avtalslagens ogiltighetsregler eller på annan liknande extraordinär grund. Rättegångsbalkens regler om resning och om extraordinära besvär över strafföreläggande torde utan ändring kunna göras tillämpliga även på ett föreläggande som upptar skadestånd eller andra former av enskilda anspråk.

Även fortsättningsvis bör strafföreläggandet i rättskraftshänseende ses som en helhet. Det gäller oavsett vilken påföljd som valts och även om föreläggandet är förenat med särskild rättsverkan eller enskilt anspråk. För detta talar såväl praktiska som principiella skäl. Har föreläggandet bestritts i någon del måste hela saken underställas domstol. Det bör således inte komma ifråga att föreläggandet skall kunna vinna laga kraft endast i viss del.

Det bör ankomma på riksåklagaren att utfärda föreskrifter och allmänna råd angående tillämpningen av de utökade möjligheter till strafföreläggande som ett genomförande av förslagen skulle innebära. Det torde också bli nödvändigt att anpassa handläggningsrutiner och blanketter o.d. till den nya ordningen. Detta torde få ske i samråd mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen.

Effekter av förslagen

Målhanteringen

För att om möjligt kunna bedöma effekterna av de utvidgningar av strafföreläggandeinstitutet som vi ovan föreslagit har utredningen låtit göra en begränsad undersökning av hur förslagen, om de varit genomförda, skulle ha påverkat handläggningen av mål som avdömts vid Stockholms tingsrätts 13:e avdelning och vid Nyköpings tingsrätt under år 1990. Undersökningen redovisas i sin helhet i betänkandets bilagedel. Sammanfattningsvis framkom följande.

Vid den aktuella avdelningen på Stockholms tingsrätt och vid Nyköpings tingsrätt meddelades det undersökta året 770 respektive 666 brottmålsdomar. Om strafföreläggande skulle ha kunnat utfärdas för uppenbara fall av villkorlig dom, vid medgivna skadestånd och för alla brott som förskyller böter skulle enligt undersökningen sammanlagt 130 av dessa mål, eller cirka 9 procent, kunna antagas ha beivrats genom strafföreläggande. Den närmare fördelningen framgår av följande tabell.

	Stockholms tr, avd 13	Nyköpings tr
Villkorlig dom, varav med medgivnet skadestånd	73 15	24 3
Böter, varav brott med fängelse mer än 6 månader i straffskalan varav med medgivnet skadestånd	21 2 19	12 2
Summa	94	36

I samtliga dessa fall har förhållandena i målet varit sådana att det med de regler som vi ovan föreslagit sannolikt skulle ha utfärdats ett strafföreläggande och den misstänktes inställning har varit sådan att han sannolikt skulle ha godkänt föreläggandet.

De fall av villkorlig dom där dessa förutsättningar har bedömts föreliggande har uteslutande avsett förmögenhetsbrott. Vidare har endast sådana fall medtagits där påföljdspraxis är stabil och där det inte finns anledning antaga att domstolen övervägt annan påföljd än villkorlig dom. Personutredning har inte gjorts i något av målen.

Samtliga skadestånd har varit av relativt blygsam storlek. I inget fall har beloppet överstigit ett halvt basbelopp. Det vanligaste brottet, där

skadeståndsfrågan enligt dagens regler utgjort det enda hindret mot strafföreläggande var skadegörelse. Bland övriga brottstyper kan nämnas snatteri och bedrägligt beteende.

Bötesdomar som avsett brott med fängelse mer än sex månader i straffskalan var relativt sällsynta. De sammanlagt fyra fall där förutsättningar för strafföreläggande enligt förslaget borde ha förelegat avsåg olaga hot (2 fall), olovligt förfogande och olovlig kraftavledning.

De relativt stora skillnader i effekterna på de två domstolarna bör kunna förklaras framför allt med skillnader i målstrukturen. Vid avdelning 13 på Stockholms tingsrätt förekommer inga allvarigare narkotikabrott och mål om ekonomisk brottslighet. Vidare är andelen enklare bötesbrott betydligt mindre, eftersom bestridda strafförelägganden inte kommer till denna avdelning. Vid Nyköpings tingsrätt förekommer alla typer av brottmål. Andelen bötesdomar är stort. Merparten torde avse måltyper där ordningsbots- eller strafföreläggande i och för sig kan utfärdats, men där brottet varit förnekad. Det finns måhända anledning anta att förhållandena vid Nyköpings tingsrätt är mer representativa för landet i sin helhet än avdelningen vid Stockholms tingsrätt.

Undersökningen tyder på att förslaget skulle få störst effekt vad avser handläggningen av traditionell förmögenhetsbrottslighet och vid sådana enklare brottstyper som regelmässigt är förenade med skadeståndsanspråk, särskilt skadegörelse. I det senare avseendet finns anledning att anta att effekterna närmast har undervärderats. Det är inte ovanligt att skadeståndsanspråk framförs under förundersökningen och därför utgör hinder mot strafföreläggande. Innan målet kommer upp till förhandling har dock inte sällan anspråket reglerats av den misstänkte. I dessa fall, som inte kunnat identifieras i undersökningen, skulle säkert i många fall, med vårt förslag, föreläggande ha kunnat utfärdas.

Försök har gjorts att beräkna effekten i form av besparingar på de aktuella domstolarna till följd av förslagen. För 13:e avdelningens vid Stockholms tingsrätt del skulle förslaget ha inneburit inbesparad förhandlingstid på omkring 40-50 timmar det aktuella året. För den administrativa personalens del kan tidsbesparingen beräknas till 30-40 timmar. Motsvarande siffror för Nyköpings tingsrätt blir 15-20 timmar i inbesparad förhandlingstid och 13-20 timmars tidsbesparing för den administrativa personalen. Förslagen skulle också innebära vissa, mer svårberäknade vinster för åklagarna, genom att de skulle slippa att inställa sig vid förhandling. Dessa vinster kan dock i viss mån uppvägas av det merarbete som det innebär att muntligen delge föreläggande av villkorlig dom. För polisens del torde effekterna bli obetydliga.

Även om effekterna således inte kan betecknas som dramatiska menar vi att den inbesparingen, särskilt för domstolarna, som ligger i förslagen inte skall underskattas och väl motiverar ett genomförande av de nya reglerna.

Teknisk anpassning till ny strafförelägganderutin

Riksåklagaren har tillsammans med rikspolisstyrelsen utarbetat en ny helt ADB-baserad strafförelägganderutin. Systemet var avsett att träda i kraft den 1 april 1992, men har förskjutits något och beräknas kunna komma igång under hösten 1992. Utredningen har under hand varit i kontakt med de ansvariga för projektet hos riksåklagaren för att informera om utredningens överväganden beträffande strafföreläggandeinstituttet. Med hänsyn till de svårigheter som en omläggning av systemet skulle medföra efter det att den nya rutinen tagits i bruk har man från riksåklagaren och rikspolisstyrelsens sida beslutat att tekniskt anpassa systemkonstruktionen efter de förändringar som utredningen övervägt. I yttrande till utredningen anför de ansvariga för strafföreläggandeprojektet att några tekniska hinder för anpassningen inte föreligger, men att vissa administrativa bekymmer, bl.a. vad avser uppbördsrutiner kan uppkomma. Det kan dock nämnas att utredningens nedan redovisade överväganden om en sammanslagning av ordningsbots- och strafföreläggandeinstituten uppkommit så sent i utredningsarbetet att anpassning av den nya strafförelägganderutinen härtill inte kunnat aktualiseras. Med hänsyn till att sammanslagningen i huvudsak endast är av lagteknisk natur bör den inte i någon större utsträckning komma att påverka rutiner o.d. Det finns därför inte anledning anta att förslaget i den delen skall bereda några större svårigheter vad avser den tekniska handläggningen av systemet.

3.5.3 Vidgat utrymme för ordningsbot

För ordningsbotsföreläggande gäller i dag den begränsningen att endast penningböter får vara stadgat för brottet. I ordningsbotsinstituttets natur ligger också att tillämpningen måste kunna göras i hög grad schabloniserad. Systemet måste kunna tillämpas av polisman ute på fältet och får inte kräva omfattande utredning eller djupgående juridiska analyser. Genom att tillämpningsområdet är inskränkt till penningböter kan taxor fastställas för de brott som skall beivras genom ordningsbot. I praktiken torde detta vara nödvändigt för att rättssäkerhetskraven och kraven på likhet inför lagen skall kunna bibehållas. Det bör därför inte komma ifråga att utvidga möjligheten till föreläggande av ordningsbot på det sättet att andra påföljdsformer, närmast dagsböter, förs in i systemet. Även i fortsättningen bör således inga andra påföljder än penningböter få åläggas genom föreläggande av polisman.

Ändringar med anledning av bötesreformen

Riksdagen beslutade år 1991 om vissa ändringar i brottsbalken avseende bötesstraffets utformning och tillämpningsområde. Den nya lagstiftningen bygger på regeringens förslag i proposition 1990/91:68 om ändring i brottsbalken (böter) och har behandlats i justitieutskottets betänkande 1990/91:JuU 10 Böter. Lagändringarna (SFS 1991:240) har trätt i kraft den 1 januari 1992. Genom de nya reglerna har öppnats möjligheter att döma till penningböter även beträffande vissa brott för vilka är stadgat dagsböter.

Genom lagändringen har maximum för penningböter höjts från 1 000 kronor till 2 000 kronor vid ett brott och från 2 000 kronor till 5 000 kronor när penningböter tillämpas som gemensamt straff för flera brott. Vidare har skalan för antalet dagsböter ändrats. Det lägsta antalet dagsböter som kan dömas ut är numera 30 dagsböter i stället för som tidigare en dagsbot. Om ett brott för vilket böter är föreskrivet bör föranleda lägre straff än 30 dagsböter, skall straffet dömas ut i penningböter. Maximala antalet dagsböter har höjts från 120 till 150 för ett brott och från 180 till 200 som gemensamt straff för flera brott. Minsta beloppet för en dagsbot har höjts från 10 till 30 kronor. Om särskilda skäl föreligger, skall dagsbotens belopp få jämkas. Om böter döms ut som ett gemensamt straff för flera brott och det bland brotten ingår ett som bör föranleda dagsböter, blir det gemensamma straffet dagsböter. Om det finns särskilda skäl, kan dock rätten döma särskilt för brott för vilka endast penningböter är föreskrivna. Allmänna bötesminimum har differentierats och höjts till 100 kronor vid penningböter och normerade böter samt till 450 kronor vid dagsböter.

De nya reglerna innebär således att domstolen i de fall den finner att ett brott förskyller mindre än 30 dagsböter skall fastställa straffet i penningböter. Enligt vad som redovisats i propositionen fick närmare hälften av dem som ålades dagsböter år 1989 ett straff som understeg 30 dagsböter. Avsikten är emellertid inte att alla de brott som i dag förskyller under 30 dagsböter fortsättningsvis skall rendera penningböter. En mer naturlig gräns mellan dagsböter och penningböter är i stället enligt propositionen vad som i dag förskyller 20 dagsböter. Härigenom markeras att utanför dagsbotsområdet skall falla endast mer bagatellartade brott. Utgångspunkten skall därför vara att straffet för sådana brott som har ett straffvärde, bedömt enligt dagens mått, som uppgår till 20 dagsböter eller mer även fortsättningsvis skall utdömas i dagsböter. Detta fordrar att praxis vid straffmätningen av bötesbrott ändras. Enligt propositionen bör sådana brott som i dag bestraffas med 20 dagsböter i fortsättningen rendera 30 dagsböter. Denna höjning bör följa med upp genom straffskalan. För att bibehålla proportion i straffmätningen bör därutöver ytterligare

skärpning ske vid brott som förskyller högre dagsbotsantal. För brott som i dag förskyller 60-80 dagsböter bör dagsbotsantalet i princip öka med 20 och för brott som bedöms ligga kring maximiantalet enligt dagens regler bör antalet dagsböter öka med 30.

De brott för vilka är stadgat dagsböter men där straffet i fortsättningen skall utdömas i penningböter är således sådana där straffet i dag fastställs till 10-15 dagsböter. Bötesstraff på denna nivå är förhållandevis ovanliga. År 1987 utdömdes 10 dagsböter i 2 procent och 15 dagsböter i 6 procent av alla bötesdomar. Till sådana brott där penningböter bör kunna bli aktuella hör enligt propositionen vissa fall av vårdslöshet i trafik som inte är ringa men som ändå bedöms som mindre allvarliga. När det gäller snatteri anmärks att det finns vissa typer av butikstillgrepp som visserligen avser högre värden än de 50 kronor som enligt riksåklagarens allmänna råd (RÅC I:105) i allmänhet iaktas som värdegräns för åtalsunderlåtelse när tillgreppet är av engångsnatur, men som med hänsyn till det tillgripnas värde eller andra speciella omständigheter ändå kan bedömas som mindre allvarliga. Det bör enligt propositionen i dessa fall vara möjligt att döma till penningböter även i många fall som i dag normalt bestraffas med 20 dagsböter. Även vid andra ringa förmögenhetsbrott än snatteri, exempelvis vissa fall av bedrägligt beteende och egenmäktigt förfarande, framhålls att penningböter på liknande sätt bör kunna dömas ut.

Utfallet av bötesreformen är svårt att förutse. Det kan i och för sig förväntas att straffmätningen under en övergångsperiod kan komma att präglas av en viss osäkerhet. Det får dock antas att straffet för många av de brott som nyss nämnts kommer att fastställas i penningböter. Härigenom vidgas det teoretiska utrymmet för vilka brott som skulle kunna vara lämpliga att beivra genom ordningsbot. Enligt 48 kap. 13 § RB gäller i dag som förutsättning för att använda ordningsbot att penningböter är stadgat för brottet. Det innebär att de brott som endast har dagsböter i straffskalan inte utan lagändring kan tas in i ordningsbotssystemet även om de i fortsättningen i praxis skulle förskylla penningböter. För att möjliggöra en utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbot till denna nya kategori brott fordras en anpassning av rättegångsbalkens regler. En sådan ändring skulle, såsom antecknas i propositionen, kunna vara att det i 48 kap. 13 § RB stadgades att ordningsbot fick användas då penningböter kan följa på brottet. Enligt propositionen bör erfarenheterna av reformen få visa om det är lämpligt att så sker och för vilken eller vilka typer av brott som ordningsföreläggande i så fall bör kunna komma ifråga. Det hänvisas också i propositionen till det arbete som utförs av åklagarutredningen.

Kommittén har ovan redovisat sin positiva syn på ordningsföreläggande som processform och de goda erfarenheter som finns av

hittillsvarande tillämpning. Det är enligt vår uppfattning angeläget att noggrant pröva och ta tillvara möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet för denna förenklade handläggningsform. Det finns därför anledning att överväga om den skisserade ändringen av rättegångsbalkens förutsättningar för ordningsbot redan nu bör genomföras.

Ordningsbot för snatteri och andra dagsbotsbelagda brott

För att ordningsbot skall kunna komma ifråga fordras att ett brott förekommer med viss frekvens och att tillämpningen är i viss utsträckning schabloniserad. Detta torde, i vart fall till dess praxis under viss tid fått stabiliseras, utesluta användningen av ordningsbot för många brott som fortsättningsvis i och för sig kommer att förskylla penningböter. Beträffande brottet vårdslöshet i trafik har kommittén föreslagit att tillämpningsområdet för detta straffstadgande skall minska. Även bortsett från detta innehåller ansvarsbedömningen i dessa fall sådana svårigheter att det knappast kan komma ifråga att föra in brottet i ordningsbotssystemet, annat än möjligen på sikt. Brott som i stället i första hand bör uppmärksammas i detta sammanhang är de mindre förmögenhetsbrotten och då främst butikssnatterier. De senare intar genom sin frekvens en särställning. Antalet lagförda med snatteri som huvudbrott uppgick år 1990 till knappt 16 000. Flertalet av dessa torde avse snatteri i butik. Påföljden fastställdes i cirka en fjärdedel av fallen till 20 dagsböter eller lägre. Det innebär att, om uttalandena i propositionen får genomslag, åtskilliga tusen snatterier kan komma att rendera penningböter.

Frågan om att införa möjlighet att beivra snatterier genom ordningsbot har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Riksdagen har hittills uttalat tveksamhet till införandet av en sådan möjlighet. Även till 1990/91 års riksmöte lades flera motioner med förslag i denna riktning. Motionerna har behandlats i justitieutskottet. Utskottet har i betänkandet (1990/91:JuU 10) hänvisat till åklagarutredningens arbete och med hänvisning till sakens nuvarande beredningsläge hemställt att motionsyrkandena avslås. I betänkandet uttalas dock att utskottet utgår från att åklagarutredningen prövar frågan om ordningsbot för snatteri i positiv anda.

Den beslutade bötesreformen medför enligt vår mening att förutsättningarna för ett införande av snatterierna i ordningsbotssystemet radikalt förändras. Några principiella avsteg från vad som gäller i övrigt för bötesbrotten kommer således inte att erfordras och någon förändring av synen på snatteribrottets straffvärde behöver inte ske. De penningböter som kan komma att utdömas blir fastställda inom ramen för de generella regler som gäller i påföljdssystemet.

Snatterier skiljer sig i och för sig från vad som i övrigt gäller beträffande de brott som omfattas av ordningsbotsbeslutet. Vad som

främst åsyftas är att snatteri är ett uppsåtligt brott. I den debatt som förekommit avseende frågan om lämpligheten av ordningsbot för snatteri har särskilt pekats på vanskligheten av att göra uppsåtsbedömningar i samband med ordningsbotsförelägganden. Det har också anförts att polisen saknar erforderlig utbildning för att klara en sådan uppgift. Synpunkter har vidare framförts om att snatteri är ett så allvarligt brott att de kriminalpolitiska effekter som ligger i själva förfarandet vid strafföreläggande och förhandling i domstol bör tas tillvara.

Kommittén har i och för sig förståelse för dessa invändningar. De framförda farhågorna är emellertid enligt vår mening överdrivna. De objektiva omständigheterna kring ett snatteri är ofta väl så lätta att klargöra som beträffande övriga brott i ordningsbetskatalogen. När det gäller uppsåtsfrågan innebär naturligtvis varje invändning beträffande uppsåtet att föreläggande är uteslutet. Vad kritikerna åsyftar torde vara risken för att polisen inte tillräckligt klargör för den misstänkte att uppsåt krävs för snatteriansvar. Detta problem bör med förhållandevis små medel kunna åtgärdas genom utbildning för de poliser som kan komma ifråga och genom att den misstänkte ges ytterligare information om förutsättningarna för sitt ställningstagande i någon standardiserad form genom blankett eller liknande.

Starka praktiska skäl talar för att möjlighet införs att beivra snatterier genom ordningsbot. Det är omvitnat att snatterier utgör ett stort och ökande problem för handeln. Utredningar av snatterier slukar på grund av sin frekvens stora resurser för polis, åklagare och domstolar. Om ordningsbot kan föreläggas torde fler brott kunna beivras med befintliga resurser. Vidare är snattare ofta ungdomar. Särskilt beträffande unga personer är det angeläget att reaktionen på ett brott kommer snabbt och helst i direkt anknytning till händelsen. Polisen ges också härigenom möjlighet att klargöra för gärningsmannen innebörden av straffet och vilka konsekvenserna kan bli om han återfaller i brott. Reaktionen på brottet skulle därigenom komma att framstå närmast som skarpare än i dag.

Genomförande - praktiska svårigheter

Ett problem av praktiskt slag i sammanhanget är dock det sätt på vilket ingripande mot snatterier sker i dag. Särskilt i de större städerna är det relativt sällan som polis kommer till platsen när ett snatteri uppdragas. Utredningen tillgår i stället så att en butikskontrollant eller motsvarande tar vissa uppgifter av den misstänkte på plats. Det skriftliga materialet sänds därefter över till polisen som kompletterar det med förhör, dagsbotsutredning m.m., antingen genom telefonkontakt med den misstänkte eller genom en skriftlig berättelse från denne. På mindre orter är det dock, enligt vad vi

erfarit, relativt vanligt att polis kallas till platsen för ett snatteri. Om det skisserade systemet med ordningsbot skall få praktiskt genomslag torde krävas att polisen tillkallas i större utsträckning än i dag vid snatterier. Vi är medvetna att en sådan ordning kan vara svår att genomdriva, bl.a. av resursskäl. Det bör dock inte vara uteslutet att rutiner som motsvarar de angivna önskemålen på i vart fall vissa håll bör kunna skapas. Vi vill i sammanhanget särskilt anmärka att en utveckling som innebär att ordningspolis deltar direkt vid beivrande av snatteribrott står i god överensstämmelse med de allmänna önskemål som under senare tid uttalats att skiljelinjen mellan kriminal- och ordningspolisverksamhet bör tunnas ut.

Det finns också vissa andra praktiska problem i sammanhanget. Beträffande snatteri och andra brottsbalksbrott som kan bli aktuella för föreläggande av polisman gäller att misstankar om sådana brott skall antecknas i person- och belastningsregistret (PBR). Några rutiner för underrättelser till PBR finns inte i ordningsbotssystemet. Vidare torde det föreligga ett behov för polisman att, inte minst vid misstänkta snatterier, ha åtkomst till register för undersökning av om den misstänkte tidigare gjort sig skyldig till brott, vilket i så fall kan föranleda att ordningsbot inte bör utfärdas. Dessa frågor måste givetvis få sin lösning innan ett system med ordningsbot för angivna brottstyper kan tas i bruk. Problemen bör emellertid inte vara större än att de bör gå att lösa på ett förhållandevis enkelt sätt, inte minst med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen. I vart fall bör de inte stå i vägen för den föreslagna lagändringen.

En ytterligare fråga som bör uppmärksammas i lagstiftningsarbetet med anledning av våra förslag är att, i de fall gärningsmannen är under arton år och svårare straff än böter är stadgat för brottet, skall en protokollerad åtalsprövning ske enligt lagen om unga lagöverträdare. Omfattningen av denna prövningsskyldighet och formerna för prövningen, som i dag görs av åklagare, kan komma att behöva ändras för att ett system med ordningsbot för bl.a. snatteri skall fungera avseende ungdomar. Med hänsyn till ungdomsbrottskommitténs arbete finner vi inte anledning att gå närmare in på den frågan. En schabloniserad påföljdsprövning inom ordningsbotssystemets ram bör dock, såsom vi tidigare uttalat, kunna ses som ett alternativ till åtalsunderlåtelse beträffande vissa brott av ungdomar.

Ändring av ordningsbotskatalogen

Genom att införa angiven ändring i rättegångsbalken skapas beredskap för att så snart som praxis stabiliserat sig, vilket inte kan ta lång tid för snatteriernas del, föra in snatterierna i ordningsbotssystemet. Kommittén förordar därför att denna lagändring företas redan nu. Det ankommer därefter på riksåklagaren att efter samråd med

rikspolisstyrelsen göra bedömningen av vilka snatterier som skulle kunna beivras genom ordningsbot. Kommittén vill framhålla angelägenheten av att denna prövning vidtas så snart det visar sig praktiskt möjligt och i positiv anda. Det kan inte uteslutas att riksåklagaren därvid kan finna att påföljdspraxis även vad avser andra dagsbotsbelagda brott vunnit sådan stabilitet att, om övriga förutsättningar är uppfyllda, de kan inordnas i ordningsbotssystemet.

Med hänsyn till de omställningsproblem som förslagen i denna del kan innebära och till osäkerheten beträffande frågan om när praxis har stabiliserats på ett sådant sätt att ordningsbotskatalogen kan utvidgas med bl.a. snatteri har vi avstått från att närmare försöka beräkna effekterna av förslagen i detta avsnitt. Det kan emellertid konstateras att i vart fall det teoretiska utrymmet för rationaliseringsvinster är betydande.

Ändring från dagsböter till penningböter i vissa fall

Tillämpningsområdet för ordningsbot har alltsedan institutets tillkomst genomgått en successiv utvidgning. Detta har skett genom olika typer av åtgärder. Vid nyttillkommen lagstiftning särskilt på trafikområdet har stadgats penningböter för flertalet överträdelser. En annan metod som under senare år kommit till flitig användning är att ändra straffskalan i gällande straffbud i trafikförfattningarna från dagsböter till penningböter. Så har skett exempelvis beträffande vägtrafikkungörelsen och närallgande författningar, där penningböter numera gäller i stort sett generellt för brott mot trafikreglerna. Även i andra författningar på trafikområdet, exempelvis vad avser registrering av fordon, har motsvarande ändring företagits.

De nya bötesregler som trätt i kraft den 1 januari 1992 har medfört att utrymmet för ordningsbot vidgats påtagligt, under förutsättning att vederbörliga ändringar av rättegångsbalkens regler angående förutsättningarna för ordningsbot vidtas. Alla de fall som enligt det föreslagna systemet i praxis kommer att förskylla penningböter kan således teoretiskt komma att bli möjliga att beivra genom ordningsbot. Frågan är därför om behovet av en översyn av gällande lagstiftning i syfte att föra över dagsbotsbelagda förseelser till penningböter alltjämt föreligger. Klart är väl att behovet minskar. Någon systematisk genomgång av specialstraffrätten i detta syfte torde således knappast vara motiverad. Det finns dock enligt vår mening anledning att beträffande mer frekventa överträdelser fortsätta en översyn av angivet slag i syfte att ändra straffskalan till penningböter i de fall straffvärdet av en överträdelse kan motivera detta.

Straffskalan för ett brott skall naturligtvis spegla brottets straffvärde. I de fall där det kan konstateras att påföljdspraxis beträffande ett bötesbrott generellt ligger på en mycket låg nivå kan, särskilt

mot bakgrund av vad som anförs angående bötesstraffets fortsatta utformning i bötespropositionen, ifrågasättas om inte penningböter bör föreskrivas generellt för brottet. Även om penningböter kan komma att utgå till följd av bötesreformen bör av principiella och pedagogiska skäl straffskalan som ges i straffbudet vara adekvat i förhållande till överträdelsens faktiska straffvärde.

Den översyn som kan anses motiverad att göra inom ramen för åklagarutredningens arbete torde få inskränka sig till sådana fall där dels bötesstraffen generellt är låga, dels där överträdelser förekommer med viss frekvens. Eftersom översynen skall ha till primärt syfte att undersöka vilka överträdelser som skulle kunna vara lämpliga att införa i ordningsbotssystemet bör vidare granskningen inskränka sig till sådana förseelser som till sin natur är av det slag att de kan vara lämpade för att beivra genom ordningsbot.

Med denna utgångspunkt för prövningen återstår ett mycket begränsat antal författningar som kan komma i fråga för åtgärder av detta slag. För att det överhuvudtaget skall finnas underlag för att schablonisera påföljdsbestämningen på det sätt som sker vid föreläggande av ordningsbot torde krävas att antalet överträdelser mot författningen uppgår till i vart fall ett par hundra varje år.

Med denna utgångspunkt har vi valt att inskränka översynen till följande författningar

KK (1972:602) om arbetstid vid vägtransport (cirka 1 300 överträdelser årligen)

Förordning (1975:883) om arbetsförhållanden vid internationella vägtransporter (cirka 700 överträdelser årligen) och

Sjötrafikförordningen (1986:300) (cirka 300 överträdelser årligen)

Lagen (1987:773) om register för fritidsbåtar (248 lagförda överträdelser år 1990)

Arbetstid och arbetsförhållanden vid vägtransporter

I författningarna angående arbetstid och arbetsförhållanden vid vägtransporter straffbeläggs huvudsakligen att överskrida regler angående högsta tillåtna körtid utan vila och att inte föra eller medföra föreskrivna handlingar. Straffhotet är främst riktat mot föraren, men kan även drabba arbetsgivaren om denna inte tillhandahållit föreskrivna arbetstids- och kontrollböcker eller om han inte fört föreskrivna anteckningar.

Utredningen har inhämtat uppgifter från ett antal polismyndigheter avseende handläggningen av dessa ärenden. Därvid har framkommit följande. Överträdelser av de angivna författningarna upptäcks regelmässigt vid av polisen ordnade fordonskontroller. I vissa fall kan

kontrollen ha gjorts av någon av trafiksäkerhetsverkets bilinspektörer, men också i sådana fall är polis oftast på plats och deltar i kontrollen. Den utredning som är möjlig att vidta görs direkt på plats. Kontroll sker av färdskrivardiagram och av andra fordonshandlingar. Om dessa handlingar visar att arbetstidsregler överträtts eller om föreskrivna handlingar inte finns eller inte förts på föreskrivet sätt brukar föraren, ställd inför dessa uppgifter, i regel erkänna att en överträdelse har skett. Någon utredning utöver den som görs på platsen är vanligtvis inte möjlig att göra. De dagsbotsutredningar som kan göras i dessa fall är ofta mycket ofullständiga. Lämnade uppgifter är ofta inte möjliga att kontrollera och kan nog inte så sällan misstänkas vara felaktiga.

Sakkunskap när det gäller tillämpningen av dessa regler finns huvudsakligen inom polisen. De polismän som utredningen varit i kontakt med har varit av den uppfattningen att ett system där polismannen har möjlighet att utfärda ett föreläggande av ordningsbot direkt på platsen skulle vara mycket effektivt och ha alla förutsättningar att fungera i praktiken.

Normalstraffet för överträdelser av angivet slag är, enligt vad vi erfarit, cirka 20 dagsböter. Något behov av att straffskalan går utöver vad som är möjligt att utdöma med stöd av bestämmelserna om penningböter torde inte föreligga. Därvid är att märka att den trots allt, beträffande föraren, viktigaste sanktionen är den skyldighet för polisen som finns angiven i båda författningarna att hindra fortsatt färd som inte kan ske utan påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Vi föreslår, med hänvisning till det anförda, att straffet generellt ändras från dagsböter till penningböter i kungörelsen om arbetstid vid vägtransport och i förordningen om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter.

Sjötrafikförordningen

I sjötrafikförordningen straffbeläggs brott mot sjövägsreglerna och mot andra regler och föreskrifter angående framförande och förtöjning av fartyg. Ansvarsreglerna skall ses mot bakgrund av de straffbestämmelser som finns i sjölagen (1891:35) och som straffbelägger mer allvarliga brott mot säkerheten till sjöss.

Den i praktiken vanligaste typen av överträdelser av sjötrafikförordningen torde vara brott mot föreskrifter angående fartbegränsning inom vissa områden och i vissa farleder. Därutöver förekommer förseelser avseende bl.a. brister i förandet av lanternor, brott mot ankringsförbud och brott mot begränsningar i rätten att använda vattenområde för båttävling, vattenskidåkning och liknande sporter. I många av de skrivelser som inkommit till utredningen har anförts att det är ett stort problem att särskilt hastighetsöverträdelser till sjöss,

speciellt avseende fritidsbåtar, inte kan beivras genom ordningsbot. Det är en typ av förseelse, har det anförts, som skulle vara mycket lämplig att föra in i ordningsbotssystemet. Också beträffande övriga mer frekventa överträdelser av sjötrafikförordningen är förhållandena sådana att ordningsbot, om detta var tillåtet i lagstiftningen, ofta skulle kunna vara ett användbart instrument för att fastställa påföljd. Straffvärdet för samtliga dessa förseelser kan jämföras med motsvarande förseelse i vägtrafiken. Enligt tillgänglig statistik fastställs bötesstraffet för brott mot sjötrafikförordningen i över 95 procent av fallen till under 30 dagsböter. Förhållandena är oftast lätt konstaterbara. Någon utredning utöver vad som kan göras på plats är i regel vare sig möjlig eller erforderlig. Överträdelser av detta slag upptäcks ofta av kustbevakningen. Personalen inom kustbevakningen har i dag inte behörighet att utfärda föreläggande av ordningsbot. Om kommitténs förslag beträffande utformningen av föreläggande av bötesstraff i framtiden blir genomfört kommer därigenom att skapas en möjlighet att förordna också kustbevakningspersonal att hantera det nya bötesföreläggandesystemet. Ett införande av penningböter för angivna överträdelser till sjöss skulle alltså kunna kombineras med en möjlighet för vissa tjänstemän vid kustbevakningen att, i likhet med vad som gäller inom tullen, under vissa förutsättningar utfärda föreläggande av bötesstraff. Med hänsyn till den utbildning som kustbevakningens personal redan i dag genomgår torde några mer omfattande utbildningsinsatser inte krävas för att systemet skulle fungera på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Utredningen har under hand inhämtat synpunkter från kustbevakningen beträffande behovet av det föreslagna systemet och hur detta skulle kunna tänkas fungera i praktiken. I yttrande till utredningen har ledningen för kustbevakningen angivit att intresset är stort inom kustbevakningen för att införa förenklade former för beivrande av brott på sjötrafikens område. Bland fördelarna med ordningsbotssystemet har nämnts att handläggningen blir enklare och snabbare, att dagsbotsutredning inte behövs och att bötesbeloppen blir lika för alla. Inom kustbevakningen bedömer man också att möjlighet att utfärda ordningsbot skulle öka benägenheten att ingripa och beivra överträdelser. Med en kortare utbildning skulle systemet fungera väl i praktiken, bedömer man. Kostnaderna för omläggningen skulle också bli mycket blygsamma.

Det är omvittnat att många överträdelser till sjöss i dag inte rapporteras med hänsyn till att förfarandereglerna för utkrävande av ansvar upplevs som omständliga och resurskrävande. Ett system med ordningsbot för enklare överträdelser av sjötrafiken skulle, utöver de fördelar som ordningsbotssystemet i övrigt innebär, enligt vår bedömning kunna bidra till en bättre ordning till sjöss och därigenom

till ökad säkerhet, särskilt för fritidsbåtstrafiken.

Vi föreslår, med hänvisning till det anförda, att penningböter införs generellt som påföljd i sjötrafikförordningen. Det blir därefter riksåklagarens sak att bedöma vilka av förseelserna enligt sjötrafikförordningen som lämpligen bör intas i ordningsbetskatalogen.

Om systemet faller väl ut torde vissa ytterligare förseelser, exempelvis avseende brott mot vissa regler i sjölagen kunna införas i ordningsbetskatalogen i framtiden.

Lagen om register för fritidsbåtar

Fritidsbåtsregistret infördes den 1 januari 1988. Skyldigheten att registrera, anmäla ägarbyte och att anmäla att en båt skall avregistreras är straffsanktionerad. Registreringsplikten är sanktionerad med dagsböter, medan påföljden för övriga förseelser enligt lagen är penningböter.

Ingripande mot den som gjort sig skyldig till en registreringsförseelse kräver inte obetydliga utredningsresurser, inte minst med hänsyn till att flera myndigheter är inblandade i hanteringen. De resurser som åtgår härför står enligt vår mening inte i proportion till förseelsens allvar. Underlåtenhet att registrera sin fritidsbåt kan inte anses ha ett straffvärde som är högre än att det borde var tillräckligt att för brottet kan följa penningböter. Brott mot registreringsplikten upptäcks huvudsakligen av sjöpolisen och kustbevakningen. Förhållandena är regelmässigt lätt konstaterbara. Särskilt om kustbevakningen i enlighet med föregående förslag ges rätt att utfärda ordningsbot bör utan större svårighet förseelser mot lagen om register för fritidsbåtar också kunna omfattas av kustbevakningens förelägganderätt.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att penningböter generellt införs som påföljd i lagen om register för fritidsbåtar.

Regeringen har i regeringsdeklarationen uppgett att fritidsbåtsregistret skall avskaffas. Vårt förslag faller givetvis om registreringsplikten upphör.

3.6 Förverkande i samband med ordningsbot

Enligt 48 kap. 2 § andra stycket RB gäller att strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot skall omfatta också förverkande och annan sådan särskild rättsverkan, när sådan är förenad med brottet. Rätten att uppta förverkande och annan särskild rättsverkan i föreläggandet är dock inskränkt i olika avseenden. Riksåklagaren har i sina allmänna råd beträffande strafföreläggande, intagna i Handbok för strafföreläggande, del 1, angivit att åklagare inte bör uppta förverkande i strafföreläggande i sådana fall då egendomens värde är sådant att den inte kunnat förverkas av åklagare enligt förverkande-

lagen. Detta har hittills i avsevärd mån begränsat möjligheterna att uppta förverkande i strafföreläggande. Beträffande ordningsbot finns inskränkande föreskrifter i 5 § ordningsbotskungörelsen. Däri stadgas att förverkande får upptas i föreläggandet endast om det avser brott mot 16 § andra stycket allmänna ordningsstadgan och det uppskattade värde av det som skall förverkas är högst 250 kronor eller om det rör sig om brott som avses i 2 § varusmugglingslagen eller försök till sådant brott och förverkandet avser gods som varit föremål för varusmuggling eller försök till sådant brott. Är i övrigt brott som skall tas upp i ordningsbotsföreläggandet förenat med förverkande eller annan sådan särskild rättsverkan får föreläggande inte utfärdas.

Kommittén föreslår nedan att åklagares möjligheter att förordna om förverkande utan samband med talan om ansvar utvidgas kraftigt och att det införs en rätt också för polis att i vissa sådana fall själv besluta om förverkande. Enligt vår mening bör ingen skillnad föreligga beträffande denna rätt och rätten att uppta förverkande i samband med föreläggande som också avser ansvarsfrågan. Om vårt förslag beträffande förverkandelagen genomförs bör därför riksåklagaren anpassa sina allmänna råd beträffande strafföreläggande (eller föreläggande av påföljd, se nedan) härtill. Vid kommande översyn av tillämpningsföreskrifter avseende ordningsbot (eller motsvarande, se nedan) bör också polisens rätt att förelägga om förverkande ändras så att de överensstämmer med förverkandelagens regler.

3.7 Körkortsfrågor

Utredningen skall enligt direktiven överväga möjligheterna att förena strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot med någon form av körkortsåtgärd.

Frågor om körkortsingripande på grund av trafikbrott har ingående övervägts av kommittén Körkort 2000. Kommittén har nyligen avgivit sitt slutbetänkande Säkrare förare (SOU 1991:399). I betänkandet föreslås en radikal förändring i reglerna om körkortsingripande. Förslaget går i korthet ut på följande. Grunden för ingripande blir i stort sett desamma som i dag. Vid mindre allvarliga överträdelser skall körkortshavaren föreläggas en körkortsspärr. Åtgärden innebär att körkortshavaren föreläggs att inom viss tid genomgå ett nytt förarprov. Körkortet gäller under föreläggandetiden men efter den fristen anses körkortet återkallat, om inte nytt godkänt prov avlagts. Vid allvarligare trafikbrott återkallas körkortet direkt på grund av överträdelser. Den som sålunda har blivit av med sin förarbehörighet får därefter vid ansökan om nytt körkortstillstånd visa att han är lämplig att inneha körkort. Han måste också genomgå ett nytt förarprov. Systemet med spärrtider och varningsinstitutet försvinner.

Förslagen i betänkandet bygger på uppfattningen att det inte skall vara överträdelsen i sig som skall föranleda ingripandet. Bilförarens felbeteende är i stället en signal om att han kan vara en farlig bilförare. Det skall vara förarens trafiksäkerhet som skall avgöra om han skall få ha kvar körkortet eller få tillbaka sitt körkort, när detta är återkallat.

Enligt körkortskommittén fordrar det nya systemet inte domstolsmedverkan i första instans, utan besluten kan tas på myndighetsnivå. Kommittén föreslår därför att frågor om körkortsingripande skall prövas av körkortsmyndigheten.

Frågan om hanteringen av körkorts målen har övervägts också av domstolsutredningen. I utredningens uppdrag ingick att överväga en överflyttning av körkorts målen till tingsrätt. Uppdraget beträffande körkortsingripande har också omfattat en undersökning av om ingripande kan ske i samband med ordningsbot och strafföreläggande på grund av trafikbrott. Domstolsutredningen har inte funnit det lämpligt att flytta över körkorts målen till tingsrätt och har också avfärdat tanken på körkortsingripande i samband med ordningsbot eller strafföreläggande. I stället har utredningen, liksom körkortskommittén, föreslagit att prövningen i första instans flyttas från domstol till körkortsmyndighet. Såsom lämplig myndighet att handha denna uppgift har utredningen anvisat länsstyrelsen.

Förslagen, såsom de redovisats, måste naturligtvis vägas in i de överväganden som åklagarutredningen har att göra. Om körkortskommitténs och domstolsutredningens förslag om formerna för körkortsingripande genomförs kommer frågan om möjligheterna att förena föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande med körkortsåtgärder enligt vår mening att förlora mycket av sin aktualitet. Föreläggande av ordningsbot hanteras normalt av polismannen på gatan. Om ordningsbot skall kombineras med körkortsåtgärd torde krävas att de åtgärder som avses är betydligt mindre ingripande än vad som nu föreslås. Vad som närmast skulle kunna komma ifråga inom ramen för ordningsbotssystemet är utdelande av varning eller någon form av körkortsprick eller liknande. Ett sådant system avvisas emellertid av körkortskommittén. Det finns inte anledning anta att åtgärder av detta slag mot angiven bakgrund skulle vara aktuella.

För strafföreläggandenas del finns i och för sig skäl som talar för att dessa borde kunna kombineras med körkortsåtgärd. Inte minst för den enskilde måste det vara tillfredsställande om samtliga på en överträdelse grundade åtgärder upptas i ett sammanhang. Det föreslagna systemet lämpar sig dock enligt vår mening mindre väl för en sådan ordning. Körkortsfrågorna skall inte heller fortsättningsvis prövas av allmän domstol, utan av förvaltningsmyndighet och förvaltningsdomstol. Om ett strafföreläggande som upptar körkortsåtgärd icke godkänns skulle det innebära att saken kommer att prövas

i olika myndigheter. Frågor om ansvar m.m. skall prövas i allmän domstol, medan körkortsåtgärden prövas av körkortsmyndigheten. Efter bestridandet förfogar åklagaren inte längre över den sak som han upptagit i föreläggandet, utan denna skall prövas av en annan myndighet. En sådan ordning framstår inte som rationell och skulle säkert upplevas som förvirrande och svårförståelig för den enskilde. Körkortskommitténs starka betonande av att körkortsåtgärden inte skall vara ett straff utan en på grund av trafiksäkerhetsskäl betingad säkerhetsåtgärd talar också mot att åklagare hanterar frågan.

Vi finner mot bakgrund av det angivna inte skäl att närmare överväga frågan om körkortsåtgärder i samband med ordningsbot eller strafföreläggande. Det synes oss lämpligt att det pågående arbetet med körkortslagstiftningen slutförs innan frågan om en eventuell integrering av körkortsåtgärder i ordningsbots- eller strafföreläggandeinstitutet på nytt övervägs.

3.8 Den lagtekniska lösningen - sammanslagning av strafföreläggande- och ordningsbotsinstitutet

Våra ovan presenterade förslag avser en tämligen omfattande utvidgning av rätten att handlägga mål genom strafföreläggande och ordningsbot. Från att hittills bara ha omfattat påföljden böter kommer föreläggande av åklagare att kunna avse också villkorlig dom och dessutom skadestånd. Beträffande institutet ordningsbot har detta hittills varit förbehållen förseelser av ordningskaraktär, vilket också gått igen i benämningen. Genom den av oss föreslagna utvidgningen kommer föreläggande av polisman att kunna ges för överträdelser som är mer att hänföra till kategorin brott än till förseelser.

Med hänsyn till dessa omständigheter kan det enligt vår mening ifrågasättas om benämningarna strafföreläggande och ordningsbot är helt adekvata i det system vi föreslagit. Även i övrigt kan dessa benämningar ifrågasättas. Särskilt uttrycket ordningsbot är enligt vår mening inadekvat och ger inte allmänheten eller den som utsätts för föreläggandet någon egentlig information om innebörden i åtgärden. Mot bakgrund härav finns det anledning att överväga att ersätta dessa benämningar med uttryck som mer svarar mot handläggningsformernas reella innebörd.

I det sammanhanget bör enligt vår mening den samlade regleringen av strafföreläggande och ordningsbot uppmärksammas. Institutet har många gemensamma drag. Den misstänkte föreläggs genom åklagarens eller polisens åtgärd en påföljd och övriga i föreläggandet upptagna frågor till godkännande. Reglerna om vad föreläggandet

skall omfatta är i stort sett desamma. Om föreläggandet godkänns blir saken rättskraftigt avgjord. Formerna för upphävande och besvär är desamma. Vad som skiljer är främst behörigheten. Åklagarens behörighet omfattar båda föreläggandeformerna medan polismans behörighet endast omfattar föreläggande avseende brott som upptas i ordningsbetskatalogen. I grund och botten är det ändå enligt vår mening fråga om samma typ av handläggningsform.

Dessa skäl talar enligt vår mening för att strafföreläggande och ordningsbot slås samman till ett nytt gemensamt institut. Reglerna bör, som hittills, upptas i 48 kap. RB. Sammanslagningen, vilken i sina tekniska detaljer behandlas närmare i specialmotiveringen, medför en total revidering av 48 kap. Kapitelrubriken föreslås ändrad till "Om föreläggande av påföljd m.m." Avsikten är emellertid inte att mynta uttrycket "påföljdsföreläggande". För att ge föreläggandet en direkt anknytning till den förelagda påföljden, i syfte att klargöra vad ett föreläggande avser, föreslår vi att föreläggandet, alltefter omständigheterna benämns "bötesföreläggande" eller "föreläggande av villkorlig dom". I övrigt innebär förslaget i huvudsak en lagteknisk anpassning till de förslag avseende rätten att utfärda strafföreläggande och ordningsbot som vi ovan presenterat.

En nyhet som vi föreslår är att regeringen skall erhålla rätt att förordna också tjänsteman vid annan myndighet än polisen och tull att utfärda bötesföreläggande avseende sådana brott som förskyller penningböter och där bötesstraffet fastställt i de former som i dag gäller för ordningsbetskatalogen. Detta öppnar möjlighet att i framtiden ge andra yrkesgrupper rätt att utfärda bötesföreläggande där så kan finnas lämpligt. Såsom exempel på områden där sådan möjlighet skulle kunna övervägas kan nämnas yrkesinspektionens tillsyn över arbetsmiljöfrågor, trafikinspektörers besiktningsverksamhet och, i enlighet med tidigare redovisade förslag, kustbevakningens övervakning av fritidsbåttrafiken.

Beträffande motiven i övrigt för den närmare utformningen av lagtexten hänvisas till specialmotiveringen. Våra förslag kommer att kräva en betydande omarbetning av de tillämpningsföreskrifter som i dag gäller för strafföreläggande och ordningsbot.

4 Förverkande och beslag

Vi föreslår att åklagare skall ges generell rätt att besluta om förverkande utan samband med talan om ansvar för brott om inte egendomen har ett betydande värde eller det finns särskilda skäl att saken prövas av rätten. Vidare föreslås att det införs en rätt för polisman att besluta om förverkande, när ansvarstalan inte skall föras. Som förutsättning härför föreslås gälla att saken är uppenbar och att egendomen saknar saluvärde eller är värd mindre än en tiondel av basbeloppet. Den som drabbas av förverkande skall dock alltid ha rätt att påkalla domstolsprövning. Vi föreslår också att skyldigheten att i vissa fall begära förlängning av åtalstiden när beslag skett skall upphävas.

4.1 Rätt för åklagare och polis att förordna om förverkande

4.1.1 Gällande regler

De grundläggande bestämmelserna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken (BrB). Dessa regler kom till i huvudsak genom lagstiftning år 1968. Reglerna har dock därefter ändrats och kompletterats vid flera tillfällen. I 1 och 2 §§ ges bestämmelser om att förverkande under vissa förutsättningar skall eller kan ske på grund av brott som avses i brottsbalken. I 3 § stadgas att förverkande får ske beträffande vapen och annan egendom som kan komma till användning vid brott. Bestämmelsen i 4 § slutligen stadgar rätt till förverkande av ekonomiska fördelar som uppkommit vid brott i näringsverksamhet. Medan 1 och 2 §§ för sin tillämpning förutsätter brott enligt brottsbalken, gäller 3 och 4 §§ generellt. Inom specialstraffrätten finns vidare en rad bestämmelser om förverkande, vilka anknyter till regelsystemet i 36 kap. BrB.

Det vanligaste är att frågan om förverkande beslutas i samband med prövningen av ansvar för brottet. Det förekommer emellertid en rad situationer där förverkandet angår någon som inte kan eller bör lagföras för brott. Förverkande enligt 36 kap. 3 § BrB förutsätter inte att brott har begåtts. Har brottsverktyg, vapen eller annat som kan komma till brottslig användning beslagtogs får egendomen förverkas

även om brott inte föreligger. Även i sådana fall då brott är begånget kan förhållandena vara sådana att åtal inte kan eller bör väckas, exempelvis på grund av att gärningsmannen är underårig eller när särskild åtalsprövning är stadgat för brottet. Ett annat exempel där förverkandetalan inte kan föras mot gärningsmannen är då egendomen inte tillhör denne. I sådant fall måste talan riktas mot ägaren.

Huvudregeln är att talan om förverkande som sker utan samband med åtal skall väckas vid rätten. I viss utsträckning har emellertid åklagare rätt att själv besluta om förverkande. Regler härom fanns tidigare i 17 § lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken och viss övrig lagstiftning. År 1986 infördes särskilda bestämmelser i ämnet genom lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. Denna lag ersatte flertalet av de bestämmelser som tidigare funnits angående åklagares rätt att besluta om förverkande. Genom den nya lagen utvidgades åklagarens rätt i detta hänseende. Åklagaren erhöll rätt att alltid pröva frågan om förverkande av beslagtagnen egendom i de fall förverkande skedde utan samband med lagföring för brott och då det rörde sig om föremål av mindre värde. Beträffande frågan om gränsen för åklagarens beslutanderätt anförde departementschefen (prop. 1986/87:6 s. 26):

Jag har i och för sig förståelse för synpunkten att någon värdegräns inte behövs; det kan ju hävdas att rättssäkerhetskravet är tillräckligt tillgodosett genom möjligheterna till missnöjesanmälan efter delgivning av åklagarens beslut. Jag vill dock förorda att åklagarens rätt att besluta om förverkande - åtminstone tills vidare - begränsas genom en bestämmelse om egendomens värde.

Åklagarens möjlighet att besluta om förverkande inskränktes med hänvisning till det anförda till att avse egendom vars värde uppskattades till mindre än tvåtusen kronor. Departementschefen uttalade dock att det inte kunde uteslutas att det, när erfarenheter vunnits av det nya systemet, kan finnas anledning att höja eller helt avskaffa gränsen. Värdegränsen har därefter år 1989 ändrats på så sätt att åklagaren numera får besluta om förverkande såvitt avser beslagtagnen egendom vars värde kan uppskattas till mindre än en tiondel av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes. Med egendomens värde avses dess saluvärde. Om det i samma ärende är fråga om flera föremål avses det sammanlagda värdet. Avser förverkandet egendom som saknar saluvärde, exempelvis räkenskapshandlingar, identitetskort och liknande gäller huvudregeln att talan skall prövas av rätten.

Beslut av åklagare om förverkande av egendom enligt bestämmelserna i 4 § förverkandelagen skall meddelas skriftligt. Den från vilket beslaget skett får hos åklagaren anmäla missnöje med förverkandebeslutet inom en månad från det han fick del av det. Om en

anmälan om missnöje görs hos åklagaren medför detta att åklagarens beslut om förverkande inte längre gäller. Åklagaren måste i sådant fall väcka särskild talan hos domstolen om förverkande för att ett sådant skall kunna ske. I förarbetena uttalas att åklagaren naturligtvis bör beakta ägarens inställning till ett förverkande innan han fattar ett beslut härom. Om ägaren motsätter sig ett förverkande, bör åklagaren, om han anser att ett förverkande kan ske, väcka talan vid domstolen utan att själv dessförinnan besluta om förverkande. Detsamma bör gälla i tveksamma fall.

4.1.2 Överväganden

Den nuvarande ordningen där åklagare har rätt att besluta om förverkande upp till ett visst belopp har såvitt känt inte inneburit några problem. Vad som emellertid ifrågasatts från en hel del myndigheter är om inte hanteringen av förverkandefrågorna kan göras ännu mer effektiv och rationell utan att rättssäkerheten i förfarandet behöver sättas i fara.

Åklagare har i dag rätt att förelägga förverkande i samband med utfärdande av strafföreläggande. Denna rätt gäller oavsett egendomens värde. Om den som föreläggandet avser därvid godkänner föreläggandet är även egendomen förverkad i enlighet med vad åklagaren angivit i föreläggandet. Det bör dock i sammanhanget nämnas att riksåklagaren i sina allmänna råd angående strafföreläggande angivit att åklagare inte bör uppta förverkande i strafföreläggande i sådana fall då egendomens värde är sådant att den inte kunnat förverkas av åklagare enligt förverkandelagen. Den i förverkandelagen angivna värdegränsen gäller inte heller vid förverkande av rusdrycker enligt bestämmelserna i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Åklagare ges däri rätt att på vissa i lagen angivna grunder förordna om förverkande oberoende av egendomens värde, även om åtal inte väcks för brott. Dessa bestämmelser är tillämpliga även vid förverkande av beslagtagna narkotika och viss annan i narkotikastrafflagen (1968:64) angiven egendom.

Det kan tyckas märkligt att åklagare har en principiell obegränsad rätt att förelägga förverkande i samband med strafföreläggande, medan rätten att besluta om förverkande utan att lagföring för brottet sker är så kraftigt beskuren, utom såvitt avser rusdrycker och narkotika. Handläggningen av ansvarsfrågan måste normalt anses vara en mer maktpåliggande uppgift än att pröva frågan om förverkande. Att en viss skillnad upprätthålls kan i och för sig motiveras genom att det för att ett strafföreläggande skall bli stående krävs ett positivt godkännande, medan det beträffande förverkandebeslut enligt förverkandelagen räcker med passivitet från den berörde för att

beslutet skall bli gällande mot honom. Enligt vår uppfattning bör dock åklagares befogenheter att förverka egendom utan risker från rättssäkerhetssynpunkt kunna avse väsentligt högre värden än för närvarande. Av stort praktiskt värde är vidare att ge åklagare rätt att besluta om förverkande av sådan egendom som saknar saluvärde, exempelvis förfalskade handlingar och dylikt. Den inskränkning som i dag gäller beträffande sådan egendom framstår som omotiverad. Lagtekniskt bör saken kunna lösas så att man i lagtexten tar bort den fasta värdegränsen och i stället begränsar området för åklagarens beslutanderätt genom andra kriterier.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att åklagare skall ges generell rätt att besluta om förverkande av beslagtagna egendom utan samband med åtal, om inte egendomen har ett betydande värde eller det finns särskilda skäl att saken prövas av rätten. Ett sådant skäl kan vara att förverkandet innebär avsevärda olägenheter för den enskilde, trots att värdet är begränsat.

I svaren på de skrivelser som utredningen skickat ut med begäran om rationaliseringsförslag har i flera fall upptagits förslag att också polisen skall ges rätt att besluta om förverkande utan samband med åtal i vissa situationer. Som exempel har tagits påträffade farliga föremål, föremål som kan komma till brottslig användning, mindre narkotikapartier, alkoholdrycker och förfalskade passhandlingar som påträffas vid asylutredningar utan att handlingen kunnat härledas till viss person. I dessa fall, har det påståtts, är förverkandefrågan ofta helt uppenbar. I många fall finns den från vilken förverkandet skall ske på plats och kan omedelbart delges. Genom att polisman i dag saknar rätt att besluta om förverkande måste saken gå till åklagare som i sin tur i vissa fall måste väcka talan vid rätten. Det klientel det här är fråga om är inte sällan svåra att delge, vilket kan medföra såväl tidsutdräkt som oproportionerligt höga kostnader för förfarandet.

Vi anser för vår del att det framlagda förslaget har starkt fog för sig. I de situationer som förslagsställarna nämner bör en rätt för polisman att direkt besluta om förverkande beträffande föremål av mindre värden eller sådana som saknar saluvärde kunna innebära stora rationaliseringsvinster. Genom att kräva att saken skall vara uppenbar bör några risker från rättssäkerhetssynpunkt inte uppstå. Det kan i sammanhanget påpekas att polisman redan i dag har rätt att förelägga om förverkande i samband med föreläggande av ordningsbot, låt vara att denna rätt är kraftigt inskränkt genom bestämmelsen i 5 § ordningsbotskungörelsen (1968:199). Vi anser för övrigt att denna rätt bör utvidgas i samband med att det av oss föreslagna nya systemet med föreläggande av påföljd genomförs. Denna fråga, liksom frågan om förverkande i samband med strafföreläggande, behandlas närmare i avsnittet om föreläggande av påföljd.

Enligt det senaste ordningsbotsbeslutet (SFS 1991:2047) har det högsta bötesbelopp som polisman har rätt att förelägga i form av ordningsbot fastställts till 2 500 kronor, vilket kan bli aktuellt vid gemensamt straff för flera brott. Frågan om förverkande avser visserligen en rättslig bedömning som inte kan schabloniseras på samma sätt som bötesstraffet vid ett ordningsbotsföreläggande. Å andra sidan måste ett förverkande i regel bedömas som mindre ingripande än åläggande av ansvar och påföljd. Med hänsyn härtill bör värdet av den egendom som polisman har rätt att förverka kunna sättas något högre än det sålunda angivna högsta bötesstraffets storlek. En lämplig avgränsning för polismands beslutanderätt är enligt vår mening att egendomen inte får vara värd mer än en tiondel av basbeloppet, alltså enligt dagens basbelopp cirka 3 400 kronor. En sådan värdegräns bör vara tillräcklig för att i praktiken täcka de fall där ett behov av snabbt beslut av polisman är motiverat. Den föreslagna bestämmelsen ger rätt för polisman att förordna om förverkande inte bara mot kända ägare utan även om ägaren är okänd. Förverkandet behöver heller inte ske direkt på plats, utan kan beslutas också efter viss tid och där viss utredning, exempelvis beträffande äganderätten, kan erfordras.

Förfarandereglerna för beslut av polisman skall vara desamma som gäller för åklagares beslut om förverkande. Anmälan om missnöje skall dock inges till polismyndigheten. Om polismyndigheten finner att talan om förverkande bör föras skall saken överlämnas till åklagare för prövning. I annat fall bör beslaget hävas. Har inte talan väckts inom en månad från det att missnöjesanmälan inkom till polismyndigheten skall, på samma sätt som gäller när åklagare fattat beslutet, beslaget automatiskt gå åter.

Vi föreslår sålunda att också polisman ges rätt att besluta om förverkande av beslagtagna egendom utan samband med lagföring för brott, om egendomen saknar saluvärde eller dess värde understiger en tiondel av basbeloppet och det är uppenbart att förverkande skall ske. Förslaget kommer att kräva noggranna behörighetsregler, utarbetande av en rad besluts- och kontrollrutiner samt framtagande av blanketter m.m. Frågor av denna karaktär får lösas genom rikspolisstyrelsens försorg. Rikspolisstyrelsen bör bemyndigas att utfärda de övriga råd och föreskrifter beträffande tillämpningen som kan komma att krävas.

Om de föreslagna reglerna införs finns inte något behov av de särskilda förfaranderegler som gäller beträffande förverkande av narkotika och alkoholhaltiga drycker utan samband med åtal. De bör därför upphävas. Härigenom uppnås också en större enhetlighet i systemet.

4.1.3 Förverkande i samband med åtalsunderlåtelse och rapportteftergift

Det kan inte sällan inträffa att omständigheterna är sådana att ett förverkande bör ske samtidigt som förutsättningar i och för sig föreligger att medge åtalsunderlåtelse eller besluta om förundersökningsbegränsning. I förarbetena till gällande åtalsunderlåtelser regler har departementschefen uttalat att ett skäl för åtal kan vara att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma ifråga (prop. 1984/85:3 s. 22). I många fall kan visserligen förutsättningar saknas för att besluta om förverkande utan att det samtidigt sker en bedömning av ansvarsfrågan. Detta skall emellertid enligt vår mening inte uppfattas så att det finns några hinder mot att underlåta åtal eller besluta om förundersökningsbegränsning trots att ett förverkande bör ske, om förhållandena är sådana att åtal bör underlåtas och tillräckligt underlag ändå finns för prövningen av förverkandefrågan. Tvärtom bör enligt vår mening betonas att de rationaliseringsvinster som ligger i möjligheten att besluta om förverkande utan medverkan av rätten skall tas till vara.

På samma grund bör inte heller några principiella invändningar kunna resas mot att polisman beslutar om förverkande samtidigt som rapportteftergift ges för brottet. Liksom för åtalsunderlåtelse fordras för rapportteftergift att skuldfrågan är klarlagd. Detta kombinerat med förutsättningen för polismands beslut om förverkande att saken skall vara uppenbar medför enligt vår mening en tillräcklig restriktivitet från rättssäkerhetssynpunkt. Det praktiska utrymmet för ett förverkandebeslut samtidigt som förutsättningar för rapportteftergift föreligger lär dock vara tämligen litet. Det måste också framhållas att tillämpningen i detta avseende bör omgärdas av noggranna föreskrifter från rikspolisstyrelsens sida.

4.2 Förlängning av beslag

4.2.1 Bakgrund

Regler om beslag finns i 27 kap. RB. Beslut om beslag i brottmål fattas av undersökningsledare eller åklagare. I samband med ingripande mot brott och i vissa andra situationer får beslag beslutas också av bl.a. polisman, men beslutet skall därefter underställas undersökningsledaren eller åklagaren för prövning. Rätten får också förordna om beslag på föremål som företes vid rätten eller eljest är tillgängligt för beslag. Fråga om beslag kan vidare upptas av rätten på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren eller, efter det åtal väckts, av målsäganden. Har beslag verkställts utan rättens förordnande, har den som drabbats av beslaget rätt att begära rättens

prövning av beslaget. I de fall rätten prövar ett beslag eller fastställer ett verkställt beslag skall den, om åtal inte redan är väckt, utsätta den tid inom vilken åtal skall väckas.

I 27 kap. 7 § andra stycket RB anges att, i de fall rätten inte prövat frågan om beslag, åtal skall väckas inom en månad från det att ett beslag verkställts, om inte den beslagtagna egendomens värde understiger en tiondel av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då beslaget verkställdes. Om denna tid är otillräcklig kan, enligt tredje stycket, rätten efter framställning därom medge förlängning av tiden.

4.2.2 Överväganden

I riksåklagarens och rikspolisstyrelsens i januari 1992 presenterade utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet föreslås ett slopande av åtalsfristen i 27 kap. 7 § andra stycket RB. Utredningen hänvisar till att det i mål om ekonomisk brottslighet är vanligt att mycket omfattande beslag av räkenskapshandlingar och annat skriftligt material sker. I förarbetena till 27 kap. 7 § RB framhålls (NJA II 1974 s. 693) att i de fall då egendom som har tagits i beslag inte har något direkt ekonomiskt värde - vilket bl.a. kan vara fallet med affärshandlingar - är åklagaren skyldig att väcka talan inom en månad efter det att beslaget verkställdes eller att ansöka hos rätten om förlängning av denna frist. Utredningen pekar på att dokumentation, genomgång och analys av ett omfattande beslagttaget material i mål om ekonomisk brottslighet ofta kan vara mycket tidsödande. Med hänsyn härtill är det vid denna typ av utredningar mycket vanligt med upprepade framställningar till rätten om förlängning av åtalsfristen. Framställningarna bifalles regelmässigt. Bevakningen av åtalsfristerna och framställningarna om förlängning av åtalsfristen tar enligt utredningen i anspråk en hel del tid och resurser på åklagarmyndigheterna. För tingsrätten innebär det också ett visst arbete att handlägga dessa framställningar. I utredningen understryks vidare att någon egentlig sakprövning normalt inte äger rum i dessa fall, utan domstolens beslut sägs vara närmast av expeditionell natur.

Det finns enligt vår mening skäl att ta fasta på riksåklagarens och rikspolisstyrelsens förslag. Omfattande beslag särskilt av skriftliga handlingar är vanligt inte bara i mål om ekonomisk brottslighet, utan även i exempelvis miljömål och mål om arbetsmiljöbrott. Enligt den tidigare redovisade bestämmelsen i 27 kap. 6 § RB har den från vilket ett beslag skett en ovillkorlig rätt att påkalla rättens prövning av beslaget. Prövningen skall ske skyndsamt och rätten skall, om beslaget fastställs, utsätta tid för åtalets väckande. Denna möjlighet att få rättens prövning av beslaget, en möjlighet som för övrigt mycket

sällan utnyttjas, är enligt vår mening fullt tillräcklig från rättssäkerhetssynpunkt. Nuvarande ordning medför omotiverat merarbete och strider mot principen för i vilka situationer domstolsmedverkan bör ske; här föreligger ju i de flesta fall ingen tvist. Bestämmelsen om obligatorisk prövning av frågan om förlängning av beslag när egendomen har ett värde över en tiondel av basbeloppet eller saknar saluvärde bör därför kunna utmönstras. Det skulle innebära att rätten endast kom att pröva de beslag där den drabbade särskilt begärde detta och att frister för åtals väckande endast utsattes i dessa fall.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att bestämmelserna i 27 kap. 7 § andra och tredje stycket RB om skyldighet för åklagare att begära förlängning av åtalstiden i de fall beslag skett och åtal inte väcks inom en månad skall upphävas.

5 Renodling av åklagarverksamheten

Kommittén har gjort en genomgång av de uppgifter som i dag åvilar allmän åklagare vid sidan av det egentliga brottmålsområdet och sammanfattningsvis funnit att de allra flesta av dessa uppgifter bör föras över till någon annan myndighet. Uppgiften att föra talan om påförande av tilläggsavgifter för olovligt byggande bör föras över till byggnadsnämnderna. Uppgiften att föra det allmännas talan vid överklagade beslut angående disciplinansvar för krigsmän bör anförtros den beslutande militära myndigheten. Uppgiften att föra talan om uttagande av felparkeringsavgifter bör läggas på kommunen och samordnas med det gällande systemet för uttagande av kontrollavgifter vid s.k. tomtmarksparkering. Uppgiften att föra talan om handräckning bör tas ifrån allmän åklagare utom i ett särskilt angivet fall. Åklagarnas befattning med ärenden angående viten bör helt upphöra, förutom såvitt avser de s.k. generella vitena.

5.1 Inledning

Departementschefen framhåller i direktiven att en utgångspunkt för översynen av åklagarnas arbetsuppgifter måste vara att åklagarna skall koncentrera sina insatser på sådant som kräver åklagarkompetens. En strävan bör enligt departementschefen vara att förenkla hanteringen av mindre betydelsefulla uppgifter för att frigöra resurser för de från kriminalpolitisk synpunkt viktigare uppgifterna. Endast om starka skäl talar för det skall åklagarväsendet handha uppgifter som inte har anknytning till förfarandet i brottmål. Kommittén skall enligt direktiven göra en systematisk genomgång och kritiskt pröva huruvida sådana uppgifter bör behållas inom åklagarväsendet eller om de kan läggas på andra myndigheter.

Åklagarna har ganska få kvarvarande uppgifter vid sidan av sin huvudfunktion inom brottmålsområdet. Antalet handlagda ärenden inom dessa områden är också relativt sett få. Några stora vinster ur resurssynpunkt kan därför knappast stå att vinna om åklagarväsendets befattning med den här typen av ärenden kom att upphöra. Enligt

kommitténs mening är detta dock inte i sig något skäl till att bevara nuvarande ordning. I tider av resursknapphet är varje tillskott som medför att åklagarna kan ägna mer tid åt sin huvuduppgift inom brottmålsområdet av värde. Om ärenden av en viss typ förekommer endast någon enstaka gång kräver deras behöriga handläggning snarast oproportionerligt stora resurser. Någon erfarenhet av rättsområdet kan av naturliga skäl inte uppövas. Ett nytt rättsområde skall penetreras och i vart fall översiktligt inhämtas. Detta kan inte vara rationellt om det finns andra av sakområdena berörda myndigheter som får anses kompetenta att utföra en sådan talan. Vid prövningen av om de ovan redovisade uppgifterna skall förbli en uppgift för åklagarväsendet måste enligt kommitténs mening också ställas det kravet att en alternativ ordning framstår som minst lika effektiv som den nuvarande utan att kraven på ett rättssäkert förfarande åsidosätts.

Beträffande de olika ärendetyperna gör kommittén följande överväganden.

5.2 Ärenden angående tilläggsavgifter för olovligt byggande

5.2.1 Bakgrund

Plan- och bygglagen (1987:10, PBL) trädde i kraft den 1 juli 1987. PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. I 10 kap. PBL återfinns bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. av bestämmelserna i PBL. Enligt bestämmelserna i 10 kap kan byggnadsnämnden i en kommun förbjuda vissa åtgärder och förena förbudet med vite. Byggnadsnämnden får också förelägga ägaren av en fastighet att vidta vissa åtgärder. Föreläggandet får förenas med vite. Talan om vitets utdömande prövas av länsrätt på talan av byggnadsnämnden.

Enligt 10 kap. 4 och 5 §§ kan vissa åtgärder av en fastighetsägare föranleda att denne påförs byggnadsavgift eller särskild avgift. Påförandet av sådana avgifter prövas av byggnadsnämnden.

Enligt 10 kap. 7 § kan i vissa fall en tilläggsavgift tas ut av fastighetsägaren. Detta skall ske om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov om åtgärden innebär att en byggnad uppförs, en tillbyggnad görs, en byggnad helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden eller byggnadsdelen senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats eller slutligen en byggnad rivs.

Tilläggsavgift skall inte tas ut om rättelse sker innan frågan om påföljd eller ingripande enligt bestämmelserna i 10 kap. PBL tas upp till överläggning vid sammanträde med byggnadsnämnden. Avgift

skall inte heller tas ut om åtgärden avser rivning av en byggnad och rivningen har företagits med stöd av lag eller annan författning eller annars varit nödvändig för att avvärja eller begränsa omfattande skada på annan egendom eller därför att byggnaden till väsentlig del hade skadats genom eldsvåda eller någon annan liknande händelse. Tilläggsavgift skall inte heller tas ut om den olovliga åtgärden omfattar ett utrymme som inte överstiger 10 kvadratmeter.

Tilläggsavgift skall tas ut med ett belopp som uppgår till 500 kronor för varje kvadratmeter som åtgärden omfattat med avdrag för 10 kvadratmeter. Tilläggsavgift får bestämmas till lägre belopp eller helt efterges om föreläggande om rättelse har meddelats av byggnadsnämnden i vissa fall, om rättelse har skett genom handräckning eller på annat sätt eller om det finns särskilda skäl.

Frågan om uttagande av tilläggsavgift prövas av allmän domstol på talan av åklagare. Sådan talan får väckas endast om byggnadsnämnden har gjort anmälan till åklagare.

De bestämmelser som nu finns i 10 kap. PBL ersatte motsvarande bestämmelser som tidigare fanns i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. De bakomliggande motiven för den nu gällande ordningen står att finna i förarbetena till denna lag.

5.2.2 Beslutande myndighet. Tidigare överväganden

I en inom bostadsdepartementet år 1975 upprättad promemoria (Ds B 1975:3) med förslag till lagstiftning vid olovligt byggande föreslogs bl.a. att en tilläggsavgift skulle utgå om vissa åtgärder vidtogs utan att byggnadslov förelåg. Enligt förslaget skulle även frågan om tilläggsavgift prövas av byggnadsnämnden. Talan mot beslutet skulle föras hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsen kunde enligt förslaget också efter ansökan nedsätta eller efterge tilläggsavgiften.

I en lagrådsremiss kvarstod förslaget från promemorian i stort sett oförändrat.

Lagrådet ansåg att det kunde riktas flera allvarliga anmärkningar mot den föreslagna tilläggsavgiften. Lagrådet ansåg att det förslaget skulle utgå och att det i stället vid allvarligare fall skulle utdömas straff av allmän domstol. Domstolen skulle vid sidan av straffet också kunna döma ut en straffavgift.

Beträffande frågan om beslutsmyndighet uttalade lagrådet att en övergång till en rent administrativ handläggning var motiverad när det var ett mycket enkelt material som skulle läggas till grund för avgiftspåföljderna. Om endast förekomsten av vissa faktiska förhållanden behövde konstateras, beträffande vilka någon tveksamhet vanligen inte behövde råda, var det otvivelaktigt en stor fördel att slippa ta det

vanliga rättsmaskineriet i anspråk. Vad gällde den föreslagna byggnads- och särskilda avgiften godtog lagrådet förslaget att byggnadsnämnden skulle vara beslutsmyndighet. När det gällde den föreslagna tilläggsavgiften anförde lagrådet att det ställde sig annorlunda när man hade att räkna med att närmare utredningar kunde bli nödvändiga för att få klarhet i om avgift skulle tillämpas. Den administrativa myndighet som skulle handlägga avgiftsfrågan lämpade sig i regel inte för utredningar av den karaktär som förekom vid förundersökningar i brottmål. Det kunde även anföras principiella betänkligheter mot att låta den beslutande myndigheten själv agera i utredande syfte. De skäl som med allt fog brukar anföras mot ett inkvisitoriskt förfarande i brottmålsprocessen ägde enligt lagrådet också här tillämpning. Vid en avgift av tilläggsavgiftens storlek gjorde sig rättssäkerhetsskäl särskilt gällande. En sådan avgift borde inte kunna påföras utan att en ingående prövning hade ägt rum, med de rättssäkerhetsgarantier som handläggning inför domstol erbjöd.

Departementschefen anslöt sig inte till lagrådets förslag att straff skulle förekomma i vissa fall av olovligt byggande i stället för det föreslagna avgiftssystemet. Däremot fann han att frågan om prövning av om tilläggsavgift skulle påföras borde läggas på allmän domstol. Departementschefen uttalade i anslutning till detta (prop. 1975/76:164 s. 279) att uppgiften att föra talan om tilläggsavgift lämpligen borde läggas på allmän åklagare. I specialmotiveringen (s. 288) uttalade departementschefen att när byggnadsnämnden gör framställning hos åklagaren angående talan om tilläggsavgift skall givetvis också den utredning som har legat till grund för nämndens avgiftsbeslut angående byggnadsavgift överlämnas. Av utredningen måste framgå bl. a. den olovliga åtgärdens art och omfattning, när åtgärden vidtogs och vem som då var ägare av byggnaden i fråga. Utredningen måste enligt departementschefen bli ganska ingående. Den torde normalt vara tillräcklig för att åklagaren skulle kunna väcka talan om tilläggsavgift utan att dessförinnan behöva göra kompletterande utredning av någon omfattning.

5.2.3 Handläggningen vid åklagarmyndighet m.m.

Då en anmälan från byggnadsnämnden om att nämnden finner förutsättningar föreligga att ta ut tilläggsavgift kommer in till allmän åklagare bifogas regelmässigt den utredning och skriftväxling som förekommit i nämnden och mellan nämnden och den som berörs av frågan. Denna utredningen innehåller för det mesta en grundlig dokumentation av vad som förevarit i sak. Åklagaren kan inte sällan fatta beslut och väcka talan redan på grundval av detta material. Ibland behöver utredningen kompletteras genom infordrande av

ytterligare material från byggnadsnämnden. I en del fall håller polisen på uppdrag av åklagaren ett förhör med den person som saken berör. Tingsrättens avgörande av saken sker genom dom. Denna kan på sedvanligt sätt överklagas till hovrätt och högsta domstolen. Under år 1990 inkom vid åklagarmyndigheterna i Sverige 230 stycken ärenden angående tilläggsavgifter för handläggning. Vid de flesta myndigheterna förekom endast några enstaka ärenden. Den myndighet som under år 1990 fick in flest antal ärenden av denna typ var åklagarmyndigheten i Göteborg. Dit inkom 21 ärenden.

5.2.4 Överväganden

Det system med sanktionsavgifter som infördes genom lagen om påföljder och ingripande vid olovligt byggande (LPI) hade som ett motiv att åstadkomma ett effektiv påföljd som bättre än straff skulle avhålla från olovligt byggande. De skäl som lagrådet ursprungligen anförde för varför byggnadsnämnden inte skulle tilläggas funktionen av beslutande myndighet i frågan om uttagande av tilläggsavgift och som departementschefen slutligen godtog torde alltså äga giltighet. Prövningen av denna fråga bör således enligt kommitténs mening även fortsättningsvis ankomma på en domstol. Fråga är då om talan därom med nödvändighet måste föras av allmän åklagare. Det material som huvudsakligen ligger till grund för åklagarens beslut att väcka talan är framtaget av byggnadsnämnden i anslutning till dess handläggning av frågan. Då anmälan inkommer från byggnadsnämnden har åklagaren att självständigt pröva huruvida förutsättningar för en talan är för handen. I detta avseende brukar det dock inte särskilt ofta föreligga någon brist. Åklagarens uppgift tenderar att reduceras till att såsom ombud föra nämndens talan. Fram till den 1 juli 1985 förde allmän åklagare även talan i allmän domstol om bl.a. utdömande av viten som byggnadsnämnden förelagt enligt de dåvarande bestämmelserna i LPI. Numera, sedan den nya lagen (1985:206) om viten trätt i kraft, förs en sådan talan i länsrätt på talan av byggnadsnämnden. I prop. 1984/84:96 med förslag till lag om viten m.m. fann departementschefen att såväl tingsrätt som länsrätt i och för sig var lämpliga organ för handläggning av de mål som det där gällde. Departementschefen ansåg att den lösningen borde väljas som innebar att arbetskapaciteten hos de inblandade myndigheterna togs till vara på bästa sätt. Han anförde vidare.

Av stor betydelse för bedömningen blir därvid om man anser att det innebär övervägande fördelar från rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkter att allmän åklagare har att föra talan om vitets utdömande. Den alternativa ordning som närmast förtjänar övervägas och som också har förespråkats av flera remissinstanser skulle innebära att talan i stället förs av den myndighet som har förelagt vitet.

Sistnämnda ordning förekommer som framgått redan i dag i en del fall. På ett speciellt område av intresse i det här sammanhanget - byggnadslagstiftningens, se prop 1975/76:164 s 57 - 58 - har en sådan lösning diskuterats men av skilda skäl inte ansetts böra genomföras. När det som nu är fråga om en generellt inriktad lagstiftning bör frågan emellertid bedömas förutsättningslöst.

Vid en sådan bedömning finner jag det till en början klart att rättssäkerhetsskäl inte kan åberopas mot en ordning som innebär att den ansvariga myndigheten i stället för åklagaren får till uppgift att föra en fråga om utdömande av vite under domstols prövning. Myndigheten har ju i de fall som diskuteras här tillagts den långt viktigare och för den enskilde mera betydelsefulla frågan att utforma själva föreläggandet. I realiteten är det f.ö. redan nu fackmyndigheten som initierar processen genom att anmäla frågan till åklagaren. Om myndigheten i stället får uppgiften att göra ansökan hos domstol, synes detta inte vare sig från rättssäkerhets- eller resurssynpunkt i sak innebära någon avgörande skillnad... När det gäller de effektivitetssynpunkter som här gör sig gällande kan som rättegångsutredningen har påpekat en fördel med den nuvarande ordningen sägas vara att åklagaren, enligt vad tillgänglig statistik utvisar, i praktiken sällar bort en del av de ärenden som de olika förvaltningsmyndigheterna har anmält. I en del fall beror väl detta på att preskription hinner inträda, men det kan antas att det i viss utsträckning också gäller ärenden där åklagaren bedömer att en process om vitets utdömande blir resultatlös. Om man väljer en ordning enligt vilken åklagaren inte längre skall föra talan, skulle därmed sannolikt domstolarna i en del fall belastas med vad som kan vara onödiga processer. Mot detta står å andra sidan att åklagarväsendet f.n. är och under överskådlig tid kommer att vara synnerligen arbetsbelastat. I praktiken upplevs inte sällan omgången via åklagare från fackmyndigheters och kommunala nämnders sida som en flaskhals i de ärenden som det här gäller. Klart är också att ju fler myndigheter som blir inblandade i ett visst ärende om utdömande av vite desto längre tid tar förfarandet. Det innebär uppenbarligen en rationalisering, om man kan minska antalet myndigheter som har att ta befattning med dessa ärenden. I det sammanhanget bör särskilt beaktas att åklagaren i praktiken får hämta in de uppgifter som behövs för talans utförande från den myndighet som förelagt vitet. Jag kan inte se några avgörande olägenheter med att övergå till en ordning enligt vilken den myndighet som har förelagt vitet i flertalet fall också får uppgiften att föra talan om vitets utdömande. De vinster som man härigenom skulle göra i fråga om att tillgodose kraven på snabbhet och därmed effektivitet i proceduren och att minska åklagarväsendets arbetsbörda är som jag ser det så stora att jag anser att den lösningen bör väljas.

Justitiekottet instämde i sitt yttrande (JuU 1984/85:22) i departementschefens bedömning att rättssäkerhetsskäl inte talade mot en ordning som innebar att den myndighet som utfärdat föreläggandet fick till uppgift att föra talan inför domstol. Utskottets slutsats blev att man genom att lägga uppgiften att föra talan på de myndigheter som

hade utfärdat föreläggandet skulle göra sådana vinster i fråga om snabbhet och effektivitet att förslaget borde genomföras.

Vad som anfördes som skäl för den nya ordningen beträffande viten kan till övervägande del också tjäna som argument för att befria åklagaren från skyldigheten att handlägga ärenden om uttagande av tilläggsavgift och föra sådan talan inför domstol och i stället anför tro byggnadsnämnden den uppgiften. Ett system som det nuvarande måste med nödvändighet bli mindre rationellt. Ytterligare en person - åklagaren - måste avsätta tid till att sätta sig in i saken. Sedan uppgiften att föra talan om utdömande av viten förelagda med stöd av bestämmelserna i PBL överfördes från åklagaren till byggnadsnämnden, har nämnden att antingen självständigt handlägga och fatta beslut i ärenden enligt PBL eller att föra talan i dessa inför domstol med undantag av frågan om tilläggsavgift. Byggnadsnämnden torde i jämförelse med åklagaren vara den instans som besitter den största sakkunskapen inom ämnesområdet. Några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt kan enligt kommittén inte anses föreligga för att överföra uppgiften att föra talan om uttagande av tilläggsavgifter till byggnadsnämnden. Därigenom vinner man den fördelen att endast en myndighet är inblandad i den primära handläggningen av denna typ av ärenden. Detta i sig måste totalt sett innebära en resursbesparing. Till detta kommer att åklagarväsendet slipper den belastning som denna uppgift i sig innebär. Den resursbesparing det skulle innebära om ärendena fördes från åklagarväsendet saknar enligt kommittén inte betydelse. Sammantaget anser kommittén därför att skälen för att föra bort ärendena angående tilläggsavgifter från åklagarväsendet överväger. Denna uppgift bör då läggas på byggnadsnämnden. Enligt kommitténs mening bör som en konsekvens härav talan i dessa ärenden fortsättningsvis föras i länsrätten och inte som nu i allmän domstol.

5.3 Ärenden angående disciplinansvar för krigsmän m.m.

5.3.1 Bakgrund

Lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. (LDK) trädde i kraft den 1 juni 1987. I LDK regleras bl.a. frågor angående disciplinansvar och disciplinpåföljder för krigsmän.

Före den 1 juni 1987 gällde den ordningen att särskilda straffbestämmelser om brott av krigsmän fanns i 21 kap. BrB. I 22 kap. BrB hade förts samman ansvarsbestämmelser som med något undantag var tillämpliga endast under krig och beredskapstillstånd. Vid sidan av de allmänna påföljder som kunde ådömas enligt BrB

fanns disciplinstraff för krigsmän som en särskild påföljdsform. Bestämmelser om när disciplinstraff fick användas fanns i lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän (DL).

De militära brottmålen handlades vid allmän domstol och talan om ansvar fördes av allmän åklagare. Under vissa förutsättningar kunde ett sådant mål handläggas som ett disciplinmål. Då prövade en befattningshavare vid försvarsmakten frågan om straff för brottet. Påföljden var disciplinstraff.

Den reformering av det militära straffsystemet som genomfördes den 1 juni 1987 innebar en anpassning till de regler om ansvar som gällde inom samhället i övrigt. Samtidigt infördes ett nytt disciplinansvarssystem för värnpliktiga genom LDK.

Huvuddragen i det för försvarsmakten nu gällande disciplinansvarssystemet kan sammanfattas på följande sätt. Den anställda militära personalen omfattas i fredstid av samma regler som tillämpas på alla anställda inom olika delar av den offentliga förvaltningen i fråga om disciplinansvar m.m. Vad gäller den värnpliktiga personalen kan i detta sammanhang ett arbetsrättsligt synsätt inte användas eftersom det inte föreligger något anställningsförhållande mellan försvarsmakten och de värnpliktiga under den tid de fullgör sin tjänstgöringsskyldighet. En strävan vid utformningen av ansvarssystemet enligt LDK var emellertid att så långt som möjligt anpassa detta till det system som gällde för den anställda personalen. Mot bakgrund härav är ansvarssystemet för de värnpliktiga inte straffrättsligt utan det vilar på en förvaltningsrättslig grund. Huvuddelen av de gärningar som en värnpliktig tidigare kunde göra sig skyldig till är numera avkriminaliserade och kan inte bestraffas som brott. I värnpliktslagen (1941:967) infördes dock i samband med reformeringen en bestämmelse om värnpliktsbrott. Denna motsvarar vad som tidigare utgjorde lydnadsbrott samt undanhållande och rymning enligt brottsbalken.

Handläggningen enligt LDK m.m.

I 1 § LDK anges att lagen är tillämplig på krigsmän. I 2 § anges vilka som är krigsmän i fred. I första punkten anges att värnpliktiga är krigsmän under den tid då de är tjänstgöringsskyldiga enligt värnpliktslagen (1941:967). I de övriga sex punkterna i 2 § anges ett antal ytterligare kategorier som på något sätt tjänstgör inom försvarsmakten utan att de är anställda där. I 3 § anges vilka som är krigsmän i krig.

I 8 § LDK anges att en krigsman som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han på grund av reglementen, instruktioner eller förmäns order eller i övrigt skall iaktta i tjänsten skall åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. I ringa fall skall påföljd inte åläggas.

Disciplinpåföljderna enligt LDK är varning, extratjänst, löneavdrag och utgångsförbud.

Om disciplinförseelsen samtidigt utgör ett brott skall åtalsanmälan göras. Detta framgår av 16 § LDK. Åtalsanmälan behöver dock inte göras beträffande vissa i 17 § särskilt angivna brott. Åtalsanmälan skall alltid göras om brottet riktar sig mot någon utanför försvarsmakten, om målsäganden har förklarat att han avser att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet eller det finns skäl anta att påföljden för brottet inte kommer att stanna vid böter.

Frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan prövas i regel av den myndighet där krigsmannen tjänstgör eller senast har tjänstgjort. Detta framgår av 19 § LDK. I 20 § föreskrivs att dessa frågor skall avgöras av myndighetschefen eller, efter regeringens förordnande, av någon annan chef vid myndigheten med lägst överstelöjtnants eller kommandörkapstens tjänstegrad.

Då myndigheten på grund av en anmälan eller på något annat sätt fått kännedom om att en krigsman kan antas ha gjort sig skyldig till en disciplinförseelse, skall myndigheten inleda en utredning av disciplinärendet. Detta framgår av 14 § förordningen (1987:187) om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. (FDK). Utredningen leds enligt 18 § FDK av den som har rätt att avgöra ärendet. Myndigheten skall inledningsvis hålla ett förhör. Detta skall enligt 25 § LDK i regel vara muntligt. Om särskild förhørsledare är utsedd skall denne ha en högre tjänstegrad än den hörde och vara lägst kompanichef eller motsvarande chef (18 § FDK). Om det inte bedöms vara nödvändigt att hålla muntligt förhör, kan det som anförs mot den anmälda överlämnas skriftligen. Han skall då också uppmanas att yttra sig i saken (25 § LDK). Av 19 § FDK framgår att den som skall höras för en disciplinförseelse har rätt att anlita ombud eller biträde. Bestämmelser om detta finns i 9 § förvaltningslagen. Under utredningen kan myndigheten enligt 27 § LDK begära bevisupptagning med vittnen eller sakkunniga hos tingsrätten.

Vid varje myndighet som har att handlägga disciplinärenden skall enligt 22 § LDK finnas en auditör, vilken skall vara lagfaren. Auditörens uppgift är att biträda myndighetens chef vid handläggningen av disciplin- och ersättningsärenden. Yttrande skall inhämtas från auditören innan en disciplinpåföljd beslutas eller en åtalsanmälan görs. Auditörens medverkan skall omfatta såväl själva beslutet om att ålägga en disciplinpåföljd som skälen för beslutet. Auditören är medansvarig för de beslut som myndigheten fattar på hans tillstyrkan (23 § LDK).

En myndighets beslut om att ålägga en disciplinpåföljd kan överklagas. Reglerna härom finns i 48 - 54 §§ LDK. Ett beslut överklagas genom besvär hos tingsrätten inom vars domkrets

myndigheten är lokaliserad (med vissa undantag). Besvärstiden är tio dagar från den dag då klaganden fick del av beslutet. Besvären skall vara skriftliga och inom besvärstiden inges till den militära myndighet som meddelat beslutet. I besvärshandlingen skall den klagande ange det beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär. Det åligger myndigheten att snarast möjligt vidarebefordra besvärslagan till tingsrätten med uppgift om när krigsmannen fick del av beslutet och när handlingen kom in till myndigheten (50 § FDK). Reglerna om disciplinansvar innebär bl.a. att om en krigsman förlorar eller skadar materiel, skall den myndighet där han tjänstgör eller har tjänstgjort ålägga honom en disciplinpåföljd om han har åsidosatt den aktsamhet han skall iaktta vid handhavandet av materielen och förseelsen inte är ringa. Gäller det materiel som utlämnats till krigsmannen för personligt bruk, får myndigheten också ålägga honom ersättningsskyldighet om han anses skadeståndsskyldig enligt skadeståndslagen. Om åläggande av ersättningsskyldighet finns bestämmelser i 56 § LDK. En krigsman som har ålagts ersättningsskyldighet kan också överklaga ett sådant beslut. Detta sker genom att han besvärar sig över myndighetens beslut hos tingsrätten.

Handläggningen vid domstol m.m.

Handläggningen av besvärssärendena i domstol regleras i 50 - 54 §§ LDK. I domstolen tillämpas lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden. Enligt 54 § LDK förs det allmänna talan i tingsrätt och hovrätt av allmän åklagare. Huvuddragen av handläggningen vid domstol är följande.

Förfarandet är vanligen skriftligt men muntligt förhör kan hållas. Tingsrätten består vid avgörandet av saken av en lagfaren domare och tre nämndemän. Tingsrättens avgörande sker genom ett slutligt beslut som vinner laga kraft tre veckor efter beslutets datum. Tingsrätten får förordna att det meddelade beslutet skall verkställas omedelbart om det rör sig om extratjänst och utgångsförbud. Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätt som är sista instans. Beträffande ersättningsärendena gäller att LDK:s bestämmelser i tillämpliga delar skall gälla även dessa ärenden. Om krigsmannens besvär hos tingsrätten avser endast frågan om ersättningsskyldighet, skall dock vad som är stadgat om rättegången i tvistemål tillämpas. I förarbetena till LDK finns inte mycket sagt om varför man valt den ordningen att en åklagare skall föra det allmänna talan i tingsrätt och hovrätt. I militäransvarskommitténs betänkande "Nytt militärt ansvarssystem" (SOU 1983:2) sägs endast (s. 78) att det ligger i öppen dag att en allmän åklagare är mera skickad som motpart än den militära myndigheten.

Under år 1990 inkom vid åklagarmyndigheterna i riket 237 över-

klagade ärenden angående disciplinansvar och ersättningsskyldighet enligt LDK för handläggning. Mer än hälften av myndigheterna hade inte några sådana ärenden för handläggning. De flesta myndigheterna som redovisade inkomna ärenden hade endast ett fåtal ärenden av denna typ. Den myndighet som redovisade det största antalet var åklagarmyndigheten i Sollefteå som hade 42 stycken ärenden. Under år 1990 avgjordes enligt en inhämtad uppgift ca 10 000-14 000 ärenden angående disciplinansvar och ersättningsskyldighet enligt LDK inom försvarsmakten. Den alldeles övervägande delen av ärendena överklagas således inte.

5.3.2 Överväganden

Ansvarssystemet i LDK är inte ett straffrättsligt system utan det vilar på förvaltningsrättslig grund. Den militära myndigheten har själv betrotts med den centrala uppgiften att utreda det ifrågasatta förfarandet och att därefter fatta beslut i disciplin- och ersättningsärendena. Detta sker under medverkan av en kvalificerad jurist. Överbefälhavaren har låtit utarbeta en handbok - RättsH - som är avsedd att vara ett hjälpmedel vid handläggningen av bl.a. dessa ärenden. De allra flesta av de ärenden som avgörs överklagas inte. Den största erfarenheten av denna ärendetyp torde således finnas vid de militära myndigheter som har att utreda och fatta beslut i dem. En allmän åklagare har naturligtvis en mycket större erfarenhet av att uppträda inför rätta än vad en företrädare för en militär myndighet i allmänhet har. I det avseendet är det naturligtvis korrekt att beteckna åklagaren som mer skickad som motpart än den militära myndigheten. Förfarandet vid tingsrätten är emellertid i de allra flesta fallen skriftligt. Då ett överklagat beslut inkommer till tingsrätten infordrar denna ett yttrande från åklagaren. Denne avger därefter ett yttrande över vad klaganden anfört mot bakgrund av vad saken rör. Den myndighet som beslutat om disciplinpåföljden m.m. måste enligt kommitténs mening anses lika väl skickad som åklagaren att avge ett sådant yttrande, särskilt som myndigheten vid handläggningen av denna typ av ärenden har biträde av en kvalificerad jurist. Några rättssäkerhetsskäl kan enligt kommitténs mening inte åberopas för att det skall vara åklagaren som avger yttrandet. Tingsrätten avgör sedan saken och dess behandling av denna är en tillräcklig garanti för ett rättssäkert förfarande. En representant för den militära myndigheten måste också anses kapabel att kunna uppträda vid de fåtaliga muntliga förhandlingar som förekommer i denna typ av ärenden. Saken kan inte anses mer komplicerad än att en befattningshavare vid myndigheten efter rådgivning av auditören bör kunna klara av detta. Om åklagares befattning med besvärärenden upphör och myndigheten ges partsställ-

ning i dessa fall får också frågan om vem som skall företräda staten när besvär hos tingsrätten endast avser ersättningsbeslut sin lösning (jfr Försvarsdepartementets ärende Fo 91/1938/8).

Kommittén föreslår med hänvisning till det anförda att uppgiften att föra talan i dessa typer av ärenden flyttas från allmän åklagare till den militära myndighet som fattat beslut i saken.

5.4 Ärenden angående felparkeringsavgifter

5.4.1 Bakgrund

Bestämmelser som reglerar rätten att stanna och ställa upp fordon på väg finns dels i vägtrafikkungörelsen (1972:603, VTK), dels i lokala trafikföreskrifter som har utfärdats med stöd av VTK eller terrängtrafikkungörelsen (1972:594, TTK). Enligt 2 § VTK räknas som parkering uppställning av fordon med eller utan förare. Som parkering räknas dock inte uppställning under kortare tid för på- och avstigning eller på- och avlastning av gods. Enligt den allmänna bestämmelsen i 70 § VTK är det förbjudet att stanna eller parkera fordon på sådan plats eller på sådant sätt att fara uppstår eller trafiken onödigtvis hindras eller störs. I 69 § första stycket och i 71-74 §§ VTK föreskrivs vissa ytterligare inskränkningar i rätten att stanna eller parkera fordon. Bestämmelser om stannande och parkering finns också i 142 och 144 §§ VTK.

Enligt 147 § och 148 § andra stycket VTK får kommunen meddela vissa lokala trafikföreskrifter bl.a. om förbud att stanna och parkera fordon eller villkor för parkering. Enligt 57 § andra stycket terrängtrafikkungörelsen får kommunen meddela lokal trafikföreskrift om bl.a. förbud att stanna eller parkera fordon utanför väg.

Merparten av de uppräknade föreskrifterna angående stannande eller parkering är inte straffbelagda. Straffsanktionen är förbehållen sådana överträdelse som bedömts som särskilt trafikfarliga, exempelvis stannande och parkering på motorväg eller motortrafikled eller där sikten är skymd. Övriga parkeringsföreskrifter avseende gatemark sanktioneras genom felparkeringsavgifter.

Lagen (1976:206) om felparkeringsavgift

Den 1 april 1977 trädde felparkeringslagen i kraft. Enligt 1 § får regeringen förordna att lagen skall tillämpas i fråga om överträdelse av föreskrifter som rör parkering eller stannande av vissa i lagen angivna fordon om överträdelsen inte är belagd med straff. Regeringen har i 1 § förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift förordnat att felparkeringslagen skall tillämpas i fråga om de bestämmelser om parkering i VTK som inte är särskilt straffbelagda

samt sådana lokala trafikföreskrifter som rör stannande eller parkering och som har meddelats enligt 147 § andra stycket VTK eller 57 § andra stycket TTK.

Enligt 2 § felparkeringslagen är den som överträder en föreskrift som lagen gäller skyldig att erlägga felparkeringsavgift.

Enligt 3 § får regeringen ange det högsta och lägsta belopp som felparkeringsavgifter får fastställas till. Regeringen har fastställt avgiftens belopp till minst 75 kronor och högst 500 kronor. I de kommuner som svarar för parkeringsövervakning enligt lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning fastställer kommunen felparkeringsavgiftens belopp. I andra kommuner fastställs beloppet av länsstyrelsen (2 a § felparkeringsförordningen). I Stockholms och Göteborgs kommuner gäller enligt förordningen (1986:210) om felparkeringsavgifter i vissa fall att felparkeringsavgiften får fastställas till högst 700 kronor för överträdelser av föreskrifter om förbud att stanna, förbud att parkera på markerad busshållplats och rätt att parkera på parkeringsplatser avsedda för handikappade.

I princip ansvarar fordonets ägare för att felparkeringsavgiften betalas (4 § felparkeringslagen).

Enligt 5 § felparkeringslagen får parkeringsanmärkning meddelas av en polisman eller av särskilt förordnad parkeringsvakt om ett fordon har stannats eller parkerats i strid mot de föreskrifter som lagen är tillämplig på. En sådan anmärkning skall innehålla en uppmaning att inom en viss tid betala den fastställda avgiften. Anmärkningen överlämnas till fordonets förare eller ägare eller fästes på fordonet.

Om en felparkeringsavgift inte betalas inom föreskriven tid, skall fordonets ägare enligt 6 § felparkeringslagen erinras om betalningsansvaret och uppmanas att inom viss tid betala avgiften. Om avgiften inte betalas efter uppmaningen, skall ett åläggande utfärdas för fordonets ägare att inom viss tid betala en förhöjd avgift. Följs inte åläggandet, skall avgiften indrivnas. Även då höjs avgiften. Enligt 2 b § felparkeringsförordningen är höjningarna 50 respektive 100 kronor.

Enligt 9 § felparkeringslagen får ägare av fordon, i fråga om vilket parkeringsanmärkning har meddelats, skriftligen anmäla att han bestrider betalningsansvar. Detta skall ske hos polismyndigheten i det polisdistrikt där parkeringsanmärkningen meddelades. Fordonsägaren skall därvid ange de omständigheter som bestridandet grundas på och den bevisning som åberopas. Polismyndigheten skall därefter göra den utredning som behövs och sedan utredningen avslutats meddela beslut med anledning av bestridandet. Om myndigheten finner att parkeringsanmärkning ej hade bort meddelas eller att betalningsansvar av annan anledning ej åvilar den som bestritt sådant

ansvar, undanröjer den betalningsansvaret. Om bestridandet anmäles senare än sex månader efter det att avgiften har erlagts eller kronofogdemyndigheten vidtagit åtgärd för indrivning av avgiften, avvisas anmälan.

Enligt 10 § felparkeringslagen får ett beslut enligt 9 § inte överklagas om beslutet innebär att betalningsansvaret undanröjts. Andra beslut enligt 9 § överklagas skriftligen hos tingsrätten inom vars domkrets överträdelsen ägt rum. Skrivelsen med överklagandet skall ges in till polismyndigheten senast tre veckor från det klaganden fick del av beslutet. Omständigheter eller bevis som inte angetts vid polismyndigheten får återopas i tingsrätten eller hovrätten endast om parten gör sannolikt att han haft giltig ursäkt för sin underlåtenhet att ange omständigheten eller beviset vid polismyndigheten. Om det av annan särskild anledning bör tillåtas att omständigheten eller beviset återopas får det också ske. Talan mot tingsrättens beslut förs i hovrätten. Talan i själva saken får inte prövas av hovrätten om den inte meddelat parten prövningstillstånd. Hovrättens beslut får i princip inte överklagas.

Enligt 11 § felparkeringslagen för allmän åklagare det allmännas talan i tingsrätt och hovrätt.

Under år 1990 inkom till åklagarmyndigheterna 1 104 ärenden angående felparkeringsavgift för handläggning. Ärendena fördelar sig ojämnt mellan myndigheterna. Till åklagarmyndigheten i Stockholm, Göteborg och Malmö inkom 549, 179 respektive 61 ärenden. Under år 1990 utfärdades cirka 1 800 000 parkeringsanmärkningar. Drygt 125 000 gick till polismyndighet för utredning.

Lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering

Utöver de sanktioner som finns i VTK och felparkeringslagen för felaktiga parkeringar m.m. finns sanktionsregler för parkering i lagen om kontrollavgifter. Denna gäller för s.k. tomtmarksparkering. Enligt 1 § får en markägare som upplåter ett område för parkering eller förbjuder parkering inom området ta ut en avgift (kontrollavgift) om ett fordon parkerats inom området i strid mot förbud eller villkor som han har beslutat (olovlig parkering). Förutsättningarna för att få ta ut en sådan kontrollavgift är närmare angivna i lagen. Kontrollavgiften får enligt 4 § inte överstiga den felparkeringsavgift som fastställts inom kommunen enligt felparkeringslagen.

Enligt 7 § är fordonets förare och ägare solidariskt ansvariga för att kontrollavgiften betalas. Om markägaren vill ta ut kontrollavgift skall han enligt 8 § utställa en betalningsuppsmaning som skall överlämnas till fordonets förare eller ägare eller fästs på fordonet. Om kontrollavgiften inte betalas inom den tid som angetts skall markägaren påminna fordonets förare eller ägare om betalnings-

ansvaret innan han vidtar åtgärder för inkassering av avgiften enligt inkassolagen (1974:182). Påminnelsen skall innehålla uppgift om när avgiften senast skall betalas. Talan om att få ut kontrollavgiften skall enligt 9 § väckas vid tingsrätten i den ort där den olovliga parkeringen ägde rum. En sådan talan föregås regelmässigt av att markägaren ansökt om betalningsföreläggande mot den betalningsskyldige. Talan får inte väckas senare än två år från den dag då den olovliga parkeringen upphörde. En kontrollavgift får enligt 10 § inte tas ut om det med hänsyn till omständigheterna i samband med den olovliga parkeringen skulle framstå som uppenbart oskäligt att ta ut kontrollavgift.

År 1990 utfärdades cirka 1 miljon kontrollavgifter. Av de omkring 250 000 avgifter som utfärdades av de kommunala parkeringsbolagen i Stockholm, Göteborg och Malmö gick ungefär 7 500 till betalningsföreläggande och ett par hundra prövades av tingsrätt. Enligt uppgift bifölls parkeringsbolagens talan i samtliga fall. En förklaring härtill är enligt företrädare för bolagen att alla osäkra anspråk efterges av bolagen.

5.4.2 Överväganden

Som tidigare framgått finns det tre sinsemellan olika förfaranden för att beivra olika former av felparkeringar. Förfarandet enligt VTK är ett rent straffrättsligt förfarande och omfattar de typer av parkeringar som framstår som trafikfarliga. Förfarandet enligt felparkeringslagen är inte straffrättsligt och omfattar de s.k. offentlighetsrättsliga parkeringarna dvs. de parkeringar som sker på gatumark. Förfarandet enligt kontrollavgiftslagen är inte heller straffrättsligt och omfattar den s.k. tomtmarksparkeringen. Reglerna om felparkeringsavgifter och kontrollavgifter är till vissa delar mycket likartade. Detta gäller särskilt reglerna om avgifternas storlek och om förfarandet då krav på avgift först framställs. I det följande skiljer sig dock de båda förfarandena åt. Beträffande felparkeringsavgifterna har polismyndigheten både en prövnings- och utredningsfunktion och åklagaren för det allmänna talan om saken kommer till domstol. Kontrollavgifterna däremot handläggs helt enligt civilrättsliga regler då saken prövas i domstol.

Det kan konstateras att inte oväsentliga resurser inom åklagar- och polisväsendet tas i anspråk för handläggningen av ärenden enligt felparkeringslagen. Såväl principiella som praktiska skäl talar starkt för att åklagarväsendet avlastas det arbete som är förenat med hanteringen av ärendena angående felparkeringsavgifter. Också polisens befattning med dessa ärenden bör enligt vår mening upphöra. I det resursläge som i dag föreligger är det inte rimligt att enligt

uppgift sammanlagt 75 årsarbetskrafter inom polisen tas i anspråk för utredning av parkeringsärenden enligt felparkeringslagen. Även i övrigt talar starka skäl för att införa ett enhetligt sanktionssystem. Dagens sanktionsregler är svårförståeliga för allmänheten. Distinktionen mellan gatumark och tomtmark framstår inte alltid som klar och motivet för skilda sanktionsformer är säkert obegripligt för de flesta som drabbas av avgifterna. Enligt vad vi erfarit förekommer vidare inte så sällan gränsdragningsproblem mellan de olika sanktionsformerna. Om ett gemensamt system gällde skulle sådana problem upphöra, parkeringpersonalen skulle kunna utnyttjas mer rationellt och gemensamma rutiner skulle kunna skapas.

Enligt kommittén talar övervägande skäl för att kommunerna fortsättningsvis får ta över handläggningen av dessa ärenden. Det vore då en fördel om reglerna angående handläggningen av ärenden om felparkeringsavgifter så långt möjligt utformades på ett sätt som överensstämmer med de regler som gäller ärenden angående kontrollavgifter, vilka kommunerna redan i dag handlägger självständigt.

Enligt vår mening bör saken kunna lösas så att sanktionssystemet görs gemensamt för gatumarks- och tomtmarksparkering, med kontrollavgiftssystemet som förebild. Det innebär att sanktioner även för överträdelser av det som i dag benämns offentlighetsrättslig parkering kommer att vila på civilrättslig grund. Detta skulle innebära att åklagarna och polismyndigheterna befriades från uppgiften att utreda och besluta om bestridda parkeringsanmärkningar. Kommunerna skulle således vara hänvisade till att driva in avgifterna med hjälp av betalningsföreläggande i de fall betalning inte sker på frivillig väg.

Den lagtekniska lösningen bör innebära att sanktionerna regleras i en gemensam lag.

Enligt vårt förslag skall felparkeringsavgiftslagen, kontrollavgiftslagen och lagen om kommunal parkeringsövervakning upphävas och ersättas med en lag om avgift för olovlig parkering. Förslaget innebär i huvudsak att frågor om gatumarksparkering tekniskt arbetas in i kontrollavgiftslagen. Ett genomförande skulle innebära krav på vissa förordningsändringar och föreskrifter beträffande den närmare tillämpningen.

Den 1 januari 1992 trädde nya regler om summarisk process i kraft (SFS 1990:746). De nya reglerna innebär att handläggningen av mål om lagsökning, betalningsföreläggande och handräckning förs över från tingsrätt till kronofogdemyndighet. Detta innebär att ett ärende angående felparkeringsavgift i första instans kommer att handläggas hos kronofogdemyndigheten om den lösningen som här angetts väljs. Om svaranden - dvs. i de här fallen den påstådde felparkeraren - bestrider ansökningen om betalningsföreläggande i rätt tid kan kommunen om den vidhåller sitt yrkande begära att målet skall överlämnas till tingsrätten. Om någon sådan begäran inte görs

kommer målet att avskrivras. Några olägenheter ur t.ex. rättssäkerhets-synpunkt med en sådan ordning kan kommittén för sin del inte se. Tvärtom förstärks enligt vår mening den enskildes ställning genom det angivna förslaget. Vi har under utredningen haft underhandskontakt med företrädare för kommunförbundet och med representanter för såväl privata som kommunala parkeringsbolag. Samtliga har förklarat att det är ett starkt önskemål att ett gemensamt sanktions-system införs på parkeringsområdet och att den av oss förordade lösningen är tillfredsställande, såväl från handläggningssynpunkt som vad avser allmänhetens förståelse av parkeringssystemet. Kommunförbundet har dock pekat på svårigheten för mindre kommuner att kunna hantera parkeringsfrågorna utan polisens medverkan. Vi tror för vår del att denna svårighet inte skall överdrivas. De mest trafikfarliga parkeringarna kommer även i fortsättningen att vara straffbelagda och beivras genom polisens medverkan. Frågan om i vilken utsträckning i övrigt behov av parkeringsövervakning inom kommunen föreligger måste avgöras med hänsyn till trafikförhållanden och liknande omständigheter. Det bör alltså stå kommunen fritt att överväga vilken kompetens man vill bygga upp och vilka resurser man vill avsätta på detta område. I vart fall när det gäller parkeringsbestämmelser som inte är betingade av rena trafiksäkerhetsskäl bör parkeringsföreskrifterna kunna utformas så och övervakningen kunna läggas på en sådan nivå att systemet blir självbärande ekonomiskt sett.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att det införs ett enhetligt avgiftssystem på parkeringsområdet som skall vila på civilrättslig grund och där uttagande av avgifterna skall vara en angelägenhet för kommunen, den kommunen därtill förordnar eller markägaren.

Vi är medvetna om att en ändring av sanktionssystemet kan ha vissa rättsligt komplicerade inslag och berör fler rättsområden. Det av kommittén presenterade förslaget bör dock kunna tjäna som en utgångspunkt för fortsatta överväganden om sanktionssystemet på parkeringsområdet. Vi vill dock samtidigt poängtera att det är mycket viktigt att saken så snart som möjligt får sin lösning. Vi är övertygade om att en reformering enligt föreslagen modell av dagens oöverskådliga, oenhetliga och, för polis och åklagares del, resurskrävande sanktionssystem på parkeringsområdet medför stora rationaliseringsvinster, inte bara för polis och åklagare utan även totalt sett.

5.5 Ärenden angående handräckning

Allmän åklagare har för närvarande enligt ett begränsat antal författningar att göra framställning om handräckning i olika avseenden. En redogörelse för de olika bestämmelserna ges nedan.

5.5.1 Lagen (1939:608) om enskilda vägar

Lagen innehåller bestämmelser som i olika avseenden reglerar frågor som har samband med enskilda vägar. I femte kapitlet finns bestämmelser till främjande av trafiksäkerheten. Enligt 100 § får länsstyrelsen där det är påkallat för att tillgodose trafiksäkerheten för enskild väg eller del av sådan väg förordna att det inom ett avstånd av högst tolv meter från vägbanans mitt inte utan länsstyrelsens tillstånd får uppföras byggnader eller vidtas vissa andra åtgärder som kan inverka menligt på trafiksäkerheten.

Enligt 106 § får länsstyrelsen vid vite förelägga den som vidtagit åtgärd i strid mot förbud enligt 100 § att undanröja eller ändra det utförda. Tingsrätten får meddela handräckning till rättelse av vad som skett olagligt. Ansökan om handräckning får göras av allmän åklagare, byggnadsnämnd samt ägare eller innehavare av fastighet, som får begagna vägen.

Lagen innehåller inte några straffbestämmelser.

5.5.2 Lagen (1950:596) om rätt till fiske

Lagen avser rätten till fiske inom Sveriges sjöterritorium och svensk fiskezon. I de fall som särskilt anges gäller lagen även svenskt havsfiske utanför fiskezonen.

I 29 § stadgas att fiskådra skall lämnas fri från fiskeredskap som kan hindra fiskens gång. Annan anordning vilken är avsedd och ägnad att avhålla fisken i ådran från att gå fram i denna får inte heller anbringas i eller vid fiskådran.

Enligt 39 § får tingsrätten på ansökan av den som lider skada meddela handräckning om det är uppenbart att fiskeredskap utsatts eller anordning vidtagits i strid med vad som gäller om fiskådra och rättelse inte sker genast efter tillsägelse. Detsamma skall gälla, om någon begagnar av länsstyrelsen fastställt märke för redskap eller notvarp på sätt som är ägnat att obehörigen avhålla annan från att fiska. Om ett allmänt fiskeriintresse berörs får ansökan om handräckning även göras av allmän åklagare, av fiskeristyrelsen eller av fisketillsynsman som särskilt förordnats för detta.

5.5.3 Naturvårdslagen (1964:822)

Enligt 2 § naturvårdslagen har länsstyrelsen att verka för naturvården i länet. Statens naturvårdsverk har överinseende över naturvården i riket. I naturvårdslagen finns bestämmelser om nationalparker, naturreservat, naturminnen, särskilda bestämmelser till skydd för växt- och djurarter, friluftslivet, naturmiljön, mot nedskräpning, om viltvägn m.m.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela beslut och föreskrifter i olika avseenden enligt vad som närmare anges i lagen. Om någon har överträtt vissa i 39 § angivna beslut eller föreskrifter får länsstyrelsen förelägga vederbörande att åstadkomma rättelse. I vissa fall får kommunal nämnd meddela sådant föreläggande. Vite får sättas ut. Vidare får tingsrätten meddela handräckning för att åstadkomma rättelse. Ansökan om handräckning får göras av allmän åklagare, statens naturvårdsverk, länsstyrelsen, den kommunala nämnd som handhar naturvårdsfrågor eller, i fall där kommunal nämnd har att meddela föreläggande, av den nämnden.

5.5.4 Kungl. Maj:ts kungörelse (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde

I kungörelsen anges att den i bilaga B till gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland intagna stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde skall äga tillämpning fr.o.m. den 1 januari 1972 och så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. I 31 § anges att om det finnes uppenbart att fiskeredskap utsatts eller annan anordning vidtagits i strid mot vad som gäller enligt vissa angivna artiklar i gränsälvsöverenskommelsen, och följer ej rättelse genast efter det tillsägelse skett, äger på ansökan av den som lider skada utmätningsmannen i orten efter syn meddela nödig handräckning. Om allmänt fiskeintresse berörs kan även åklagare, statens fiskeritjänsteman eller fisketillsynsman som förordnats av statlig myndighet söka handräckning.

5.5.5 Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I lagen finns bestämmelser om fornminnen, byggnadsminnen och kyrkliga kulturminnen samt om utförsel av kulturföremål ur landet. Enligt 1 kap. 2 § har länsstyrelsen tillsyn över kulturminnesvården i länet. Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har överinseende över kulturminnesvården i landet.

Enligt 3 kap. 17 § får länsstyrelsen om ett byggnadsminne har ändrats i strid mot meddelade skyddsföreskrifter, förelägga ägaren att återställa ändringen om det är möjligt. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Tingsrätten får enligt samma lagrum besluta om handräckning för att avbryta pågående förstörelse av ett byggnadsminne eller för att återställa det. Även i annat fall får handräckning beslutas, om det behövs för att bestämmelse i kapitlet skall efterlevas.

Ansökan om handräckning får göras av länsstyrelsen eller allmän åklagare.

5.5.6 Överväganden

Som framgått av föregående avsnitt kommer även de s.k. handräckningsmålen att i framtiden handläggas av kronofogdemyndigheten. Handräckningsmålen delas upp i "vanlig handräckning" och "särskild handräckning". De ärenden angående handräckning beträffande vilka allmän åklagare enligt tidigare regler fick göra framställning om handräckning hos tingsrätt skall numera handläggas som ärenden avseende särskild handräckning hos kronofogdemyndighet med stöd av 4 § första stycket 1 p lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning.

Allmän åklagare har således numera, sedan den nya lagen trätt i kraft den 1 januari 1992, till uppgift att föra talan såväl i allmän domstol som hos kronofogdemyndighet. Enligt kommittén framstår detta som en egendomlig och föga rationell ordning. I samtliga de författningar med vars stöd åklagaren kan föra talan om handräckning kan sådan talan även föras av någon sakmyndighet och/ eller en enskild som berörs av förhållandet. Noteras kan att enligt kulturminneslagen får åklagaren vid sidan av länsstyrelsen föra talan om handräckning enligt 3 kap. 17 § medan åklagaren inte får föra talan om handräckning jämlikt 2 kap. 22 §. I detta fall förs talan av riksantikvarieämbetet eller länsstyrelsen.

Enligt kommitténs mening finns det inte något sakligt skäl till varför uppgiften att föra talan om handräckning i vissa fall fortfarande skall finnas kvar som en uppgift för allmän åklagare. Uppgiften kan utan några olägenheter skötas av respektive sakmyndighet eller den som berörs av saken. Kommittén föreslår därför att uppgiften att föra talan i dessa ärenden inte längre skall åligga allmän åklagare förutom i ett fall. Såvitt gäller kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde och den i 31 § i stadgan föreskrivna ordningen att bl.a. åklagare kan söka handräckning om allmänt fiskeintresse berörs kan konstateras att denna ordning är tillkommen genom den mellan Sverige och Finland den 16 september 1971 slutna gränsälvsöverenskommelsen. Det torde därför inte vara möjligt att från svensk sida ensidigt avskaffa åklagarens möjlighet att föra sådan talan om handräckning. Frågan bör därför tas upp i annat sammanhang.

5.6 Ärenden angående viten

5.6.1 Bakgrund

Den 1 juli 1985 trädde lagen (1985:206) om viten i kraft. Viteslagen gäller viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter. I stora delar gäller lagen emellertid inte för sådana viten

som riktar sig till var och en, s.k. generella viten. Lagen skall heller inte tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet (1 §).

Före viteslagen gällde följande. Viten förekom i huvudsakligen två former, s.k. förfarandeviten och materiella viten. Det är dessa former av viten som viteslagen huvudsakligen avser. Förfarandeviten användes av såväl domstolar som av andra myndigheter för att någon skulle förmås att exempelvis infinna sig vid myndigheten eller tillhandahålla handlingar eller lämna uppgifter som myndigheten behövde för att fatta beslut. Myndigheten kunde vanligtvis både förelägga och döma ut vitet. Det materiella vitet användes för att ge eftertryck åt en förvaltningsmyndighets eller i vissa fall en domstols beslut och dömdes i tiden före den 1 juli 1985 i regel ut av allmän domstol på talan av åklagare. Bestämmelser om viten fanns i åtskilliga författningar. En myndighet ansågs normalt inte ha rätt att förelägga vite utan uttryckligt författningsstöd. Förutom själva bestämmelsen om befogenhet att förelägga vite var vitesinstitutet mycket knapphändigt reglerat i lag. Vissa regler hade emellertid utvecklats i praxis. Bl.a. skulle vitesföreläggandet ha en adressat, innehålla uppgift om den tidpunkt då föreläggandet senast skulle vara verkställt eller då angivet förbud skulle börja gälla samt storleken av vitesbeloppet. Frågan om vitets utdömande kunde prövas av allmän domstol, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet. Om det inte av den aktuella författningen framgick vilken myndighet som skulle pröva frågan om vitets utdömande, ansågs det följa av allmänna principer att denna prövningsrätt tillkom allmän domstol. Talan i målet fördes då av allmän åklagare, i allmänhet sedan den myndighet som förelagt vitet hos åklagaren hade begärt att denne skulle föra talan i saken. Enligt den då gällande 18 § i lagen (1946:804) om införande av nya rättegångsbalken handlades målet i samma ordning som ett bötesmål. Det tidigare regelsystemet ansågs fungera i stort sett tillfredsställande såvitt avser förfarandevitena. Däremot hade det riktats kritik mot de regler och den praxis som gällde för de materiella vitena. I direktiven (Dir. 1978:89) för viteskommittén framhölls att vitesinstitutet var behäftat med åtskilliga brister från effektivitetssynpunkt. Det lagförslag (prop. 1984/85:96) som sedermera framlades innebar att bestämmelser om viten fördes samman i en särskild lag och att denna lag - viteslagen - skulle bli tillämplig på alla viten som enligt lag eller annan författning fick föreläggas av domstol eller annan myndighet i den mån inte annat följde av författningen i fråga. Viten som riktade sig mot envar undantogs dock i princip.

Som en följd av att viteslagen tillkom följde att åklagarnas befattning med vitesinstitutet i stort sett upphörde. Enligt den huvudregel som återfinns i 6 § viteslagen skall frågor om utdömande av viten

prövas av länsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Beträffande viten som har förelagts en part eller annan till fullgörande av en skyldighet i en rättegång eller i ett annat motsvarande förfarande gäller att frågor om utdömande av dessa prövas utan särskild ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet. Enligt 7 § skall tingsrätt pröva frågor om utdömande av viten om vitet riktar sig mot var och en - s.k. generella viten -, om vitet avser säkerställande av ett enskilt anspråk eller om i något annat fall tingsrätten själv eller, efter talan mot rättens beslut, högre rätt har förelagt vitet. Om det i en särskild lag eller författning förekommer avvikande bestämmelser gäller i stället dessa.

Beträffande de generella vitena bör också följande tilläggas. I äldre tider uppfattades vitet väsentligen som ett straff. Ännu under 1800-talet var det vanligt att man i författningar använde beteckningen vite synonymt med termen böter. Att tingsrätt blev den myndighet som enligt viteslagen skulle pröva frågan om utdömande av generella viten berodde på att dessa viten till sin natur närmast var att jämföra med bötesstraff (prop. 1984/85:96 s. 53).

Enligt 8 § viteslagen skall, då frågan om utdömande av vite prövas av en tingsrätt, målet i tillämpliga delar handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken angående bötesbrott. Enligt specialmotiveringen (s. 54) är denna regel tillämplig vare sig talan förs av åklagare eller annan myndighet (t.ex. konsumentombudsmannen eller kronofogdemyndigheten) eller enskild part. Av viteslagen framgår dock inte att åklagaren för talan i några mål angående utdömande av vite. Detta framgår av den särskilda författning angående vitet som kan bli aktuell att tillämpa. Beträffande de generella vitena finns emellertid i de författningar som är aktuella inte heller där någon bestämmelse som säger att åklagaren skall föra talan om vitets utdömande. Som rättsläget var före viteslagens tillkomst och som angetts ovan ansågs det att fråga om vites utdömande ankom på allmän domstol om inte annat var föreskrivet. Talan fördes då - om annat inte var föreskrivet - av allmän åklagare. Viteslagen förutom 7 och 8 §§ gäller inte för generella viten. Mot bakgrund härav och mot bakgrund av det generella vitets natur torde den slutsatsen kunna dras att någon ändring av rättsläget före viteslagens tillkomst inte har skett och heller inte har varit avsedd. Det får därför även i dag anses ankomma på allmän åklagare att föra talan om utdömande av generella viten.

Lagar och författningar som föreskriver att åklagaren skall föra talan om utdömande av vite m.m.

Enligt 2 kap. 15 § utsökningsbalken får kronofogdemyndigheten när den enligt vissa bestämmelser i balken förelägger en svarande eller tredje man att fullgöra eller underlåta något, föreskriva vite till belopp

som finnes behövt.

Enligt andra stycket i 15 § skall frågan om utdömande av ett sådant vite prövas av tingsrätt på talan av allmän åklagare eller kronofogdemyndigheten. I prop. 1984/85:96 (s. 40) har angetts att denna prövning lämpligen bör ligga kvar hos tingsrätt bl.a. med hänsyn till tingsrättens befattning i övrigt med exekutionsmålen. Detta är den enda författning som fortfarande direkt uttrycker att talan om vites utdömande kan ske efter talan av allmän åklagare.

I lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket finns bestämmelser om i vilken utsträckning och under vilka villkor utlänning och utländskt företag får idka näring i riket. Enligt 23 § fjärde stycket i lagen skall verkställande direktören för ett utländskt företags filial här i riket årligen till registreringsmyndigheten sända avskrift av vissa redovisningshandlingar och revisionsberättelse. Om sådana handlingar inte har sänts till registreringsmyndigheten inom föreskriven tid, kan rätten på talan av allmän åklagare förelägga verkställande direktören vid vite att sända in handlingarna. Registreringsmyndighet är patent- och registreringsverket eller annan myndighet som regeringen förordnar (26 §). Beträffande t.ex. utländska bankfilialer för bankinspektionen ett bankregister. Detta kan jämföras med den ordning som gäller för försäkringsföretag. Utländska försäkringsföretag får efter koncession driva försäkringsrörelse i Sverige under de villkor som stadgas i lagen (1950:272) om rätt för utländska försäkringsföretag att driva försäkringsrörelse i Sverige. Enligt 24 § är generalagenten skyldig att till försäkringsinspektionen inom vissa tider insända olika typer av redogörelser och redovisningshandlingar. Enligt 25 a § kan försäkringsinspektionen vid vite förelägga generalagenten att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen bl.a. i frågan om insändande av redovisningshandlingar och revisionsberättelser.

I 2 kap. 9 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. ges länsstyrelsen en rätt att meddela föreskrifter till skydd för en fast fornlämning. Länsstyrelsen får också under vissa förutsättningar fridlysa en plats där fornfynd påträffats intill dess platsen har undersökts. Sådana föreskrifter och fridlysningar får förenas med vite. Detta är ett vite som riktar sig till var och en.

Länsstyrelsen kan också utfärda sådana generella viten med stöd av ytterligare en författning. Av punkt 4 i övergångsbestämmelserna till förordningen (1988:971) med länsstyrelseinstruktion framgår att föreskrifterna om vitesföreläggande i 10 § länsstyrelseinstruktionen (1971:460) fortfarande skall gälla. Där i stadgas att länsstyrelsen får förelägga vite för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet när påföljd inte är bestämd i lag eller annan författning. Som ett exempel på ett sådant vitesföreläggande kan nämnas det av länsstyrelsen i

Stockholms län den 29 april 1983 utfärdade tillträdesförbudet till vissa delar av området kring Drottningholms slott.

5.6.2 Överväganden

Sedan viteslagens ikraftträdande återstår inte mycket av åklagarnas befattning med vitesärendena. Under år 1990 inkom till åklagarmyndigheterna i Sverige bara tre (3) sådana ärenden för handläggning. Ett av ärendena avsåg ett före viteslagens tillkomst förelagt vite vilket handlades av åklagare på grund av övergångsbestämmelser. De andra två ärendena avsåg av länsstyrelsen med stöd av gamla 10 § länsstyrelseinstruktionen utfärdade förbud förenade med vite. Dessa senare ärenden är till sin natur närmast jämförbara med bötesstraff. Utredning bör i dessa fall rimligen ske på samma sätt som görs i motsvarande situationer där böter är stadgat. Enligt kommitténs mening är det därför ändamålsenligt att talan om utdömande av generella viten även fortsättningsvis ankommer på allmän åklagare.

Vad gäller övriga typer av viten där åklagaren har att föra talan och som redogjorts för ovan anser kommittén att åklagarnas befattning därmed bör avskaffas. Kronofogdemyndigheten kan självklart på egen hand få ansvaret för talan om utdömande av vite enligt 2 kap. 15 § utsökningsbalken. Registreringsmyndigheten kan enligt kommittén också ges rätt att själv föra talan enligt 35 § andra stycket lagen (1968:555) om rätt för utlänning m.m att idka näring här i riket. Några ärenden enligt dessa författningar inkom under år 1990 inte till åklagarmyndigheterna för handläggning. Även detta talar enligt kommitténs mening för att åklagarens formella rätt att föra sådan talan upphävs.

6 Delegering av åklagaruppgifter till administrativ personal

En bärande tanke i utredningens direktiv är att åklagarna skall avlastas sådana arbetsuppgifter som inte kräver åklagarkompetens. En möjlighet som därvid står till buds och som också antyds i direktiven är att i ökad utsträckning delegera arbetsuppgifter till annan personal. Här avses i första hand åklagaruppgifter.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifter mellan åklagarna och den administrativa personalen har varit föremål för stort intresse och övervägts vid upprepade tillfällen. Nämnas kan att exempelvis åklagarkommittén i sitt betänkande (SOU 1986:26) Åklagarväsendets lokala organisation m.m. utförligt behandlade denna fråga. Ett projekt, delvis finansierat genom statens förnyelsefonder, syftande till att överföra beredningsuppgifter till administrativ personal har genomförts inom åklagarväsendet. Resultatet av projektet redovisas i en rapport från riksåklagaren från maj 1990. Saken behandlas också i riksåklagarens anslagsframställning för budgetperioden 1991/92-1993/94 och i Statstjänstemannaförbundets rapport Vår syn på ett effektivare rättsväsende.

Den administrativa personalen har redan i dag förhållandevis stora formella möjligheter att få handlägga åklagaruppgifter på delegation. Enligt 24 § åklagarförordningen får chefen för en regionåklagarmyndighet eller för en lokal åklagarmyndighet förordna sådana anställda som inte är åklagare men som har vunnit tillräcklig erfarenhet att på eget ansvar rekvirera registerutdrag och personbevis, inhämta vissa yttranden, fullgöra viss åklagare ålagd underrättelseskyldighet och inhämta vissa upplysningar samt i övrigt utföra andra arbetsuppgifter vid handläggningen av mål eller ärenden som inte enligt lag eller annan författning måste göras av åklagare.

Några författningsmässiga hinder mot att i betydande utsträckning låta arbetsuppgifter som normalt sköts av åklagare utföras av den administrativa personalen föreligger således inte. Vad avser kärnan i åklagarverksamheten, alltså att leda förundersökning, besluta i åtalsfrågan och föra talan, har denna hittills varit förbehållen åklagare. Det har i vissa sammanhang ifrågasatts om inte administrativ personal skulle kunna självständigt få handha även sådana sysslor i mål av rutinbetonad karaktär. Som exempel har nämnts att

enklare typer av strafföreläggande. Vi anser emellertid att detta är fel väg att gå. I den mån åklagarkompetens inte krävs för vissa mer bagatellartade måltyper framstår som naturligare och mer ändamålsenligt att handläggningen av och ansvaret för dessa överförs till polispersonal. Utredningens förslag till utvidgning av ordningsbotsinstitutet och införande av rätt för polisman att i vissa fall själv besluta om förverkande kan ses som ett uttryck för detta.

Med hänsyn härtill anser vi att den delegationsrätt som i dag föreligger enligt åklagarförordningen i och för sig är tillräcklig. Det innebär emellertid inte att möjligheterna till ökad delegation till den administrativa personalen skulle vara uttömda. Tvärtom synes möjligheterna härtill utnyttjas i endast begränsad utsträckning på många håll. Skälet till detta förefaller i de flesta fall inte vara bristande vilja eller kompetens utan snarare att den administrativa personalen på många håll helt enkelt inte har utrymme att ta på sig ytterligare arbetsuppgifter.

I renodlingstanken, som kommittén självfallet är positiv till, ligger att åklagarna inte skall syssla med sådant som inte kräver åklagar-kompetens. Däri ligger att möjligheterna att låta den administrativa personalen utföra beredningsuppgifter lika självfallet skall tas till vara. Några klara gränser bör därvid inte dras upp. I mån av intresse och fallenhet bör ett stort ansvar kunna läggas på den administrativa personalen vad avser exempelvis inhämtande av kompletterande utredning och uppsättande av beslutsförslag.

Utvecklingen av åklagarväsendets administration och införande av datorstöd kan komma att innebära radikalt ändrade förutsättningar för den administrativa personalens arbete i olika avseenden. Också utredningens förslag till ny åklagarorganisation kan säkerligen få stor effekt i detta avseende. Det är vår uppfattning att de möjligheter som därvid kan yppa sig att tillföra den administrativa personalen nya och meningsfulla arbetsuppgifter måste tas till vara. Inte minst kan ett generellt införande av ord-/textbehandling för åklagare och administrativ personal medföra att gränserna mellan olika personalkategoriernas arbetsuppgifter i viss utsträckning suddas ut. Vi vill också peka på att systemet med den s.k. sekreterarmodellen har visat sig framgångsrikt för att åstadkomma att åklagare och administrativ personal uppfattar sig som ett arbetslag.

Det är, med hänvisning till det anförda, vår uppfattning att det inte finns anledning till eller förutsättningar för att utvidga de formella delegationsmöjligheterna. Samtidigt vill vi framhålla att det för att skapa och bibehålla ett effektivt åklagarväsende krävs att varje personalkategori förutsättningar och kompetens tas till vara. Det ankommer närmast på riksåklagaren och övriga chefer inom åklagarväsendet att tillse att så blir fallet.

IV Förundersökning

1 Inledning

Frågor angående formerna för utredningsförfarandet i brottmål samt angående ansvaret för och ledningen av utredningarna har av och till varit föremål för intensiv debatt. Diskussionen har under senare år kretsat särskilt kring frågan om det formella och reella ansvaret som förundersökningsledare. Inte minst i de rapporter (SOU 1987:14 och 72 samt 1988:18) som avgavs av juristkommissionen och den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på statsminister Olof Palme ägnades betydande uppmärksamhet åt denna fråga. Också inom dags- och fackpressen och i polis- och åklagarkåren har frågan fått ett betydande utrymme. Det framstår som en angelägen uppgift för kommittén att skapa föutsättningar för ett fortsatt rättssäkert, förtroendefullt och effektivt samarbete mellan de olika organen som är inblandade i utredning av brottmål.

2 Direktiven

I direktiven framhålls att regelverket och förundersökningsverksamheten självfallet har förändrats i olika avseenden under de drygt 40 år som rättegångsbalken (RB) varit i kraft. De brottsbeivrande myndigheterna har samtidigt genomgått stora organisatoriska och strukturella förändringar.

Ingående redogörelser för bakgrunden till gällande regelsystem och för det reformarbete som bedrivits finns dels i den av en arbetsgrupp inom rättegångsutredningen upprättade promemorian (DS Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål och dels - främst såvitt avser lednings- och samverkansfrågor - som bilaga till juristkommissionens rapport (SOU 1987:72 s. 283 ff). Sistnämnda frågor har också behandlats av justitiekanslern (JK-beslut 1988 s. 82 ff).

Om man bortser från 1979 års promemoria, har, framhålls i direktiven, någon mer samlad översyn av rättegångsbalkens regler om förundersökningen inte kommit till stånd. Inte minst i ljuset av de organisatoriska och tekniska förändringar som skett, betonas att det är angeläget att en sådan översyn nu görs.

I direktiven anförs vidare:

"En central fråga för åklagarnas verksamhet är förundersökningsledningen. Jag instämmer med dem som hävdar att en förutsättning för en effektiv förundersökning är en aktiv, engagerad och kompetent ledning; detta gäller självfallet oavsett om det i ett konkret fall är åklagaren eller polisen som leder förundersökningen.

Enligt gällande ordning, som kommer till uttryck i 23 kap. 3 § RB och i det av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen utarbetade s.k. fördelningscirkuläret (RÅC 1:95, FAP 403:5), leds en förundersökning antingen av polismyndigheten eller av åklagaren. Har förundersökningen inlets av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall ta över ledningen av förundersökningen, om det är påkallat av särskilda skäl. Grovt sett är utgångspunkten att enkla förundersökningar skall ledas av polismyndigheten och mera komplicerade förundersökningar av åklagaren.

Reglerna om vem som skall leda förundersökningen i olika fall och på olika stadier hör till de mest diskuterade bland RB:s regler om brottmålsförfarandet. Det finns å ena sidan de som hävdar att de polisledda förundersökningarna inte alltid svarar mot de krav som kan ställas på en god brottsutredning. Men det hävdas också att åklagarna inte alltid ägnar förundersökningsledningen tillräcklig

uppmärksamhet. Från polishåll sägs dessutom ibland att åklagarledda förundersökningar inte alltid sker med den inriktning som gynnar brottsbekämpningen i vid mening.

Särskilda komplikationer erbjuder det förhållandet att åklagarväsendet och polisväsendet är två från varandra skilda och självständiga organisationer med egna, delvis icke sammanfallande verksamhetsområden. De skall emellertid samverka i den gemensamma angelägenhet som en brottsutredning utgör, och de är därmed beroende av varandra för att förundersökningsarbetet skall bli bra. Men åklagare och polis kan ha skilda uppfattningar om hur prioriteringar bör ske på det brottsutredande området, och de saknar i princip inflytande över varandras resurser.

Olika lösningar har från tid till annan förts fram om hur man skall lösa dessa frågor. Det har föreslagits att all förundersökningsledning borde flyttas till polisen från åklagarna, vilka enbart skulle ägna sig åt beslut i tvångsmedelsfrågor och processföring. En annan tanke har varit att i enklare fall överlåta all förundersökningsverksamhet och processföring åt polisen. Men även renodlade organisatoriska lösningar har diskuterats såsom att kriminalpolisverksamheten bryts ut från polisväsendet i övrigt och inordnas i åklagarorganisationen eller att åklagarväsendet fogas in i polisorganisationen.

Det kan utan tvivel riktas invändningar av åtskilliga slag mot de nu skisserade idéerna, och så har också skett när de diskuterats i tidigare sammanhang. Jag tror för egen del inte att det finns skäl att överväga någon mer radikal förändring. Men jag anser det ändå angeläget att frågorna nu får en genomlysning på det sätt som kan ske i en kommitté. De har nämligen fått ökad betydelse genom de vidgade befogenheter att besluta om resursfördelning och polisverksamhetens inriktning som genom polisreformen tillagts polistyrelserna. I den nyligen framlagda propositionen om förnyelse inom polisen föreslås en fortsatt utveckling i den riktningen. Införandet av det nya budgetsystemet för polisen kommer att ytterligare stärka polismyndigheternas rådighet över resursanvändningen. I sammanhanget bör också observeras den för polisen gällande, demokratiskt förankrade beslutsordning som tillämpas exempelvis vid prioriteringar inom verksamheten. Bl.a. mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om föreskrifterna i polislagen (1984:387) om samarbete mellan polis- och åklagarmyndighet är ändamålsenliga från alla utgångspunkter.

Man skall dock enligt min mening varken överdriva problemens omfattning eller betydelsen av att förundersökningsledningen är fördelad på det ena eller andra sättet. Här, liksom på andra områden, kan praktiska och förnuftiga människor i allmänhet lösa frågor av det här slaget, om man har insikt om de förutsättningar under vilka den andra organisationen arbetar och respekt för varandras skilda roller i rättsmaskineriet. Samtidigt är det emellertid viktigt att det finns klara regler om vad som skall gälla i de i praktiken sällsynta fall då polis och åklagare har olika uppfattning om hur en förundersökning skall bedrivas. En utgångspunkt måste också vara att den särskilda kompetens som åklagarna besitter tas till vara vid förundersökningar rörande kvalificerad och komplicerad brottslighet. I sammanhanget bör man heller inte bortse ifrån den

förbättrade utbildning och den övriga kompetensutveckling som skett inom polisen."

Mot denna bakgrund, anføres i direktiven, bör kommittén överväga om nuvarande uppgiftsfördelning mellan polis och åklagare är lämpligt avvägd. I kommitténs uppdrag ingår också att ta upp frågan om det vid utredningen av ett brott är möjligt och lämpligt att polis och åklagare delar på ansvaret för förundersökningsledningen.

Oavsett vad kommittén kommer fram till i fråga om förändringar av regelsystemet, skall den enligt direktiven undersöka vad som kan göras för att komma till rätta med de brister i fråga om samråd, utbildning och ömsesidig information som kan finnas mellan polis och åklagare. En strävan bör, betonas det, givetvis vara att åklagarväsendets resurser och polisens resurser tillsammans kan användas på ett mer effektivt sätt.

3 Avgränsning av uppdraget

Förfarandet vid utredningar i brottmål styrs främst av reglerna i 23 kap. RB om förundersökning och av förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK). I 24-28 kap. RB ges vidare regler om tvångsmedel under förundersökning.

De svenska förfarandereglerna medger, vid en internationell jämförelse, förhållandevis stora möjligheter för polis och åklagare att anpassa förfarandet efter vad som krävs i det enskilda fallet och att hitta olika former för samarbete och liknande. Inom polis- och åklagarorganisationerna pågår ett fortlöpande gransknings- och rationaliseringsarbete för att skapa de mest ändamålsenliga metoderna för utredningsarbetet. Det är naturligtvis angeläget att detta arbete fortgår oberoende av kommitténs uppdrag.

Det torde inte heller vara kommitténs uppgift att närmare analysera eller lämna förslag inom ramen för detta löpande utvecklingsarbete. Vi ser istället som vår väsentligaste uppgift att undersöka om förundersökningsförfarandet i sina huvuddrag är ändamålsenligt utformat. Vad som mot denna bakgrund arbetet särskilt inriktats på är att undersöka om de formella och författningsgivna förutsättningarna är rationella och i övrigt svarar mot de krav som bör uppställas ur bl.a. rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt. De överväganden som görs i kommittén inskränker sig på samma sätt till att avse huvudsakligen sådana frågor som rör huvuddragen i systemet och som kräver författningsändring eller andra ändringar i de grundläggande förutsättningarna.

4 Allmänt om utredningsförfarandet i brottmål

Av 23 kap. 2 § RB kan utläsas att brottsutredningen - förundersökningen - har två huvudsakliga syften. Det ena är att utröna om brott föreligger, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Ett tredje syfte, som inte är omnämnt i 2 § men som är väl så väsentligt, är att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och möjliggöra för honom att få detta justerat och berikat samt att därigenom underlätta för den misstänkte att förbereda sitt försvar.

Ett ytterligare syfte skulle vidare kunna sägas vara att utröna om något enskilt anspråk föreligger och vilka omständigheter det i så fall grundas på (22 kap. 2 § RB). Åklagare är under vissa förutsättningar skyldig att driva målsägandens talan i brottmål. Underlaget för denna talan skall tas fram under förundersökningen. Åklagare har genom en ändring i rättegångsbalken (SFS 1988:6) fått utvidgade skyldigheter i detta avseende.

Till skillnad från i många andra länder handläggs förundersökningen i princip helt utanför domstolen. Med undantag för prövningen av vissa tvångsmedelsfrågor och möjligheterna att hemställa om kompletterande utredning är domstolen överhuvudtaget inte inblandad i förundersökningen. Systemet med undersökningsdomare har sålunda inte vunnit insteg här i landet. Det kan för övrigt noteras att institutet undersökningsdomare avskaffats i exempelvis Danmark, Norge och dåvarande Västtyskland, medan det behållits i exempelvis England och Frankrike.

Skälet till den svenska ordningen torde ha samband med de grundläggande dragen i vår straffprocessordning. Den akusatoriska principen, på vilken den svenska brottmålsprocessen vilar, bygger på en process mellan i stort sett jämbördiga parter och med en domare som är förhållandevis passiv. Ett system där domstolen avgör vad som skall utredas och inriktningen på utredningen har ansetts svårförenligt med denna grundläggande princip och skulle närmast föra tanken till en mer inkvisitorisk processordning. Förundersökningen, varigenom brottet skall utredas och bevisningen insamlas,

skall därför i princip vara fristående från domstolen.

Vidare är en fristående förundersökning nödvändig för upprätthållande av omedelbarhets- och koncentrationsprincipen. Härvidlag tjänar förundersökningen samma ändamål som förberedelsen i tvistemål. Målet skall sålunda beredas så att det kan slutföras i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Endast vad som därvid förebringas och förekommer skall vidare vara av betydelse för domstolens avgörande. Även om viss komplettering av materialet är möjlig under förhandlingen skall i princip alla omständigheter av betydelse och all åberopad bevisning ha genomgått under förundersökningen. Huvudförhandlingen skall i detta avseende inte bjuda på några överraskningar.

Helt konsekvent har emellertid de angivna principerna inte kunnat upprätthållas i brottmålsprocessen. Detta gäller särskilt det förhållandet att parterna inte är jämbördiga under förundersökningsstadiet. Det är åklagare och polis som driver utredningen. De har därvid hela utredningsapparaten till sitt förfogande och bestämmer själva över resurserna. Viss balans är avsedd att åstadkommas genom rätten till insyn i förundersökningen, rätten att erhålla försvarare och rätten att under vissa förutsättningar få domstolsprövning av vilka utredningsåtgärder som skall vidtas. Någon absolut jämbördighet kan inte - och är inte heller avsedd att - åstadkommas. För att säkerställa att den misstänktes intressen ändå blir tillvaratagna under förundersökningen gäller enligt 23 kap. 4 § RB att åklagare och polis är skyldiga att inte bara ta tillvara omständigheter och bevis som är till nackdel för den misstänkte utan också sådant som talar till hans förmån. Denna objektivitetsprincip kan måhända sägas skänka förundersökningsförfarandet i viss mån inkvisitoriska drag. Någon förhandling mellan två likställda parter inför en opartisk myndighet är det sålunda inte fråga om. Vidare gäller enligt samma stadgande den s.k. hänsynsprincipen. Denna innebär bl.a. att förundersökningen skall bedrivas så att inte någon i onödan utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnader eller andra olägenheter. I 23 kap. RB finns ytterligare en rad regler som är avsedda att trygga den enskildes rättssäkerhet under förundersökningen (se närmare härom nedan). Hela förundersökningsförfarandet skall vidare ses mot den bakgrunden att utkrävande av straff är ett repressivt maktmedel som företas mot den misstänktes vilja och att åklagaren har den fulla bevisbördan för alla de omständigheter som han lägger den enskilde till last. En jämförelse med det dispositiva tvistemålet haltar därför i flera olika avseenden.

5 Förundersökningen

5.1 Allmänt

Mot den för åklagare gällande absoluta åtalsplikten (20 kap. 6 § RB, se kap. III ovan) svarar en i princip absolut förundersökningsplikt. Förundersökning skall sålunda inledas så snart det finns anledning att, på grund av angivelse eller annat skäl, anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats (23 kap. 1 § RB). Detta gäller dock inte om förutsättningar för förundersökningsbegränsning föreligger (4 a §). Vidare har undantag gjorts från kravet på förundersökning när det gäller bl.a. bötesbrott och brott som begås under rättegång (22 §).

En förundersökning inleds av polismyndighet eller åklagare. Har den inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren så snart någon kan skäligen misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall ta över ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. När förundersökning leds av åklagare får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet och uppdra åt polisman att vidta åtgärder som hör till utredningen (3 §).

En förundersökning kan avslutas på två sätt, antingen genom nedläggande eller genom beslut i åtalsfrågan. Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen skall den läggas ned (4 §). Reglerna om förundersökningsbegränsning (4 a §) innebär som regel också en form av nedläggande. Har en fullständig förundersökning utförts skall beslut meddelas om åtal skall väckas (20 §). Beslut om åtal ankommer på åklagare. Riksåklagaren har i cirkulär (RÅC I:107) angivit riktlinjer för bl.a. gränsdragningen mellan beslut om nedläggning av förundersökning och negativa åtalsbeslut.

5.2 Förutredning och förspaning

Utanför rättegångsbalkens regler faller vad som brukar kallas för allmän brottspaning. Sådan spaning, som till skillnad från spaning under förundersökning inte förutsätter någon konkret brottsmisstanke, sker med stöd av de allmänna bestämmelserna i 2 § polislagen (1984:387) om polisens uppgifter. Till polisens uppgifter hör inte bara att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal utan även att förebygga brott och andra störningar av den

allmänna ordningen och säkerheten.

Mellan vad som kallas allmän brottsspaning och ett formellt inledande av förundersökning kan vidtas en rad åtgärder som brukar betecknas som förundersökningens förstadium. Hit hör inte bara sådan primärutredning som polisman har rätt att göra enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB i de fall utredningsåtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet, utan också sådana åtgärder som avser att skapa underlag för en närmare prövning av om förundersökning skall inledas eller ej. De senare åtgärderna kan uppdelas i och benämnas förutredning respektive förspaning.

Med förutredning avses punktvisa utredningsåtgärder som en undersökningsledare behöver vidta för att få ett tillräckligt underlag för beslut om en formell förundersökning skall inledas. Det kan röra sig om åtgärder av skilda slag, såsom kompletterande upplysningar från en anmälare i ett bestämt syfte eller kontroll av att en anmäld händelse inträffat och liknande.

Med förspaning avses ett utredningsarbete som är mer abstrakt än en förutredning och som inte i första hand är inriktat på frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Som exempel har nämnts sådana åtgärder som vidtas med anledning av att rykten börjat cirkulera om skumraskaffärer eller att stöldgods förekommer i stor utsträckning inom en viss bransch. Det kan gälla en undersökning av vilka personer på orten som har anknytning till branschen i fråga och av dessa personers antecedentia eller aktuella förehavanden. Det ligger i sakens natur att förspaning i regel bedrivs i s.k. initiativ-ärenden. Någon anmälan upprättas inte under detta stadium. Förspaning kan till skillnad från förutredning pågå under lång tid och innebära ett omfattande utredningsarbete. Genom de uppgifter som kommer fram vid sådan spaning kan antingen ryktena konkretiseras till en sådan nivå att förundersökning skall inledas eller kan det klarläggas att ryktena saknar grund.

Varken förutredning eller förspaning har uttryckligen behandlats av lagstiftaren. Några andra föreskrifter finns inte heller. Området är alltså på det hela taget oreglerat t.ex. vad avser ledningsfunktionen. I vissa avseenden anses dock reglerna om förundersökning och förundersökningsledningen kunna tillämpas analogt. Det innebär exempelvis att åtgärder vidtagna inom ramen för en förutredning i princip faller under förundersökningsledarens ansvarsområde. När det gäller förspaning är denna emellertid till sin natur en utpräglat polisiär uppgift. Det torde vara ovanligt att åklagare har ledningen av verksamheten på detta stadium, även om något hinder häremot inte föreligger. Reglerna om tvångsåtgärder under förundersökningen kan dock med hänsyn till legalitetsprincipen inte tillämpas analogt under dessa förstadier utan förutsätter att en förundersökning formellt inletts.

5.3 Inledande av förundersökning

Gränsen för när förundersökning skall inledas har satts lågt. Kravet på att det skall finnas anledning anta att ett brott förövat innebär i och för sig att en i någon mån preciserad brottsmisstanke måste föreligga. Misstanken kan dock vara vag och oprecis. Gärningsmannen kan vara okänd och bevisning av nämnvärd styrka behöver inte finnas. Kännedom om brottet kan ha erhållits genom anmälan eller genom spaning eller på annat sätt, t.ex. genom uppgifter i tidningarna. Utrymmet för förspaning och förutredning är sålunda begränsat. Föreligger förutsättningar för förundersökning skall sådan inledas.

Förundersökning kan inledas formlöst genom att utredningsarbetet helt enkelt sätts igång eller genom ett formligt beslut. I mindre komplicerade ärenden torde det vara vanligast att något formellt beslut om igångsättande av förundersökningen inte ges, medan det i större och mer komplicerade ärenden kan vara nödvändigt med ett sådant beslut, inte minst för att inriktningen på utredningsarbetet och direktiven för detta skall kunna anges.

5.4 Närmare om förundersökningens bedrivande

I rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (FUK) finns de grundläggande reglerna om förundersökningens bedrivande. Dessa regler är dock långt ifrån heltäckande. Polisens och åklagarens olika åtgärder under en förundersökning kan vara mycket skiftande. Eftersom ett av förundersökningens främsta syften är att förbereda målet inför beslut i åtalsfrågan och en eventuell huvudförhandling utgör säkrande av bevisning en av de mest centrala uppgifterna. Straffprocessen vilar på en i princip fri bevisprövning. Det finns mycket få begränsningar när det gäller vad som får åberopas som bevis. Med hänsyn härtill är det svårt att förutse vilka utredningsåtgärder som kan behöva vidtas för att säkra bevisning av olika slag. Det kan röra sig om brottsplatsundersökningar, kriminaltekniska undersökningar, förhör, konfrontationer, registersökningar osv. För flertalet av dessa åtgärder saknas närmare regler i lagstiftningen. Utredningsmetoder, rutiner och liknande har därför fått utvecklas inom relativt fria ramar genom ett fortlöpande metodarbete inom berörda myndigheter. Ett aktuellt arbete på detta område utförs av en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen, den s.k. KRIPUT-gruppen, vilken har till uppgift att se över vissa kriminalpolisära utredningsmetoder och som hittills utkommit med två rapporter, en om vittnesskydd och en om vittneskonfrontationer. Lagstiftningen vad avser formerna för förundersökningens bedrivande begränsar sig i

huvudsak till reglering av mer ingripande åtgärder beträffande vilka det är av särskild vikt att medborgarnas behov av integritet tillgodoses. Det gäller naturligtvis i särskilt hög grad sådana åtgärder där behov kan uppkomma att för dess genomförande använda våld eller tvång eller som avser frihetsberövande. Användningen av sådana straffprocessuella tvångsmedel är också noggrant reglerad i 24-28 kap. RB. Till sådana åtgärder hänförs bl.a. gripande, anhållande och häktning, husrannsakan, kvarstad och skingringsförbud, beslag samt telefonavlyssning. I 23 kap. RB och i FUK ges vidare vissa mer centrala regler för förundersökningens bedrivande och om vissa mindre ingripande tvångsmedel i samband med förhör.

De grundläggande principerna vad avser formerna för förundersökning ges i 23 kap. 4 § RB. Förutom de tidigare berörda principerna om objektivitet och hänsyn understryks i paragrafen att utredningen skall bedrivas skyndsamt. Den får vidare inte drivas längre än vad som är motiverat av sakliga skäl. Finns det inte längre anledning till dess fullföljande skall förundersökningen läggas ned.

Förundersökningen är i princip hemlig, vilket motiveras inte bara av hänsyn till undersökningens effektivitet utan även av kravet att den misstänkte och andra som hörs under utredningen inte skall utsättas för oberättigad uppmärksamhet. Den som underkastas förhör kan åläggas tystnadsplikt angående vad som förekommit vid förhöret (10 § 4 st). Också den misstänktes försvarare kan åläggas sådan tystnadsplikt.

En förundersökning omfattar dels det förberedande spanings- och efterforskningsarbete som avser att fastställa om brott förövats och vem som kan misstänkas för det, vanligen kallat spaningsstadiet, dels den utredning som äger rum sedan misstanke riktats mot en viss person, vanligen kallat utredningsstadiet. Denna indelning är teoretisk och schematisk. I praktiken förekommer långt ifrån alltid någon bestämd gräns mellan olika stadier i en förundersökning. Vidare bortfaller ofta spaningsskedet i många fall, t.ex. när någon grips på bar gärning eller misstankarna redan i anmälan med tillräcklig styrka riktas mot en bestämd person. En förundersökning som avser flera brott eller flera personer kan samtidigt befinna sig på såväl utrednings- som spaningsstadiet.

Även om det kan vara svårt att skilja de olika stadierna från varandra är tidpunkten när övergången sker till utredningsstadiet långt ifrån oväsentlig. Medan spaningsskedet är i stort sett oreglerat knyts vissa rättsverkningar till det förhållandet att misstankarna riktas mot viss person. Som nedan kommer att behandlas har det betydelse för frågan om vem som skall leda förundersökningen. När utredningen kommit så långt att någon är skäligen misstänkt skall han delges misstanken i samband med att han hörs. Den som har förklarats misstänkt har också under vissa förutsättningar rätt att redan från

detta stadium erhålla offentlig försvarare (23 kap. 5 § och 21 kap. 3 a § RB). Förordnande av försvarare sker också regelmässigt i de fall den misstänkte är berövad friheten eller om målet är omfattande eller komplicerat eller det med hänsyn till den misstänktes person är nödvändigt att han biträds av försvarare.

Den misstänkte och hans försvarare har under hela utredningsarbetet rätt att fortlöpande ta del av utredningsmaterialet om det kan ske utan men för utredningen. De har vidare rätt att begära de kompletteringar som de anser erforderliga (18 §). Vill undersökningsledaren inte gå med på de begärda åtgärderna kan saken, sedan utredningen avslutats, anmälas till rätten för prövning (19 §).

Det anses vara en medborgerlig skyldighet att stå till förfogande för förhör under förundersökningen. I 23 kap och i FUK ges en rad regler för formerna för förhör under utredningen. Plikten att inställa sig vid förhör motsvaras av en rätt för polisman och för undersökningsledaren att under vissa förhållanden hämta till förhör (7 §), medtaga till förhör (8 §) och att kvarhålla en person för förhör (9 §). I 10 och 12 §§ anges vissa regler angående tillvägagångssättet vid förhör. Under vissa förutsättningar skall vittnen närvara. Otillbörliga metoder, såsom hot, oriktiga uppgifter, uttrötning, löften om belöning och liknande, får inte användas.

Någon sanningsplikt för vittnen eller misstänkta gäller inte under förundersökningen. När utredningen fortskridit så långt att någon kan skäligen misstänkas för brottet kan dock vid behov vittnesförhör ske vid domstol (13 §). Det är ovanligt att så sker. I övrigt kan enligt 15 § bevisupptagning ske till framtida säkerhet. Det rör sig i dessa fall om sådan bevisning som riskerar att gå förlorad före huvudförhandlingen eller där en upptagning av bevisningen vid huvudförhandlingen skulle vara svår eller mycket kostsam.

5.5 Förundersökningsprotokollet

Förundersökningen och de åtgärder som vidtas under denna skall dokumenteras i förundersökningsprotokollet. I förundersökningskungörelsen är noggrant reglerat vad som skall framgå av protokollet och vad som skall antecknas däri. I 22 § FUK anges särskilt att protokollet skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. När ett förundersökningsprotokoll inges till rätten i samband med åtal skall det enligt 45 kap. 7 § RB rensas från sådant som inte rör åtalet.

Förundersökningsprotokollet tjänar som underlag för beslutet i åtalsfrågan och för åklagarens förberedelse av sin talan. Det ger vidare den misstänkte och hans försvarare möjlighet att granska de omständigheter och bevis som åberopas mot den misstänkte. Trots

principerna om omedelbarhet och bästa bevisning har det blivit alltmer vanligt att utsagor under förundersökningen av den misstänkte och andra hörda personer kommit att få åberopas vid huvudförhandlingen. Av det sagda framgår att innehållet i och utformningen av förundersökningsprotokollet har mycket stor betydelse för samtliga inblandade. Kommittén kommer nedan att närmare behandla denna fråga.

5.6 Nedläggande och avslutande av förundersökning

En förundersökning kan nedläggas av flera skäl. Utredningen kan visa att något brott inte förekommit eller i vart fall inte kan styrkas. Eventuellt brott kan vara preskriberat. Någon misstänkt gärningsman har inte påträffats eller bevisningen mot den misstänkte kan vara otillräcklig.

Men även i vissa fall då det i och för sig finns förutsättningar för att driva en utredning vidare, ger reglerna i 23 kap. 4 a § RB om s.k. förundersökningsbegränsning möjlighet till ett nedläggningsbeslut. Den s.k. disproportionalitetsregeln i första stycket innebär att en utredning får nedläggas om utredningen skulle kräva oproportionerligt höga kostnader och påföljden i händelse av lagföring skulle bli böter. Bestämmelsen är särskilt avsedd att komma till användning när för utredning av brottet krävs omfattande utredningsåtgärder av civilrättslig karaktär, såsom exempelvis grannelagsrättsliga frågor, fastställande av en fastighetsgräns och liknande. Beslut om nedläggning på denna grund får fattas endast av överåklagare och statsåklagare. Regeln har inte kommit till särskilt stor användning. En närmare beskrivning av tillämpningen av regeln har skett tidigare i betänkandet.

Enligt 23 kap. 4 a § andra stycket RB kan förundersökningen vidare läggas ned när omständigheterna är sådana att man, om utredningen fullföljdes, skulle kunna räkna med att den misstänkte skulle erhålla åtalsunderlåtelse eller att åtal inte skulle ske till följd av att en regel om särskild åtalsprövning är tillämplig på gärningen. Nedläggning enligt de nu beskrivna reglerna får ske endast om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse därigenom inte åsidosätts.

Ett beslut om att nedlägga förundersökning har ingen rättskraft på det sättet att frågan om utredning av brottet därigenom skulle vara definitivt avgjord. Tvärtom kan utredningen när som helst återupptas, om nya omständigheter framkommer eller förhållandena i övrigt ändras. Har nedläggning skett på grund av förväntad åtalsunderlåtelse bör dock krävas att särskilda omständigheter föreligger för att förundersökningen skall återupptas (jfr 20 kap. 7 b § RB).

Om en fullständig utredning företas skall beslut fattas i åtalsfrågan

(20 §). Dessförinnan skall s.k. slutdelgivning ha skett med den misstänkte och hans försvarare (18 §). De skall därvid beredas tillfälle att ta del av förundersökningsprotokollet i sin föreslagna slutliga utformning och ges möjlighet att påkalla eventuell ytterligare utredning eller andra åtgärder. Åtal får inte beslutas innan detta skett. Frågan om formerna för denna delgivning kommer närmare att behandlas nedan.

6 Närmare om förundersökningsledningen

6.1 Vem är undersökningsledare?

Huvudregeln för fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare ges, som tidigare nämnts, i 23 kap. 3 § första stycket RB. Förundersökningen kan enligt bestämmelsen inledas av polismyndigheten eller åklagaren. Om det inte redan från början finns någon skäligen misstänkt är det vanligaste att polismyndigheten inleder förundersökningen och behåller undersökningsledningen så länge man befinner sig på spaningsstadiet. När förundersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet skall åklagaren normalt överta ledningen, s.k. åklagarinträde.

Från denna huvudprincip finns det åtskilliga undantag. I vidlyftiga och mer komplicerade mål är det vanligt att åklagaren inträder som undersökningsledare redan från beslutet att inleda förundersökning. Är målet av enkel beskaffenhet och det inte uppkommer någon fråga där det krävs beslut av åklagare kan polismyndigheten vara undersökningsledare under hela förundersökningen. En av åklagare inledd förundersökning kan vidare överlämnas till polismyndigheten därför att saken är av enkel beskaffenhet.

Bestämmelserna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen ger förhållandevis stort utrymme för olika tolkningar vad avser frågan vem som i olika skeden bör vara förundersökningsledare. Några närmare anvisningar har heller inte givits i lagstiftningens förarbeten. Till utfyllnad av lagregleringen har riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i samråd utfärdat föreskrifter och allmänna råd om ledningen av förundersökning m.m., det s.k. fördelningscirkuläret (RÅC I:95). I en bilaga till cirkuläret räknas upp ett antal brott, vilka som regel anses vara av enkel beskaffenhet. Förundersökning beträffande brott som räknas upp i bilagan till cirkuläret kan normalt ledas av polismyndighet under både spanings- och utredningskedena. Om det i ett enskilt fall t.ex. uppkommer behov av tvångsmedel enligt 24 - 28 kap. RB eller av åtgärd av domstol under förundersökningen eller om särskild åtalsprövning är föreskriven för brottet och i vissa andra fall som räknas upp i föreskrifterna skall emellertid åklagaren träda in som undersökningsledare oavsett brottets beskaffenhet. Åklagaren kan

dessutom alltid, med stöd av 23 kap. 3 § första stycket sista meningen RB, ta över undersökningsledningen om det finns särskilda skäl till det.

I fördelningscirkuläret anges vidare ett antal fall i vilka polismyndighet, när den är undersökningsledare, skall underrätta åklagaren. Sådan underrättelse skall normalt lämnas när en förundersökning avser brott för vilka är stadgat fängelse två år eller däröver och den misstänkte erkänt. När det gäller särskilt allvarlig brottslighet, t.ex. mord, skall polismyndigheten genast lämna meddelande om brottet till åklagaren och fortlöpande hålla denne underrättad om förundersökningens gång (jfr 2 § FUK). Härigenom har åklagaren möjlighet att följa utredningen, ge anvisningar enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB och, när det bedöms nödvändigt, träda in som undersökningsledare.

Om en förundersökning har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall, som ovan angivits, ledningen övertas av åklagare så snart det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Det är åklagarens uppfattning som avgör när undersökningsledningen skall gå över, om det råder delade meningar på den punkten. I praktiken är det naturligtvis svårt att avgöra när en misstanke har nått sådan styrka att den kan anses skäligen, dvs. när åklagaren skall ta över ledningen. När någon grips för brottet kopplas åklagaren automatiskt in. Det är därför i praktiken framför allt i förundersökningar där den misstänkte är på fri fot som osäkerhet kan uppkomma. I 23 kap. 18 § RB stadgas att om förhör hålls med någon som är skäligen misstänkt skall han delges misstanken. I och med att misstankegraden är densamma för delgivning av misstanke som för åklagarinträde, kommer förhörstillfället ofta att utgöra vattendelaren för när åklagare skall inträda som undersökningsledare. JO har i ett nyligen avgjort ärende (beslut 1992-01-22, dnr 718-1991) uttalat att det framstår som naturligt att uppställa den regeln att åklagare bör inträda som förundersökningsledare så snart skyldighet uppstår att ge den som utredningen avser underrättelse om att han är skäligen misstänkt. Åklagarens övertagande sker formlöst, som regel genom att ärendet diarieförs på åklagarmyndigheten.

Som har framgått av det föregående har polismyndigheten inte någon ovillkorlig rätt att leda en förundersökning ens på spaningsstadiet. Om det är påkallat av särskilda skäl att åklagaren tar över förundersökningsledningen trots att det inte förekommer någon som är skäligen misstänkt, t.ex. för att förundersökningen skall kunna drivas på ett ändamålsenligt sätt, har åklagaren skyldighet att träda in som undersökningsledare. Detta gäller oavsett brottets beskaffenhet och oavsett på vilket stadium förundersökningen befinner sig. Varken i förarbetena eller i annat sammanhang finns emellertid närmare utvecklat vad som avses med "särskilda skäl", dvs. i vilka situationer undantagsregeln skall tillämpas. Såväl i förarbetena till rättegångs-

balken som i senare lagstiftningsärenden har emellertid framhållits att åklagarinträde med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket sista meningen bara undantagsvis bör förekomma. Det hör till undantagen att åklagare går in och tar över ledningen under spanings-skedet. I praktiken förekommer det bara när det är fråga om juridiskt komplicerade brott som t.ex. ekonomisk brottslighet och undantagsvis vid andra mycket grova och svårutredda brott. Om det i det enskilda fallet uppstår en situation där det fordras beslut av åklagare, t.ex. beslut om tvångsmedel, medför det som regel att denne träder in som undersökningsledare.

Har åklagaren tagit över undersökningsledningen fordras det ett särskilt beslut för att ledningen skall återgå till polisen.

I praktiken är polisen totalt sett förundersökningsledare i majoriteten av utredningarna. Vid rena bötesbrott har åklagare sällan anledning att ta över ledningen, varför ansvaret för dessa i det stora flertalet fall ligger hos polisen. När det gäller brott med fängelse i straffskalan dominerar dock de åklagarledda undersökningarna. Särskilt markant är detta av naturliga skäl vid grövre brott. Enligt en undersökning som gjorts hos riksåklagaren leder åklagare förundersökningen i 85 procent av narkotikamålen, i 98 procent av eko-målen och övriga "stora" mål och i 55 procent av övriga brott med fängelse i straffskalan. Siffrorna är ungefärliga, men ger en fingervisning om förhållandena.

Den gränsdragning som nu har diskuterats tar sikte enbart på frågan om polismyndighet eller åklagare skall vara undersökningsledare. En annan fråga är vilken myndighet som är behörig och vem inom myndigheten som skall bära förundersökningsledaransvaret.

Reglerna om forum i brottmål tillämpas analogt på förundersökningar (jfr 19 kap. 12 § RB). Normalt ligger uppgiften att leda förundersökningen på den lokala polismyndigheten respektive på lokal åklagare. I vissa fall kan emellertid uppgiften ligga på annan nivå. En regional polismyndighet, och i vissa fall rikspolisstyrelsen, kan leda polisverksamhet och i egenskap av polismyndighet leda förundersökning. Inom åklagarväsendet gäller att riksåklagaren och statsåklagare alltid kan överta uppgifter från lägre åklagare (7 kap. 5 § RB). Vidare är riksåklagaren ensam behörig att handlägga mål som tas upp i hovrätt som första instans (7 kap. 4 § RB). Det gäller främst mål om brott i tjänsten av underrättsdomare.

I 2 kap. polisförordningen finns bestämmelser om vem som får fullgöra polismyndighets uppgifter som undersökningsledare i en förundersökning. Av 11 § framgår att polisstyrelsen inte får avgöra frågor som avser polisledning i ett särskilt fall. Ärenden som inte skall avgöras av polisstyrelsen avgörs av polischefen ensam. Åtskilliga uppgifter får emellertid med stöd av bestämmelserna i

polisförordningen delegeras. När det gäller polismyndighets undersökningsledning finns således olika nivåer på vilka ansvaret som undersökningsledare kan läggas. Ansvaret torde normalt ligga på rotelchefsnivå. Vid mycket allvarliga brott är som regel ett högre befäl inom kriminalavdelningen eller - mer sällan - polischefen själv undersökningsledare. Det torde vara mycket ovanligt att polischefen i något av de tre storstadsdistrikten tar på sig den uppgiften.

Några delegeringsregler av motsvarande slag finns inte inom åklagarväsendet. Detta hänger framför allt samman med att rättegångsbalkens regelsystem är uppbyggt kring begreppet åklagare, inte åklagarmyndighet. Rent allmänt kan sägas att de flesta åklagare med viss tjänstgöringstid är behöriga att handlägga nära nog alla sorters mål. De enda generella undantagen utgörs av mål där riksåklagaren är ensam behörig (se 7 kap. 4 § RB) och mål som rör brott av polismän eller andra tjänstemän inom polisväsendet i samband med tjänsten (19 § åklagarförordningen, SFS 1989:848). Riksåklagaren har vidare i cirkulär (RÅC I:109) givit vissa allmänna råd beträffande målfördelningen mellan lokala och regionala myndigheter m.m. I cirkuläret anges att vissa typer av mål bör handläggas av statsåklagare. Det gäller dels s.k. auktoritetsmål, i vilka åklagaren av skilda orsaker bör äga den auktoritet som statsåklagare har på grund av sin ställning, och dels mål i vilka förekommer komplicerade rättsfrågor eller som av andra skäl erbjuder särskilda svårigheter. När det gäller den formella behörigheten att fatta olika typer av beslut är begränsningarna dock mycket få. Ett sådant exempel är beslut om förundersökningsbegränsning enligt den tidigare nämnda disproportionalitetsregeln, vilka får fattas endast av överåklagare eller statsåklagare.

6.2 Undersökningsledarens uppgifter m.m.

Förundersökningsledningen har i väsentliga avseenden en annan karaktär under spaningsskedet än under utredningsskedet. Under spaningsskedet sker ett mer förutsättningslöst arbete där det gäller att ta fram väsentliga fakta kring händelsen, att försöka klargöra om det är fråga om ett brott, och att försöka ringa in eventuella misstänkta. När förundersökningen har fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet ändrar utredningsarbetet karaktär. Bevisningens styrka i förhållande till den misstänkte och sakens juridiska bedömning kommer mer i förgrunden. Tvångsmedel kan tillgripas mot enskilda, framför allt mot den misstänkte men även mot målsäganden och vittnen, i betydligt större utsträckning och likaså ökar möjligheterna att framtinga bevisning genom t.ex. vittnesförhör. Därmed får också kraven på att undersökningsledaren bevakar den

enskildes rättstrygghet en helt annan tyngd.

Undersökningsledarens uppgifter är i grunden desamma oavsett om det är polismyndigheten eller åklagaren som leder förundersökningen. Undersökningsledaren har ett övergripande ansvar för att förundersökningen bedrivs effektivt och med beaktande av kraven på objektivitet, hänsyn, koncentration etc. Det förhållandet att åklagaren har betydligt vidare befogenheter i skilda hänseenden innebär dock att det föreligger vissa sakliga skillnader.

Uppgifterna kan i grova drag och mycket schematiskt beskrivas på följande sätt

att dra upp riktlinjer för utredningsarbetet,

att besluta om tvångsmedel och andra åtgärder som ankommer på undersökningsledare,

att fortlöpande följa utredningsarbetet, göra bedömningar och ge direktiv för fortsatta åtgärder,

att avsluta utredningsarbetet helt eller delvis så snart förhållandena ger anledning till det,

samt att utöva kontroll över att utredningen bedrivs effektivt och rationellt och samtidigt tillgodoser krav på objektivitet och på värnande av enskildas rättssäkerhetsintressen.

På åklagare som undersökningsledare ankommer därutöver

att fortlöpande bedöma juridiska frågor av sådan karaktär att de bör prövas av åklagare,

att hantera frågor som kräver domstolsmedverkan,

att besluta om tvångsmedel i de fall det ankommer på åklagare,

att överväga förundersökningsbegränsning,

samt att besluta i åtalsfrågan.

Om en undersökningsledare skall kunna på ett effektivt sätt fullgöra dessa uppgifter förutsätter det ofta att han aktivt tar del i utredningsarbetet eller i vart fall fortlöpande håller sig underlättad om vad som sker. I praktiken inskränks emellertid ofta undersökningsledarens medverkan till vissa punktinsatser. Det behöver inte vara fel att så sker. Om den personal som arbetar med utredningen är mycket erfaren kan undersökningsledaren ofta nöja sig med att, i samband med att utredningsarbetet påbörjats, i korthet förklara hur arbetet bör bedrivas och försäkra sig om att få besked om hans medverkan behövs eller om något oförutsett inträffar. Besluten tas oftast i samråd med polisens utredningspersonal.

De flesta förundersökningar, om de inte är rutinbetonade, kräver emellertid någon form av direktiv och en fortlöpande kontroll av arbetet från undersökningsledaren. Omfattningen och utformningen av direktiven kan och bör dock variera. Direktiv för förundersökningar meddelas i de allra flesta fall muntligen. Skriftliga direktiv lämnas som regel bara av åklagare och endast i mer komplicerade förundersökningar, t.ex. vid ekonomisk brottslighet. Direktiv för förundersökningar går sällan in på rent tekniska detaljer om hur beslutade åtgärder skall genomföras utan tar mera sikte på att ange inriktning och övergripande målsättning. Det är emellertid givet att direktiven måste anpassas dels efter utredningsarbetets svårighetsgrad dels efter kompetensen hos den polispersonal som biträder. Även mera rutinbetonade förundersökningar kan därför kräva ganska ingående direktiv om utredningsmannen är helt oerfaren.

En viktig aspekt på undersökningsledarskapet är att det som regel inte räcker med en inledande kontakt med utredningspersonalen. Undersökningsledaren ansvarar för att förundersökningen är komplett men också för att inte arbete läggs ned i onödan på sådant som inte är relevant. Allt eftersom utredningen fortskrider bör det ske fortlöpande kontakter mellan utredningspersonalen och undersökningsledaren så att denne kan överväga ytterligare utredningsåtgärder, behovet av tvångsåtgärder, möjligheterna att avsluta utredningsarbetet etc. Det ankommer på undersökningsledaren att se till att tillräckligt täta kontakter kommer till stånd.

En utpräglad passiv förundersökningsledning där undersökningsledaren inskränker sig till att fatta de beslut som formellt ankommer på honom men i övrigt inte bidrar till utredningsarbetet står i mindre god överensstämmelse med rättegångsbalkens regelsystem. En konsekvens av ett sådant förhållingssätt blir att den utredande polispersonalen i praktiken själv utövar ledningen av förundersökningen. Detta är en tillämpning som knappast har varit avsedd. Det finns emellertid de som anser att det har uppstått en förskjutning av ansvaret för ledningsuppgifterna från undersökningsledare till förhørsledare.

I och med att en åklagare formellt tar över undersökningsledarskapet upphör polismyndighetens behörighet att fatta beslut om tvångsmedel och om andra åtgärder som kräver beslut av undersökningsledaren. Åklagaren övertar också formellt ansvaret för det spanings- och utredningsarbete som bedrivs. En viktig fråga i sammanhanget är om polismyndigheten har ett ansvar för och självständigt kan vidta åtgärder som tar sikte på förundersökningen efter att åklagaren har tagit över.

I ett större spaningsarbete kan ingå rutinmässiga kontroller, förfrågningar och spaningsåtgärder av utpräglad polisiär natur, t.ex. dörrknackning eller kontroll av fordon för att få fram namn på

tänkbara vittnen. Även om en åklagare leder förundersökningen brukar polismyndigheten, som utan tvekan besitter större expertis inom detta område, under stor självständighet fullgöra sådana uppgifter. Inget hindrar att åklagaren uppdrar åt polismyndigheten att planera och genomföra åtgärder av det slaget i en förundersökning. Skulle det uppstå oenighet mellan åklagaren och polismyndigheten om vissa spaningsuppgifter, som hör till en enskild förundersökning, över huvud skall fullgöras är det i sista hand åklagaren som i egenskap av förundersökningsledare avgör saken.

6.3 Åklagares rätt att begära biträde m.m.

I 23 kap. 3 § tredje stycket RB stadgas att när förundersökningen leds av åklagare får han anlita biträde av polismyndighet. Grunden till rättegångsbalkens bestämmelse är att man när RB infördes konstaterade att det inte var rimligt att åklagare vidtog alla åtgärder i en utredning själv. Beaktas i sammanhanget bör även den generella bestämmelsen i 3 § polislagen (1984:387) enligt vilken polisen har skyldighet att samarbeta med andra myndigheter. I paragrafen nämns åklagarmyndigheten särskilt.

Teoretiskt kan i och för sig en åklagare genomföra en förundersökning utan att anlita polisen. Så förekommer också i viss utsträckning i en del mycket speciella ärenden eller under speciella förhållanden. Normalt utförs emellertid det praktiska utredningsarbetet av polispersonal. Detta har förutsatts av lagstiftaren och åklagarväsendet är inte dimensionerat för en annan ordning. Det finns också en rad andra praktiska skäl varför utredningsåtgärderna bör handhas av polispersonal. Polisen har exempelvis exklusiva befogenheter att tillgripa våld för att genomföra sina tjänsteåtgärder. En åklagare som själv vill genomföra en husrannsakan eller en hämtning till förhör har inga befogenheter att använda våld för att genomföra åtgärden. Institutet gripande kan heller inte användas av en åklagare om han i tjänsten vill tillgripa ett frihetsberövande.

Bland förundersökningsledarens uppgifter ingår, som tidigare anförts, att bestämma om förundersökningens inriktning och uppläggning. Förundersökningsledaren har inte bara det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan principiellt även ett ansvar för på vilket sätt åtgärden genomförs och för hur olika åtgärder prioriteras sinsemellan. En av de mer omtvistade frågorna i samband med förundersökningen är omfattningen och innebörden av polismyndighetens skyldighet att biträda åklagaren under förundersökningen. Det har bl.a. diskuterats vem som skall avgöra konflikter när prioritering måste ske mellan olika uppgifter som ankommer på polisen och om polisen har rätt att av resursskäl

eller andra orsaker pröva behovet av olika åtgärder under en förundersökning som leds av åklagare.

Rättegångsbalken kan sägas utgå från en principiell ordning där polisen utreder alla brott i samhället. Det är dock ett välkänt faktum att rättsväsendets organ inte har möjlighet att hinna med att utreda alla brott. En ibland relativt hårdhänt prioritering måste ske. Utöver visst formellt samråd i samband med upprättande av polismyndighetens planeringsdokument har dock åklagarmyndigheten mycket litet inflytande över polisens övergripande prioriteringsarbete eller beträffande fördelningen av resurser mellan exempelvis kriminal- och ordningsavdelningarna.

Åklagarens rätt att begära biträde vid förundersökningen motsvaras inte heller av någon ovillkorlig skyldighet för polisen att ställa resurser till förfogande. Polismyndigheten och åklagarmyndigheten är skilda myndigheter. Utöver den rätt som rättegångsbalken ger har inte åklagarmyndigheten någon rätt eller möjlighet att styra polisens resursanvändning. Rättegångsbalkens regler tar sikte enbart på undersökningsledarens funktion i en enskild förundersökning. Frågor som rör polisens interna organisation, den praktiska arbetsledningen, fördelning av arbetsuppgifterna, semesterplanering och andra frågor som hör samman med tjänstgöringstider m.m., ekonomiska frågor, arbetarskydd etc. - dvs. frågor som typiskt sett ligger på arbetsgivaren eller dennes representant - faller utanför undersökningsledarens uppgifter. Om polismyndigheten leder förundersökningen kan givetvis sådana frågor ligga på den tjänsteman som också är undersökningsledare.

Polismyndigheten kan, när åklagaren begär biträde, således i princip hänvisa till att resurser saknas för ändamålet. Att så sker torde dock vara mycket ovanligt, inte minst med hänsyn till att de åklagarledda förundersökningarna avser de allvarligaste brotten, vilka i regel måste prioriteras. Vad som istället har föranlett debatt är i vilken utsträckning polisen därutöver har möjlighet att vägra biträde. Inte heller detta problem skall dock överdrivas. Ett fungerande utredningsväsende förutsätter att polis och åklagare samarbetar för att lösa sin gemensamma uppgift. Såsom nedan kommer att redovisas synes också samarbetet på det hela taget fungera väl. Under senare år har det emellertid i olika sammanhang funnits anledning att överväga vad som formellt gäller vid kompetenskonflikter mellan polis och åklagare. Frågan har behandlats inte minst i de utredningar som granskat utredningen av mordet på statsminister Olof Palme.

I juristkommissionen rapport (SOU 1987:72 s. 111 ff) behandlas frågan om åklagares allmänna befogenheter att styra polisens arbete i samband med förundersökning.

Kommissionen konstaterar inledningsvis att reglerna i 23 kap. RB och i FUK är mycket allmänt hållna och ger enbart en rättslig ram

för hur förundersökningar i brottmål skall ledas och bedrivas. Förarbeten och andra källor ger inte heller särskilt fylliga eller klara besked när det gäller det ansvar och de befogenheter som tillkommer åklagaren som förundersökningsledare. Det naturliga är emellertid, enligt kommissionen, att till utgångspunkt ta syftena med förundersökningen. Eftersom de främst är att utreda vem som kan misstänkas för ett brott, om tillräckliga skäl för åtal föreligger och att bereda målet inför huvudförhandlingen, är alltså det styrande perspektivet, betonar kommissionen, rättegång och dom. Eftersom åklagaren är den som skall utföra talan i domstol, är det rimligen också lagens mening att det skall vara åklagaren som har det avgörande inflytandet i fråga om underlaget för denna uppgift. Enligt juristkommissionen måste man emellertid också beakta att det är polisen som har särskild kompetens och särskilda resurser när det gäller brottsutredning i allmänhet. Även om en åklagare har det formella förundersökningsledarskapet är det ofrånkomligt att polisen i det praktiska genomförandet måste ha ett långtgående ansvar för spanings- och utredningsarbetets bedrivande. Till detta kommer det ansvar som åvilar polismyndigheten när det gäller användningen av resurser och därtill knutna organisatoriska och administrativa frågor.

Enligt juristkommissionen fyller åklagarens förundersökningsledarskap främst två funktioner. Den ena är en tillsyns- och kontrollfunktion. Åklagaren svarar för att utredningen bedrivs snabbt och effektivt och för att kravet på objektivitet iakttas. Den andra är ledningsfunktionen. En fungerande förundersökningsverksamhet förutsätter att det vid delade meningar finns någon som ytterst har ansvar och bestämmanderätt i fråga om utredningens uppläggning och genomförande. Den uppgiften ligger på förundersökningsledaren.

Vad som emellertid kan skapa problem är enligt juristkommissionen att bestämmanderätten när det gäller förundersökningens uppläggning och genomförande i den praktiska tillämpningen kan vara svår att avgränsa mot polismyndighetens ansvar för polisarbetets organisation, för resursanvändningen och för den direkta ledningen av spaningsarbetet. I olika sammanhang, anmärker kommissionen, har det sagts att ansvarsområdena är sådana att det finns risk för ett slags dubbelkommando. I praktiken torde dock enligt kommissionen med få undantag avgränsningsproblemen lösas på ett enkelt och naturligt sätt genom att åklagaren begränsar sig till att fatta beslut om sådana åtgärder som han vill ha utförda medan han överlämnar åt polisen att besluta om hur utredningsarbetet lämpligast bör utföras. Enligt en uppfattning som framförts i debatten är detta också så långt som åklagarens befogenheter sträcker sig. Resursfrågor och polistaktiska frågor skulle uteslutande vara polisens angelägenhet.

I normala fall är en sådan uppdelning enligt kommissionen både

praktisk och ändamålsenlig. Åklagarens möjligheter att effektivt styra förundersökningen i händelse av meningsskiljaktigheter mellan polis och åklagare skulle dock minska om kompetensfördelningen drogs upp efter dessa riktlinjer. De förutsättningar angående innebörden av förundersökningsledarskapet som kommissionen angivit leder kommissionen till slutsatsen att åklagarens formella befogenheter måste anses sträcka sig betydligt längre än den nyss antydda åsikten. Kommissionen uttalar avslutningsvis (del 2 s. 113):

I förundersökningsledaruppgiften måste anses ingå inte endast det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan principiellt också ett ansvar för på vilket sätt de genomförs och hur olika åtgärder ska prioriteras sinsemellan. Vad gäller resursanvändning och organisation kan åklagaren alltid framställa önskemål hos polismyndigheten när dess biträde begärs med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket RB. Polismyndigheten är visserligen inte skyldig att lämna det biträde som begärs om det t.ex. saknas resurser för ändamålet, men torde inte kunna vägra på grunder som har att göra med en bedömning av hur förundersökningen från utredningssynpunkt bör läggas upp eller inriktas. Har åklagaren begärt och fått ett visst antal polismän tilldelade för förundersökningen, torde han därefter kunna förfoga över vilka uppgifter de skall tilldelas och hur arbetet skall bedrivas.

Den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme ställde sig i sin rapport (SOU 1988:18) bakom de tolkningar som juristkommissionen sålunda gjort av bestämmelserna om förundersökning vad gäller fördelningen av befogenheter mellan åklagare och polis och anförde att tolkningen väl svarar emot den rollfördelning som framgår av lagen; att åklagaren leder förundersökningen med polisen som biträde.

Även justitekanslern har i ett år 1988 (JK-beslut 1988 s. 82) handlagt ärende behandlat hithörande frågor. Ärendet avsåg handläggning av en förundersökning, vilken letts av en åklagare med biträde av personal vid rikskriminalen. Åklagaren hade i ärendet hemställt hos rikskriminalen om biträde med att få till stånd ett förhör utom riket med en misstänkt. Rikspolisstyrelsen, till vilken frågan hänskjutits av rikskriminalen, beslutade att rikskriminalen inte skulle biträda vid förhöret. Sedan ärendet kommit under JK:s granskning avgav rikspolisstyrelsen yttrande. Rikspolisstyrelsen angav därvid som sin principiella uppfattning att en åklagares begäran om utredningsbiträde i vissa fall torde kunna sättas ifråga på grundval av legalitets-, behovs- eller proportionalitetsprincipen. Av yttrandet framgick att styrelsens avslag grundats bl.a. på uppfattningen att den begärda medverkan från rikskriminalen inte stått i rimlig relation till den resursinsats som en sådan skulle innebära och till det resultat för saken som har kunnat förutses.

I sin bedömning av ärendet konstaterade JK angående tillämplig-

heten av legalitetsprincipen att det av allmänna rättsgrundsatser följer att företrädare för polismyndighet kan vägra biträde, om det skulle förekomma att en åklagare beslutar om en åtgärd i uppenbar strid mot lag. JK fortsatte:

Rikspolisstyrelsens yttrande skulle emellertid kunna uppfattas på det sättet att styrelsen menar att företrädare för polismyndigheten inte bara i extrema fall utan rent av allmänt skulle ha rätt att pröva lagligheten av en åtgärd som beslutats av åklagare. En sådan överprövnings- eller tillsynsuppgift ankommer det uppenbarligen inte på polismyndigheten att fullgöra. Likaledes skulle enligt min mening en självständig prövning från polismyndigheten av åklagarens ställningstagande i en förundersökning med avseende på behovs- eller proportionalitetsprincipen i grunden strida mot den ansvarsfördelning som enligt rättegångsbalken gäller för förundersökningsförfarandet.

Efter att ha återgett juristkommissionens just citerade uttalande anförde JK att det inte råder någon som helst tvekan om att juristkommissionen har stöd i rättegångsbalken för dessa uttalanden. Enligt JK föreligger i själva verket inte någon oklarhet om vad som författningenligt gäller rörande åklagarens befogenheter och ansvar och inte heller om den rollfördelning som föreligger mellan åklagaren som förundersökningsledare och polismyndigheten.

Inte minst till följd av den genomlysning som frågan om förhållandet mellan polis och åklagare under förundersökningen fått i berörda kommissionsrapporter och i JK:s redovisade beslut får rättsläget numera enligt vår mening sägas vara i stort sett klarlagt. Rättegångsbalkens regler ger således i princip åklagaren rätt att exklusivt besluta om inriktningen av utredningen, vilka utredningsåtgärder som skall vidtas och hur den polispersonal som ställts till hans förfogande skall användas. Åklagaren som undersökningsledare har ett generellt och övergripande ansvar för förundersökningen och hur den bedrivs. Utredningspersonalen är skyldig att följa de direktiv som åklagaren ger. Detta gäller även riktlinjer för hur en åtgärd skall utföras. Som exempel kan nämnas att åklagaren anger vad som skall eftersökas vid en brottsplatsundersökning, hur ett förhör skall genomföras, hur en hämtning av en person får ske eller under vilka förutsättningar ett anhållningsbeslut får verkställas.

Det måste emellertid finnas en gräns för åklagarens befogenheter vad avser det rent polisiära arbetet. Var den gränsen går är svårt att avgöra. Strikt polistaktiska bedömningar torde dock falla utanför åklagarens ansvarsområde. Frågor t.ex. om hur många polismän som behövs före att genomföra en viss åtgärd eller hur de skall vara utrustade för att exempelvis gripa en misstänkt som är beväpnad är utan tvekan något som ankommer på polisen och ligger utanför vad åklagaren kan bestämma. Undersökningsledaren måste kunna utgå

från att de åtgärder som han har lämnat direktiv om utförs på ett sätt som står i god överensstämmelse med normal praxis inom polisverksamheten.

6.4 Delning av förundersökningsledningen

En särskild fråga som det enligt direktiven ankommer på kommittén att ta ställning till är tillåtligheten och lämpligheten av s.k. delat förundersökningsledarskap. Därmed torde i första hand avses att vid utredningen av ett brott åklagaren fungerar som undersökningsledare för en eller flera misstänkta, medan förundersökningen i övrigt leds av polisen. Den polisledda delen befinner sig då på spaningsstadiet.

En situation av detta slag kan uppkomma på flera sätt. Åklagaren kan begränsa sitt åklagarinträde till att avse utredningen endast beträffande viss misstänkt, medan utredningen i övrigt ligger kvar på polisen. Åklagaren kan ta över utredningen i sin helhet, för att därefter lämna tillbaks ledningen såvitt avser spaningsverksamheten. Under en åklagarledd utredning kan vidare uppgifter framkomma som kan föranleda polisen att inleda ytterligare utredning.

Vid utredning av omfattande brottslighet, med flera brott och flera misstänkta, är det i praktiken vanligt - och dessutom ibland nödvändigt - att utredningen och ledningen av den delas upp. Även om brotten kan ha ett samband kan utredningen befinna sig på olika stadier och kräva insatser på olika nivåer och av skilda slag vad avser ledningsfunktionen. Flera åklagare och flera enheter inom polisen kan vara inblandade i utredningen. I dessa fall, som normalt inte torde föranleda några rättsliga komplikationer beträffande ansvaret, rör det sig emellertid om i praktiken flera förundersökningar.

Vad som har diskuterats i olika sammanhang är huruvida förundersökningsledningen kan delas upp i en och samma förundersökning. Rättegångsbalkens regler om förundersökningsledningen är, som tidigare framhållits, relativt oprecisa. Av lydelsen av 23 kap. 3 § RB synes man dock kunna dra slutsatsen att ledningen av en utredning ses som en enhet; ansvaret ligger antingen på polisen eller på åklagaren. Situationen har dock inte berörts i förarbetena och några föreskrifter som direkt hindrar en delning av förundersökningsledningen finns inte.

Frågan om delat förundersökningsledarskap behandlades av JK i ett beslut den 4 april 1986 (JK-beslut 1986 A. 30) med anledning av de konflikter som uppstått mellan polis och åklagare i utredningen av mordet på Olof Palme. I beslutet anförde JK att det inte är ovanligt att en delning av förundersökningsledningen av berört slag görs vid större brottsutredningar och att en uppdelning i allmänhet inte visat sig vara förenad med några större olägenheter. JK pekade dock på

vissa risker med en uppdelning. Den mest påtagliga risken för att konfliktsituationer skall uppstå vid ett delat ansvar för förundersökningen torde enligt JK ligga i det förhållandet att det kommer fram omständigheter vid den av polismyndigheten ledda delen av undersökningen som har betydelse också för den åklagarledda delen. Det är naturligt att polismyndigheten tidigare än åklagaren får fram uppgifter eftersom polismyndighetens utredning bedrivs i form av ett bredare spanings- och efterforskningsarbete. JK betonade att det därför är viktigt att åklagaren hålls informerad även om de delar av förundersökningen som han inte har det omedelbara ledningsansvaret för.

JK:s bedömning var att en delning av ansvaret i vissa fall måste anses tillåtet. Han anförde:

Under förutsättning att klara ansvarsgränser dras upp och erforderlig information utbyts, synes den nuvarande ordningen, som får anses tillåta en delning av ansvaret för förundersökningen, väl gagna en effektiv och rättssäker brottsutredning. Rättegångsbalkens och förundersökningskungörelsens syften att förundersökningen snabbt och betryggande skall ge erforderligt material för åtalsfrågans bedömning och att förbereda rättegången med hänsyn till kraven på koncentration och omedelbarhet torde således kunna uppfyllas (jfr 23 kap. 2 § rättegångsbalken). Ett delat ledarskap utgör såvitt jag har kunnat finna inte något generellt problem.

Juristkommissionen intog en mer restriktiv hållning till frågan om tillåtligheten och lämpligheten av ett delat förundersökningsledarskap. Enligt kommissionen är det obestridligt att möjligheten av att dela förundersökningsledningen inte direkt förutsetts av lagstiftaren och att det vidare är tydligt att ett sådant förfarande för med sig allvarliga risker. Kommissionen anmärkte också att rättsfrågan synes avsevärt mer kontroversiell ute på fältet än vad JK:s beslut gav intryck av.

Det är enligt juristkommissionen inte enbart risken för mer eller mindre öppna konflikter mellan polis och åklagare som talar emot en delning av förundersökningsledningen. Den mest väsentliga invändningen är att man kan förledas att begränsa utredningen i den del som avskiljs från förundersökningen i övrigt för att ställas under åklagarens ledning. För att rätt kunna bedöma grunden för misstankarna mot en viss person måste åklagaren ha överblick över utredningen i dess helhet och därmed underlag för att avgöra vilka andra möjligheter som finns än att det är den misstänkte som är skyldig.

Juristkommissionen framhöll också att, om det överhuvudtaget är möjligt att dela förundersökningsledningen, det helt måste ligga i åklagarens hand att avgöra om han vill ta över hela utredningen eller låta någon del av ledningsansvaret stanna hos polisen.

Frågan behandlades också av den parlamentariska kommissionen. I rapporten anfördes att lagen inte ger något entydigt svar på frågan

om tillåtligheten av en delning av förundersökningsledarskapet av det slag som då var av intresse. Det skulle således vara en fråga om lämplighet. Enligt parlamentarikerkommissionen talar de skäl som juristkommissionen anfört med styrka mot lämpligheten av en delning. Till dessa skäl, anfördes i rapporten, kan läggas att det förefaller föga rationellt att på angivet sätt dela ledningen av en och samma organisation.

Parlamentarikerkommissionen anförde avslutningsvis:

Övervägande skäl talar således enligt vår mening för att det inte skall vara möjligt att dela förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polismyndighet när det är fråga om en utredning av ett enda brott. Som juristkommissionen anfört ligger det helt i åklagarens hand att avgöra om en sådan delning skall förekomma.

Om inte riksåklagaren med stöd av åklagarinstruktionen meddelade anvisningar till åklagarna av innebörd att delning av förundersökningsledarskapet inte får förekomma borde det enligt parlamentarikerkommissionen övervägas att göra erforderliga förtydliganden i rättegångsbalken.

Några anvisningar av berört slag har inte utfärdats av riksåklagaren. Någon ändring av rättegångsbalkens regler om förundersökningsledningen i det förtydligande syfte som föreslagits av parlamentarikerkommissionen har heller inte skett.

6.5 Anvisningsrätten

Om en åklagare inte leder förundersökningen åligger det enligt 2 § FUK undersökningsledaren att hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång i den mån brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt påkallar det. Denna bestämmelse tar sikte på förhållanden i en enskild förundersökning. Den tillkom för att skapa en möjlighet för åklagaren att rent faktiskt utöva sin rätt enligt 23 kap. 3 § RB att ta över förundersökningsledningen om det finns särskilda skäl för det. Den utgör samtidigt en praktisk grundval för åklagaren att utöva sin enligt samma bestämmelse laggivna rätt att meddela anvisningar i polisledda förundersökningar.

Anvisningsinstitutet kan tillämpas oavsett på vilket stadium förundersökningen befinner sig. Att åklagaren utnyttjar sin anvisningsrätt innebär inte att han tar över ledningen av förundersökningen utan polismyndigheten är alltså självständig ledare av denna.

Anvisningar torde kunna avse åklagarens bedömning av sak- eller rättsförhållanden, konkreta frågeställningar eller allmänna principer. Om en fråga underställs åklagaren för beslut bör dock förundersökningsledarskapet övergå till åklagaren.

Formellt har åklagaren vida ramar för att ingripa i förunder-

sökningar som leds av polismyndighet. Åklagaren är dock i praktiken sällan informerad om vilka utredningar som är aktuella hos polisen och vilka problem som kan förekomma i dessa. Å andra sidan förekommer enligt vad kommittén erfarit en rad informella kontakter särskilt mellan utredningspersonal och åklagare utan att för den skull åklagaren meddelar formliga anvisningar. Anvisningsinstitutet torde, vågar man nog påstå, idag ha mycket liten betydelse.

6.6 Sammanfattning av rättsläget

Såsom nedan kommer att behandlas kan den fördelning av befogenheter som idag gäller mellan polis och åklagare i förundersökningsförfarandet i och för sig medföra vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen. Beträffande rättsläget kan dock, i vart fall numera, ingen egentlig oklarhet anses råda.

Det är åklagaren som avgör när förhållandena är sådana att han skall överta ledningen av förundersökningen. I händelse av meningskiljaktighet i denna fråga är det åklagarens uppfattning som ytterst blir avgörande.

Ett begränsat utrymme för en delning av ledningen av en förundersökning mellan polismyndigheten och åklagaren kan möjligen anses föreligga. Det är i så fall åklagaren som bestämmer om en uppdelning ska ske. Det torde dock sällan vara motiverat med en regeluppdelning av ledningsansvaret. Tvärtom framstår i regel en sådan åtgärd som mindre lämplig. Såsom närmare utvecklas nedan kan det finnas skäl att klargöra i lagstiftningen att en sådan delning inte får förekomma.

När det gäller den närmare innebörden av reglerna om förundersökningsledningen och polismyndighetens skyldighet att biträda åklagaren under förundersökningen delar kommittén i allt väsentligt den uppfattning om rättsläget som kommit till uttryck i de redovisade kommissionsrapporterna och i JK:s ovan relaterade beslut.

Det är förundersökningsledaren som exklusivt avgör utredningens inriktning och omfattning och vilka utredningsåtgärder som skall vidtas. I de fall åklagaren är förundersökningsledare är polismyndigheten skyldig att biträda vid utredningen, under förutsättning att polisen inte saknar resurser för detta ändamål. Har polispersonal ställts till åklagarens förfogande disponerar denne över personalen och avgör vilka uppgifter de skall utföra och hur arbetet skall läggas upp. Utrymmet för att därvid underlåta att följa de direktiv som dragits upp av åklagaren torde, som JK anfört, vara mycket begränsat.

Det bör emellertid betonas att regelsystemet i praktiken sällan ger upphov till några kompetenskonflikter. Samarbetet mellan polis och åklagare är, såsom längre fram kommer att redovisas, normalt mycket gott och eventuella meningsskiljaktigheter löses vanligtvis i fullt

samförstånd. Det torde sällan finnas anledning för åklagaren att ingripa i eller ge närmare direktiv för det mer polisiära arbetet under en förundersökning.

7 Erfarenheter från studiebesök på polis- och åklagarmyndigheter

7.1 Inledning

En arbetsgrupp i åklagarutredningen besökte under hösten 1990 polis- och åklagarmyndigheterna i Stockholm, Malmö, Örebro och Köping. Vid besöket vid åklagarmyndigheten i Malmö deltog företrädare också för regionåklagarmyndigheten i Malmö och från åklagarmyndigheterna i Helsingborg och Simrishamn. Avsikten med besöken har varit att ge kommittén en bild av hur förundersökningsreglerna tillämpas i praktiken och vilka behov av förändringar som bedömts föreligga bland praktiskt verksamma åklagare och poliser.

7.2 Resurs- och prioriteringsfrågor

Det allmänna samarbetsklimatet mellan åklagare och polis anses på samtliga myndigheter vara gott. Det allt överskuggande problemet i relationerna synes vara att polisen på vissa håll inte kan ställa de utredningsresurser till förfogande som skulle vara önskvärt. I Örebro ansågs läget vara tillfredställande, medan på övriga myndigheter utredningsresurserna bedömdes vara otillräckliga. I Stockholm var läget på utredningssidan i det närmaste katastrofalt. Vid tiden för besöket uppgavs att polisen hade cirka 40 000 brottsbalksbrott och 20 000 specialstraffrättsliga brott i balans. Som läget var då tvingades polisen till hårdhänta prioriteringar. Trots detta hann man knappt med den allra allvarligaste brottsligheten. Enligt åklagarna berodde problemen på dels bristande resurser dels att utredningsarbetet drevs ineffektivt med personal som inte var tillräckligt kompetent. Också i Simrishamn bedömdes läget av åklagaren vara helt otillfredsställande, närmast på grund av att personal flyttats från kriminalpolisverksamhet till annan tjänstgöring. Åklagarna deltar i varierande utsträckning i balansgenomgångar hos polisen för att rensa i balanserna. På åklagarmyndigheterna förelåg inte några egentliga balanser.

Åklagarnas inflytande över prioriterings- och resurfrågor inom polisen i övrigt ansågs generellt mycket ytligt och formellt. I regel var åklagarnas enda kontakt med dessa frågor att de erhöll förslag till planeringsdokument för yttrande. Något reellt inflytande ansågs

dock åklagarna inte ha ens i det sammanhanget. De flesta åklagare bedömde att det fanns ett behov av större inflytande över polisens resursanvändning, medan man från polishåll var i stort sett negativ till en sådan tanke. Från åklagarna i Stockholm framfördes tanken att en representant från åklagarmyndigheten skulle få delta i polistyrerelsens sammanträden när dimensioneringen av kriminalavdelningen och andra frågor som rör åklagarverksamheten behandlades.

7.3 Frågor angående förundersökningsledning

När det gäller fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare angav samtliga myndigheter att man följer fördelningscirkuläret. I mål angående ekonomisk brottslighet och i narkotikamålen är åklagarna i regel aktiva och ger direktiv för utredningen. I övriga mål är åklagarna ofta mer passiva. Det synes vara en målsättning bland åklagarna att bli mer engagerade i förundersökningsarbetet. Arbetsbelastningen medför dock ofta att arbete med färdiga utredningar, beslut i åtalsfrågor och talan i domstol, får prioriteras. Det är uppenbarligen ganska vanligt att utredningsmännen själva färdigställer förundersökningen utan inblandning av åklagare trots att åklagaren formellt är förundersökningsledare. Även när förundersökningsledarskapet ligger hos polisen synes utredningsmännen klara sig mycket själva. Den omständigheten att förundersökningsledaren i praktiken inte leder utredningsarbetet kan inte sällan medföra att möjligheter till förundersökningsbegränsning och avskrivning på annan grund inte uppmärksammas.

Enligt åklagarna är kvalitén på de polisleda förundersökningarna mycket varierande. Särskilt i Stockholm angavs att kvalitén ofta var dålig. Generellt försöker man dock att undvika att begära komplettering. Antingen kompletterar åklagarna själva eller så accepteras utredningen som den är.

Samtliga åklagare ansåg att den fördelning av förundersökningsledningen som läggs fast i fördelningscirkuläret är i stort sett väl avvägd. Vissa ansåg dock att polisen skulle kunna överta en del okomplicerade ärenden som idag ligger på åklagare. Som exempel nämndes vissa bedrägerier. Enighet rådde om att polisen idag inte har kompetens att klara all förundersökningsledning. Bland poliserna var bilden mer splittrad. De flesta ansåg i och för sig att fler förundersökningar än i dag skulle kunna ligga hos polisen. När det gällde frågan om all förundersökningsledning skulle kunna läggas över på polisen var dock meningarna delade.

I Malmö ansåg flertalet rotelchefer att så borde ske medan läns-polismästaren bedömde detta som en orealistisk tanke. I Stockholm synes den allmänna meningen vara att det saknas förutsättningar att

lägga över all förundersökningsledning på polisen. Polisen i Örebro anförde att det i och för sig är mindre lyckat att förundersökningsledningen är delad mellan polis och åklagare. Det skapar upprepade möjligheter till fel. I mer komplicerade mål ansågs dock åklagarens medverkan nödvändig. Till följd härav var det tveksamt om all förundersökningsledning kunde läggas på polisen. I Köping var meningarna delade. Polismästaren och en kommissarie ansåg att polisen alltid skulle vara förundersökningsledare fram till dess den misstänkte var häktad. Detta skulle dock kräva viss kompletterande utbildning. En representant för polisförbundet ansåg emellertid att åklagaren behövde vara med under förundersökningen för att han skall kunna processa. Det behövs också processvana för att bli en bra förundersökningsledare, framhöll hon.

7.4 Frågor angående organisatoriska förändringar

Samtliga åklagare var negativa till tanken att slå samman polis- och åklagarorganisationerna, enligt mönster från exempelvis Norge och Danmark. Det främsta skälet var rättssäkerhetsaspekten. Genom att organisationerna är skilda står åklagarna fria och kan hålla distans. Åklagaren blir på det sättet också mer jämbördig med den misstänkte, vilket bättre överensstämmer med den ackusatoriska principen. Också administrativa svårigheter framfördes.

Bland poliserna framfördes olika uppfattning. I Stockholm och Köping bedömdes dagens uppdelning i stort sett bra. I Malmö anfördes av representanterna för kriminalavdelningen att man där ansåg att i samband med att polisen blev förundersökningsledare i alla mål, ett antal åklagare skulle flytta över till polismyndigheten för att där tjänstgöra som förundersökningsledare i mer komplicerade mål. Åklagarna vid åklagarmyndigheten skulle i ett sådant system endast syssla med beslut i åtalsfrågor och processföring. En sådan modell, framhölls det, skulle också medföra att objektivitetskravet på åklagarna lättare kunde upprätthållas. Vid polismyndigheten i Örebro framfördes olika uppfattningar. Vissa ansåg dagens system med olika myndigheter bra och att funktionsuppdelningen också var i stort sett tillfredsställande. Andra ansåg att det skulle kunna vara rationellt att skapa en gemensam polis- och åklagarmyndighet. Delade meningar rådde också om vilka effekter detta skulle kunna ha ur rättssäkerhets-synpunkt. Det framhölls dock att organisationsformen inte spelar så stor roll så länge samarbetet fungerar.

Något gehör för tanken att bryta loss kriminalpolisverksamheten och lägga den under åklagarna kunde inte förmärkas. Med något enstaka undantag förordade ingen, vara sig på polis- eller åklagarsidan, en sådan modell. Från åklagarmyndigheternas sida anfördes bl.a. att

förhållandet till utredningsmännen inte skulle befrämjas av att åklagarna också var arbetsgivare. Vidare anfördes att en sådan modell skulle innebära en betydande administrativ belastning på åklagarkåren. Att få disponera en egen mindre utredningsstyrka för kompletterande utredning o.d. ansågs dock kunna vara en fördel av åklagarmyndigheten i Stockholm. Inte heller bedömde någon myndighet att behov skulle föreligga att bilda särskilda, från polisen fristående, utredningsorgan för vissa brottstyper, såsom eko-brott, miljöbrott och liknande. Utredningsgrupper för sådana ändamål kan bildas informellt, utan organisatoriska åtgärder, framhölls det.

Med undantag av polismyndigheten i Örebro var man från polishåll i stort sett positiv till tanken att polisen eller en hos polisen anställd åklagare förde talan i bötesmålen och att dessa således i sin helhet handlades inom polisen. Åklagarna var dock negativa till den tanken. Det framhölls att bötesmål inte är något enhetligt begrepp. Vissa av dem kan vara enkla medan andra är mycket komplicerade. Rättssäkerhetsskäl skulle enligt åklagarna tala för den bestående ordningen. Från åklagarmyndigheten i Stockholm pekade man också på den i Sverige jämförelsevis enkla ordningen för beivrande av mindre brott genom de summariska processformerna ordningsbot och strafföreläggande. Polismyndigheten i Örebro framförde tanken att polisen skall få rätt att utfärda strafföreläggande och att målet först därefter, i händelse av bestridande, skulle gå över till åklagare.

Det framhölls från såväl polis- som åklagarhåll att erfarenheterna från de fall då åklagarna mer aktivt samarbetat med polismyndigheten, i enskilda ärenden, vid balansgenomgångar, vid utbildning eller i andra sammanhang, varit odelat positiva. Oavsett hur övriga frågor löses synes enighet föreligga om behovet av ökat samarbete.

7.5 Diskussion med överåklagarna

I samband med stats- och chefsåklagarmöte i Tylösand den 18-19 mars 1991 bereddes utredningen tillfälle att med landets överåklagare diskutera de frågor som upptagits vid studiebesöken. De erfarenheter och uppfattningar som redovisades från överåklagarna överensstämde i stor utsträckning med vad som framkommit vid studiebesöken. Endast mer övergripande synpunkter redovisas här.

Samarbetet mellan polis och åklagare fungerar bra på de flesta håll. De motsättningar som kan förekomma gäller främst resursfrågor och inriktning på polisverksamheten. Åklagarnas inflytande över resursfrågor hos polisen anses allmänt otillräckligt. Någon form av vidgning och ytterligare formalisering av samrådet mellan polis- och åklagarmyndigheterna ansåg de flesta vara erforderligt.

Kvalitén på de polisledda utredningarna ansågs godtagbar när det

gällde enklare utredningar men inte sällan undermålig när utredningarna blev något svårare. Polisen fungerar som förundersökningsledare bara på papperet. Enligt överåklagarnas erfarenhet får utredningsmännen klara sig på egen hand eller fråga åklagaren.

Fördelningscirkuläret ansågs allmänt utgöra en lämplig avvägning av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare. En överflyttning av all förundersökningsledning till polisen skulle, för att inte utredningskvaliteten skulle minska, förutsätta att man flyttade över också åklagare till polisen. Vissa överåklagare var i och för sig inte främmande för att åklagare inom ramen för dagens regler tjänstgjorde viss tid hos polisen enligt något slags rotationssystem.

Enighet förelåg om att det var ett rättssäkerhetsintresse att polis och åklagare tillhör skilda myndigheter. Beträffande särskilt kvalificerad brottslighet, speciellt eko-brott ansåg dock flertalet att det skulle vara effektivt att ge åklagarna viss egen utredningskapacitet i form av egen utredningspersonal. Resurser och kompetens hos polisen vad avser utredning av eko-brott ansågs helt otillräcklig i dag.

7.6 Hearing angående förundersökningsledning m.m.

Efter det att vissa inledande diskussioner hållits i kommittén angående frågor om ledning av förundersökning m.m. inbjöd kommittén till en hearing, vilken avhölls den 22 augusti 1991. Bakgrunden härtill var önskemålet att inhämta synpunkter särskilt från domare och advokater innan slutlig ställning togs i kommittén. Såsom underlag för diskussionen erhöll deltagarna dels en inom utredningens sekreteriat upprättad promemoria angående förundersökningsledning och dels den nedan nämnda av ledamoten Bengt Frih ingivna promemorian om ett integrerat åklagar- och polisväsende.

Vid hearingen deltog som inbjudna hovrättspresident Håkan Winberg, hovrätten för Nedre Norrland, hovrättslagman Lars-Olov Hillerud, Svea hovrätt, lagman Carl-Anton Spak, Stockholms tingsrätt, lagman Inger Lindquist, Göteborgs tingsrätt, lagman Karin Bishop, Norrköpings tingsrätt, lagman Johan Leche, Helsingborgs tingsrätt, advokaterna Christer Arnewid, Gunnar Falk och Bengt H Nilsson, Sveriges Advokatsamfund, samt lagman Tomas Nordqvist, Sveriges Domareförbund, och organisationsdirektör Magnus Svantesson, statskontoret.

Diskussionen fördes i anslutning till tre i förväg utsända frågor

1. Är fördelningen av ansvaret för ledningen av förundersökningen lämpligt avvägd? Bör polisen ges ett ökat ansvar och inflytande över förundersökningen? Bör rentav all förundersökningsledning ligga hos polisen?

Samtliga domare och advokater ansåg att dagens regelssystem var i stort sett väl avvägt. I vart fall fanns inte anledning att lägga mer förundersökningsledning hos polisen. Snarare var det en allmän uppfattning att åklagarna mer kraftfullt borde styra utredningarna och mer aktivt delta i förundersökningsarbetet. Åklagarnas tillsyns- och kontrollfunktion betonades särskilt av några deltagare. Vikten av ett konstruktivt samarbete mellan polis och åklagare framhölls också.

Företrädaren för statskontoret anförde för sin del att åklagarna inte synes utöva det aktiva ledarskap som regelsystemet förutsätter och ifrågasatte om det inte fanns anledning att i vart fall anpassa reglerna till hur de faktiskt tillämpas.

2. Bör åklagare och polis, enligt dansk eller norsk förebild, slå samman till en organisation? Om ett självständigt åklagarväsende bibehålls, bör detta då tillföras egen utredningspersonal? Bör i övrigt det organisatoriska sambandet mellan polis och åklagare ändras i något avseende?

Något stöd för tanken att slå samman polis och åklagare på lokal nivå fanns inte hos de inbjudna domarna och advokaterna. Tvärtom betonades vikten av att åklagarna och polisen bibehålls i skilda organisationer. Särskilt anfördes rättssäkerhetsskäl och vikten av allmänhetens tilltro till de rättsliga organen. Ett par domare pekade också på att ett integrerat system skulle kunna medföra krav på ökad domstolskontroll av bl.a. tvångsmedel. Inte heller tanken att tillföra åklagarna egen utredningspersonal vann något stöd i denna grupp. Lagmannen Spak anförde dock att det finns ett behov av ökat samarbete mellan polis och åklagare. Det skulle enligt hans mening kunna tillgodoses bl.a. genom att en representant för åklagarmyndigheten ges rätt att närvara vid polisstyrelsernas sammanträden.

Från statskontorets sida ansåg man att en sammanslagen organisation skulle kunna gynna kompetensutveckling och kunna medföra administrativa vinster, utan att åklagarnas självständighet skulle behöva gå förlorad.

3. Bör polisen ges rätt att själv utföra talan i domstol i de fall de har rätt att utfärda föreläggande? I så fall, vilka tjänstemän inom polisen bör anförtros denna uppgift?

Domarna och advokaterna var negativa till ett sådant förslag och betonade att det krävs åklagarkompetens för att uppträda i domstol även i bötesmål.

Statskontoret anförde att det i och för sig naturligtvis var viktigt att den som uppträder i rätten har tillräcklig kompetens, men ansåg det inte uteslutet att polispersonal skulle kunna ges den kompetensen.

8 Systemet i vissa andra länder

8.1 Danmark

Åklagarväsendet i Danmark är liksom det svenska hierarkiskt uppbyggt. I övrigt skiljer sig organisationen mellan våra länder i avsevärd mån. Under justitieministern är riksadvokaten den högsta åklagarmyndigheten. Under honom finns sex regionala statsadvokatämbeten, vilka förestås av en statsadvokat. Det finns också ett särskilt statsadvokatämbete för ekonomisk kriminalitet. Riksadvokaten och statsadvokatämbetena är självständiga myndigheter. Det nedersta - och ojämförligt största - ledet bland åklagarmyndigheterna utgörs av polismästarna. Förutom att vara chef för den lokala polismyndigheten är de alltså åklagare.

Riksadvokaten är åklagare i högsta domstolen och har tillsyns- och kontrollfunktion över åklagarna - även över de som är anställda inom polisen. Hos statsadvokaterna handläggs mål om allvarigare brott, särskilt sådana som tas upp direkt av överinstans, s.k. naevnings-sager. Beträffande brott som behandlas i byrätten, är det polismästaren som beslutar om åtal i de enklaste målen. Polismästaren har också givits beslutanderätt i merparten av den något allvarigare brottsligheten, exempelvis vid allmän vinnings- och våldskriminalitet, där åtal skall väckas i byrätt. I byrätt väcks åtal av statsadvokat normalt endast i särskilt grov eller speciell form av brottslighet. Det är statsadvokaten som för talan i överinstans när målet överklagas dit.

Ett lagförslag (lovförslag nr. L 184) har våren 1992 framlagts i folketinget som, förutom vissa frågor om åklagarmyndighetens struktur, också innebär att behörigheten att besluta i åtalsfrågor i ökad utsträckning ska tillkomma den lokale åklagaren/polismästaren.

Polismästaren utövar normalt inte personligen åklagarfunktionen. Hos polisen är anställda polisjurister: vice polismästare, polisadvokater, polisassessorer och polisfullmäktige. Det är dessa som i praktiken uppträder som åklagare. De har emellertid inte något självständigt ansvar utan härleder sina befogenheter på delegation från polismästaren. Totalt finns drygt 300 polisjurister i Danmark. I vissa okomplicerade mål, exempelvis trafikmål och brott med endast böter i straffskalan kan polismästaren förordna en icke-jurist, i regel en politiassistent eller en politibetjent att föra talan i domstol. Polismästaren har också rätt att i politisager utfärda bötesföreläggande.

Förundersökning i Danmark är i princip en rent polisiär angelägenhet. Åklagarna har ingen formell befäls- eller instruktionsrätt över polisen. Även vissa tvångsmedelsbeslut, såsom anhållande, får göras av polis. Beslut om mer ingripande tvångsmedel skall fattas av domstol. Åklagarnas främsta uppgift är i stället att pröva åtalsfrågor och utföra talan i domstol. I praktiken synes dock förundersökningsarbetet ofta ske i samråd mellan polis och åklagare. Detta gäller särskilt när åklagaren är äldre och mer erfaren. Det bör också beaktas att, eftersom polisjuristerna är underställda polismästaren, denne kan använda juristerna även till andra uppgifter inom polisen än att vara åklagare.

Statsadvokaten för ekonomisk brottslighet har tillgång till en polisstyrka som är direkt knuten till myndigheten, men som personaladministrativt hör till polisorganisationen. Åklagarna har den operativa ledningen av denna polisstyrka och har i förhållande till dessa fullt ansvar för förundersökningen. Arbetet bedrivs i nära samarbete mellan polis och åklagare. De åklagare som är förundersökningsledare beslutar också i åtalsfrågan.

8.2 Finland

Den organisatoriska uppbyggnaden av polis- och åklagarväsendet i Finland företer relativt stora likheter med det system som gällde i Sverige före förstatligandet år 1965.

Polis- och åklagarväsendet är samordnat på landsbygden men åtskilt i städerna. På landsbygden är länsmannen såväl åklagare som polischef. Denne är också i egenskap av polis förundersökningsledare i alla mål. Några gränsdragningsproblem vad avser förundersökningsledarskapet torde därför inte uppkomma.

I städerna tillhör åklagare och polis skilda organisationer. Förundersökningsledningen är i städerna i princip en rent polisiär angelägenhet. Åklagaren får inte överta ledningen av en förundersökning och kommer i regel in i bilden först när utredningen är avslutad. Genom år 1989 vidtagna ändringar i förundersökningslagstiftningen har dock åklagare fått vissa möjligheter att följa en förundersökning och därigenom också sätta sig in i utredningen och i viss mån påverka dess inriktning. Det är dock polisen som har ansvar för utredningen. Polisen beslutar själv om alla tvångsåtgärder. Det är vidare polisen som på egen hand beslutar om vilka mål som skall överlämnas till åklagare. Som regel överlämnas endast sådana mål beträffande vilka polisen bedömer att åtal skall ske. Övriga mål skrivs av. Efter det att målet överlämnats till åklagaren är denne ansvarig för målets fortsatta handläggning. Normalt torde emellertid uppgifterna för åklagare i städerna inskränka sig till prövning av åtalsfrågor och talan i domstol.

I de olika länen utom i städerna Helsingfors, Tammerfors och Åbo finns vidare polisinspektörer, som är förman för åklagarna i länet och dessutom är åklagare i vissa grövre brottmål.

8.3 Norge

Organiseringen av åklagarfunktionen i Norge företer relativt stora likheter med den som gäller i Danmark. Särskilt när det gäller formell kompetens och förundersökningsledning finns dock vissa skillnader.

Det yttersta ansvaret för åklagarverksamheten ligger formellt på regeringen. I praktiken utövas ledarskapet över åklagarna av riksadvokaten. Under denna finns statsadvokater, totalt cirka 40 stycken. Dessa är fristående från polisen. Statsadvokaterna beslutar i alla åtalsfrågor vid allvarigare brott, s.k. förbrytelsesaker. Det finns också en särskild statsadvokatmyndighet för bekämpande av ekobrott och miljöbrott med egen utredningspersonal.

Liksom i Danmark ligger den lokala åklagarorganisationen i Norge på polisen. Till skillnad mot det danska systemet har dock de norska polisjuristerna under polismästaren självständig åklagarkompetens. De är alltså inte beroende av delegation från polismästaren. Polisjuristerna har vidare, till skillnad mot i Danmark, instruktionsrätt över polisen under förundersökningen och har alltid det formella ledningsansvaret. I praktiken synes åklagarnas deltagande i förundersökningsverksamheten variera betydligt. I storstäderna sköts utredningarna i regel självständigt av polisen, medan åklagarna på landsbygden deltar mer aktivt i utredningsverksamheten. Statsadvokaterna, utom de vid eko-enheten, utnyttjar sällan sin möjlighet att överta förundersökningsledningen.

Antalet polisjurister är cirka 400. De har också en rad polisiära uppgifter och ser enligt uppgift sig själva som "politifolk". Cirka 65-70 procent av arbetstiden åtgår till åklagaruppgifter.

Såväl i Norge som i Danmark har åklagarväsendets uppgifter och organisation nyligen varit föremål för översyn (Politi och påtalemyndighet, Arbeids- och ansvarsfordelning, utredningsbetänkande NOU 1988:39 och Betaenkning om anklagemyndighetens struktur, avgivet av Retsplejerådet i Danmark, betaenkning nr. 1194, 1990). Ingen av dessa utredningar har föreslagit några större förändringar vad avser organisationen av åklagarverksamheten eller när det gäller kompetensfördelning mellan polis och åklagare.

8.4 England och Wales

Det anglosaxiska rättssystemet företer i sina grundvalar avgörande skillnader mot det som gäller i Sverige och andra länder med ett

kontinentalt rättssystem. Detta gäller särskilt de processrättsliga förutsättningarna för olika åtgärder. Förundersökningsförfarandet i England är omgärdat av en rad formella regler som saknar motsvarighet i vår rättsordning. Så exempelvis föreligger avsevärda begränsningar vad avser möjligheterna till och formerna för förhör med den misstänkte under utredningen. Direkta jämförelser mellan våra rättssystem kan därför vara svåra att göra. Eftersom de grundläggande problemen när det gäller rättssäkerhet och liknande ändå är desamma kan en översiktlig redogörelse för det engelska regelsystemet ändå vara av visst värde.

Före år 1986 var åtalsreglerna i England och Wales mycket ålderdomliga, invecklade och svåröverskådliga, men huvudregeln var att polisen hade ansvar för åklagarverksamheten. Sedan år 1986 gäller en ny lagstiftning - "The Prosecution of Offences Act" - genom vilken avsågs att inrätta ett nytt, självständigt åklagarväsende. Den översta ledningen för åklagarna utgörs av "the Director of Public Prosecution" (DPP), vilken i sin tur står under tillsyn av "the General Attorney" som är medlem av regeringen. Under DPP är England och Wales indelat i 4 åklagarregioner och 31 områden. I varje område leds verksamheten av en "chief Crown prosecutor" som under sig har flera "Crown prosecutors". Dessa lokala åklagarmyndigheter har rätt att handlägga det stora flertalet straffsaker. Endast de mest allvarliga brotten skall handläggas av DPP.

En av de grundläggande principerna för den nya åklagarorganisationen är att det skall göras åtskillnad mellan det organ som gör brottsutredningen och den myndighet som beslutar i åtalsfrågan. Åklagarna skall träffa sina avgöranden utan att vara bundna av polisens bedömning eller egna tidigare ställningstaganden. Åklagarna har därför i princip inget ansvar för och ingen delaktighet i förundersökningsverksamheten. Brottsutredningarna sköts helt självständigt av polisen. Åklagarna har dock ett visst ansvar för att ge generella anvisningar till polisen och polisen skall vara behjälplig med kompletterande utredningsåtgärder efter det att ärendet överlämnats till åklagare. Vid utredning av vissa allvarigare brott spelar åklagarna en mer direkt rådgivande roll. På åklagarsidan finns önskemål om att denna funktion skall utvidgas, för att undvika att ofullständiga fall överlämnas till åklagare.

Förhör skall normalt ske i betryggande former på en polisstation. Erkännanden och medgivanden som lämnats på brottsplatsen eller annorstädes skall om möjligt upprepas och bestyrkas vid ett formellt förhör. Förhör spelas normalt in på band. Videoteknik har hittills inte kommit till någon mer allmän användning. Erkännandet har stor processuell betydelse och medför att målet kan behandlas summariskt och kan också medföra viss "rabatt" vad avser påföljden.

Det är polisen som anhängiggör målet i rätten. Åklagarnas huvud-

uppgift är därefter, med utgångspunkt från vad som framkommit under utredningen, att besluta om målet skall föras vidare, utforma åtalet och föra talan i domstol. I magistratsrätten utför åklagaren själv eller någon privatpraktiserande jurist åtalet. I "the Crown court" representeras åklagarmyndigheten av en advokat (barrister). Det är emellertid inte bara åklagarmyndigheterna som har åtalsrätt och i praktiken uppträder som åklagare. Många offentliga organ har utnyttjat denna rätt och åtal kan väckas även av privaträttsliga organ och av privatpersoner.

Åklagarväsendet i England och Wales är alltjämt under sitt uppbyggnadsskede. Det har visat sig svårt att besätta alla de tjänster som inrättades på de lokala myndigheterna. Det har visat sig särskilt svårt att locka över privatpraktiserande jurister till åklagarorganisationen. Hela det straffprocessrättsliga regelsystemet är för övrigt under översyn inom ramen för en statlig kommission. Översynen är mycket brett upplagd och förfogar över ett stort material i form av rapporter och liknande. Enligt vad vi erfarit är det dock för tidigt att uttala sig om resultatet av kommissionens arbete.

8.5 Skottland

Skottland har sin egen rättsordning, skild från övriga länder inom Storbritanien. Det skotska systemet angående formerna för brottsutredning och åtal förete stora likheter med det svenska. Polis- och åklagarväsende är organisatoriskt skilda från varandra. Polisen har endast undantagsvis egna jurister. Den högsta åklagarmyndigheten är riksadvokaten. Under honom finns statsadvokaterna, vilka utgör den lokala åklagarorganisationen. Det är i princip åklagaren som är förundersökningsledare. Det praktiska utredningsarbetet görs dock av polisen. I enklare ärenden görs hela utredningen av polisen, utan inblandning av åklagaren. I mer komplicerade ärenden underrättas åklagaren på ett tidigt stadium och leder aktivt utredningen. När förundersökningen är avslutad beslutar åklagaren i åtalsfrågan - ofta efter förslag av polisen - och för talan i domstol.

8.6 Tyskland

Den lagstiftning angående åklagarverksamheten som tidigare gällde i Västtyskland har i samband med enandet utsträckts att gälla över hela Tyskland.

Den centrala åklagarmyndigheten är riksadvokaten "der Generalbundesanwalt". Vid denna myndighet handläggs vissa mycket allvarliga brott, såsom högförräderi, spioneri och terrorverksamhet. Riksadvokaten biträds av ett antal statsadvokater "Bundesanwälte".

Riksdadvokaten är inte överordnad myndighet i delstaterna.

I delstaterna är åklagarväsendet hierarkiskt uppbyggt och knutet till domstolarna. Högsta myndighet är delstatens justitieminister. Den överste ämbetsmannen är "Generalstaatsanwalt" som är knuten till Oberlandesgericht. Under honom finns "Leitende Oberstaatsanwalt" som är knuten till Landgericht. Denne är i sin tur överordnad "Staats- und Amtsanwälte", vilka är knutna också till Amtsgericht. Åklagarna är, trots sin organisatoriska anknytning till domstolarna, oavhängiga av dessa. Inte heller i förhållande till polisen föreligger något organisatoriskt samband.

Åklagarna har ansvar för såväl förundersökningen som besluten om åtal skall väckas. Åklagaren är således förundersökningsledare. Om förundersökning inleds av polismyndighet skall i princip saken utan dröjsmål översändas till åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheterna är relativt sparsamt bemannade. De är därför beroende av biträde vid förundersökningen. Det praktiska utredningsarbetet utförs av polisen, vanligen utan direkt inblandning av åklagaren. I praktiken synes flertalet utredningar i inte alltför allvarliga brott skötas i stort sett självständigt av polisen och redovisas till åklagare först när utredningen är klar. Åklagaren är emellertid oförhindrad att ge direktiv till utredarna. Till sin disposition har åklagaren också ett antal tjänstemän, "Hilfsbeamter" som kan sägas ha en mellanställning mellan polis och åklagare. Dessa tjänstemän har varierande bakgrund men många av dem kommer från polisen. De har i förhållande till polispersonalen vissa utökade befogenheter bl.a. vad avser beslut om tvångsmedel.

Polisen överlämnar utredningen till åklagaren vanligtvis utan förslag till beslut. Också beslut om nedläggning av en förundersökning ankommer på åklagare.

De tyska förundersökningsreglerna är relativt formella och bygger på att hela förundersökningsmaterialet skall dokumenteras i skriftlig form. Bandupptagningar utgör endast ett underlag för utskrift av förhöret. Förhör direkt på platsen för ett brott förekommer i mycket liten utsträckning. Särskilt förhör med den misstänkte skall alltid hållas på polisstation. Förhör under förundersökning får åberopas som bevisning endast om parterna är ense härom. Allt förundersökningsmaterial skall inges till rätten, men är inte processmaterial.

För mål i Amtsgericht finns ett snabbare förfarande. Om straffet inte kan förväntas bli högre än fängelse ett år kan åklagaren avstå från att inge formell stämmningsansökan. Förfarandet, som i praktiken kräver att den misstänkte medger att det får användas, innebär att ett mål kan avgöras inom några få dagar.

I tysk straffrätt skiljer man mellan straffbara handlingar och ordningsförseelser. De senare bygger på en lägre grad av normgivning än kriminalisering. Beivrande av ordningsförseelser är

normalt en polisiär angelägenhet, men vissa andra förvaltningsorgan kan också ha sådan rätt. Beträffande vissa enskilda förseelser är det föreskrivet att beslut ankommer på åklagare eller domstol.

8.7 Frankrike

Det franska systemet för förundersökning skiljer sig i flera avseenden från det svenska. Den kanske viktigaste skillnaden utgörs av den franska förundersökningsdomaren (*juge d'instruction*) som spelar en central roll i förundersökningen. Något förenklat kan förhållandet mellan förundersökningsdomaren och den allmänne åklagaren (*le procureur de la République*) uttryckas så att det normalt är förundersökningsdomaren som beslutar om inledande av förundersökning och som leder förundersökningsarbetet, medan den allmänne åklagaren främst medverkar vid förundersökningar som rör grova brott (*crimes*).

Fransk kriminalpolis, förundersökningsdomare och åklagare samarbetar i utredningsarbetet enligt föreskrifter i den franska straffprocesslagen. Ansvarsfördelningen innebär att polisen svarar för det inledande utredningsarbetet. Det är polisens uppgift att fastställa vilket eller vilka brott som begåtts, sammanställa bevisen, och att söka gärningsmannen. Förundersökningsdomaren beslutar sedan om inledande av förundersökning. När förundersökningen påbörjats arbetar polisen under ledning av förundersökningsdomaren.

Utgångspunkten för polisens arbete är att denna har rätt att höra samtliga personer som kan tillhandahålla upplysningar av betydelse för utredningen. Det finns däremot inga särskilda föreskrifter i fransk rätt om utredningsåtgärder direkt på plats i samband med ett polisinslag. Personer som vägrar samarbeta med polisen kan av allmänne åklagaren åläggas att inställa sig till polisförhör.

De uppgifter som framkommer vid förhör under förundersökningen antecknas skriftligen och undertecknas sedan av den person som hörts. Avancerade tekniska hjälpmedel används således inte. Förhören som hållits under förundersökningen tjänar endast som allmänna upplysningar och kan således inte åberopas som bevisning i domstol.

Förundersökningsdomaren beslutar, i egenskap av förundersökningsledare, om åtal vad gäller mindre allvarliga och medelsvåra brott (*délits*). Den allmänne åklagaren beslutar om åtal beträffande grova brott (*crimes*).

För att förkorta tiden mellan brott och straff finns det ett summariskt förfarande för vissa brott. Detta förfarande tillkom genom en ändring i straffprocesslagen år 1986. Om påföljden är fängelse om minst två år och högst fem år har den allmänne åklagaren möjlighet att begära att den misstänkte omedelbart ställs inför rätta. För

tillämpning av detta förfarande krävs att bevisningen är tillfyllest och att ärendet är okomplicerat. Detta summariska förfarande är också tillämpligt beträffande personer som tas på bar gärning om för brottet är stadgat minst ett år och högst fem års fängelse.

8.8 USA

Det amerikanska rättsystemet har, av naturliga skäl, gemensam bakgrund med det engelska. Rättsordningen har dock i många avseenden utvecklats i olika riktning. I än högre grad än det engelska systemet företer den amerikanska rättsordningen, särskilt processrätten, sådana för oss främmande inslag att direkta jämförelser är svåra att göra.

I USA skiljer man på federal och delstatlig lagstiftning. Delstaterna är förhållandevis fria att utforma sina egna regler och regelsystemen kan skilja sig avsevärt mellan olika stater. Nedanstående redogörelse för förfaranderegler avser vad vi uppfattat som gemensamma huvuddrag i systemet.

Den federala åklagarmyndigheten är centralt organiserad och lyder under justitieministern (Attorney General). Det finns också polisorgan med federala uppgifter, t.ex. FBI.

I delstaterna är chefsåklagarna i regel politiskt valda. De är organisatoriskt skilda från polisen. Formerna för åklagarnas samarbete med polisen under förundersökningen varierar i mycket hög grad. Åklagarna har rätt att själva göra brottsutredningar men det varierar i vilken utsträckning åklagarmyndigheten har egen utredningspersonal. I de fall detta saknas får man anlita biträde av polis.

De processrättsliga reglerna har många formalistiska inslag. Säkrandet av bevisning och bevisföringen är omgärdat med ett antal formella förutsättningar. Straffprocessen bygger samtidigt i betydligt högre utsträckning än i svensk rätt på den ackusatoriska principen och kan i vissa avseenden jämföras med våra tvistemålsregler. Erkännandet har vidare stor processuell betydelse. Å andra sida har förundersökningsprotokollet inte samma betydelse som hos oss. Åklagaren behöver inte före rättegången presentera allt sitt bevismaterial, utan det kan komma överraskande för den tilltalade.

Den amerikanske åklagaren har en mycket stor makt. Såsom kommer att beskrivas nedan har han vida diskretionära befogenheter. I ett avseende är han dock mer beskuren än sin svenske kollega. Innan beslut om åtal fattas beträffande ett allvarigare brott skall frågan prövas av en åtalsjury, "Grand Jury". Denna består av ett antal lekmän, minst 12 och högst 23. Åklagaren framlägger saken inför juryn, ofta på ett preliminärt stadium. Allt material behöver inte presenteras och den misstänkte har ingen ovillkorlig rätt att närvara.

Enligt vad vi erfarit är det mycket sällan juryn går emot åklagaren. I en artikel i *The American Criminal Law Review* betecknas Grand Jury-förfarandet närmast som en ren expeditionsaffär, "a rubber stamp for the prosecution".

Därefter kan åklagaren sägas ha rätt men inte skyldighet att åtala. Åtalsplikten är i princip helt relativ. Det synes närmast vara så att de inskränkningar som finns i åklagarens diskretionära makt är uppställda till skydd mot åtal i vissa givna situationer. Inskränkningarna går tillbaka på konstitutionens bestämmelser om alla människors lika värde och däri givna rättigheter. Särbehandling på grund av ras, religion e.d. får således inte ske på det sättet att åtal väcks bara mot vissa för brott som företer likartade omständigheter. I övrigt synes åklagaren vara helt fri att välja om han skall åtala eller inte. Han är vidare fri att åtala för vissa brott och inte för andra, att välja ut omständigheter som han vill lägga den misstänkte till last och att ange det straffbud under vilket han åtalar.

Förundersökningen är inte offentlig ens för den tilltalade och åklagaren behöver inte inför Grand juryn eller i övrigt före en brottmålsförhandling tala om vilken bevisning han har tillgänglig.

Om åtal väcks har den misstänkte rätt att begära en fullständig förhandling inför jury, "jury-trial". Denna är omständlig och omgärdad av komplicerade processuella regler. Särskilt bevisreglerna är mycket invecklade. Har ett bevis tillkommit under någon form av oegentligheter kan det helt förbjudas, även om det har avgörande betydelse för utgången. Har exempelvis ett narkotikaparti beslagtogs utan att alla formaliteter iakttagits vid beslaget får partiet inte åberopas som bevisning. Ett erkännande under utredningen får heller inte åberopas om den misstänktes rättigheter inte iakttagits före förhöret.

Om den misstänkte erkänner och underkastar sig ansvar kan annars rättegången tas i förenklad form inför en domare. Vid denna rättegång, som oftast är mycket kort, ställs endast några kontrollerande frågor från domaren till den tilltalade om erkännandet är avgett frivilligt och om han insett betydelsen därav o.d. Den tilltalade förklarar sig skyldig till de framlagda brotten genom att avge s.k. guilty-plea. Därefter stadfästes i regel ett av åklagaren framlagt förslag till bedömning av ansvar och påföljd. Någon bevisupptagning sker inte. Det är mycket ovanligt att domaren frångår åklagarens förslag.

Ett sådant förslag har regelmässigt tillkommit efter s.k. plea-bargaining. Den innebär att åklagaren träffar avtal med den tilltalade, i regel i närvaro av dennes försvarare om att den tilltalade underkastar sig ansvar för vissa av åklagaren påstådda brott (charge bargaining) och är beredd att godta åklagarens förslag till påföljd

(sentence bargaining). Enligt uppgift avgörs omkring 90 procent av alla brottmål i förenklad form genom s.k. guilty-plea.

Framväxten av plea-bargaining-systemet har flera orsaker. I botten ligger naturligtvis åklagarens relativa åtalsplikt. Därutöver har de komplicerade bevisreglerna betydelse genom att det ofta kan sägas vara ett "riskfyllt" företag för åklagaren att föra talan vid en jury-rättegång även om han anser sig ha tillräcklig materiell bevisning för den tilltalades skuld. Ur den misstänktes synpunkt kan det vara frestande att träffa avtal med åklagaren. Genom att han i regel inte känner till vad åklagaren har tillgång till för bevisning kan han inte säkert bedöma riskerna för honom själv med en fullständig förhandling. Straffsatserna, särskilt vid flerfaldig brottslighet och återfall är ofta mycket höga och vid en fällande dom efter en fullständig förhandling kan han kanske riskera ett närmast orimligt hårt straff. Det kan under sådan förhållanden vara bättre att underkasta sig ansvar på en lägre nivå. Utmärkande för det amerikanska systemet är också att frihetsberövande sker på ett tidigt stadium i mycket stor utsträckning, även för relativt lindriga brott. Den misstänkte kan därefter bli frigiven mot borgen. Dessa omständigheter kan också bidra till beredvilligheten från den misstänktes sida att få till stånd ett avtal och därigenom få ett snabbt slut på saken.

Kritik har av och till riktats mot den frekventa användningen av plea-bargaining, bl.a. från rättsvetenskapligt håll. Argument som framförts är exempelvis att systemet kan inbjuda till viss korruption. Åklagare, försvarare och domare kan bli för beroende av varandra. Allmänhetens insyn i verksamheten är mycket begränsad. Åklagarna anses också få ett alltför stort inflytande på processen. Förutom åklagarrollen kan de i det enskilda fallet sägas agera lagstiftare, domare och försvarare. Å andra sidan har anförts att systemet är helt nödvändigt ur resurssynpunkt. Försök har gjorts i vissa delstater att undvika plea-bargaining, men det har visat sig inte vara praktiskt möjligt.

9 Tidigare debatt kring frågor om ledningen av förundersökning

Före rättegångsbalken fanns mycket knapphändiga regler angående förundersökning i brottmål. I praxis hade dock utbildats ett av åklagar- och polismyndighet lett förfarande som kom till användning framför allt i grövre brottmål. I det omfattande utredningsarbete som föregick införandet av rättegångsbalken diskuterades i flera sammanhang frågan om rollfördelningen mellan polis och åklagare och om ledning av förundersökning.

Processkommissionen (SOU 1926:32 s. 62 f) betonade särskilt behovet av skydd för den misstänkte. Undersökningsförrättaren skulle åläggas opartiskhet och den misstänkte skulle ha rätt till verksamt försvar redan under utredningen. Organiseringen av de i undersökningen inblandade myndigheterna och undersökningsförfarandet skulle ordnas så att dessa krav uppfylldes. När det gällde organiseringen av förundersökningsfrågorna förordade processkommissionen ett system där åklagare utövade tillsyn och kontroll framför en ordning där domstol förelades hela materialet under förberedelsen. Kontroll av rätten borde utövas endast genom att rätten på hänvändelse av den misstänkte skulle ingripa med rättelse och att mer ingripande tvångsmedel skulle prövas av domstol. Ett betydelsefullt skydd för den misstänkte utgjorde, framhöll kommissionen, den omständigheten att domen inte skall grundas på vad som framkommit i utredningen utan endast på vad som förebringats vid den kontradiktoriska huvudförhandlingen inför rätten. Processkommissionen betonade att en nära samverkan mellan åklagaren och polisen innebar väsentliga fördelar. Åklagarens medverkan på ett tidigt stadium ger en starkare garanti för att utredningen blir behörigen utförd än om den utförs av polismyndigheten. Vidare betonades att åklagaren är bättre rustad för beslutet i åtalsfrågan om han har tidigare kännedom om saken. När det gällde avgränsningen av åklagarens medverkan anfördes att utredningen av sådana mål där enligt då gällande regler polismyndigheten hade rätt att väcka åtal, skulle skötas självständigt av polisen. I övriga mål uttalade kommissionen att åklagaren normalt borde inträda först när någon kunde skäligen misstänkas för brottet. Åklagarens insatser borde vidare i vanliga fall inskränka sig till tillsyn och kontroll över polismyndighetens åtgärder. Åklagarens omedelbara

verksamhet skulle sparas till de viktigare fallen.

I de yttranden som avgavs över betänkandet anslöt man sig i allmänhet till processkommissionens förslag i fråga om ledning av förundersökning, Justitiekanslersämbetet, som enligt förslaget skulle ställas i spetsen för åklagarväsendet, hade en annan inställning i principfrågan. Ämbetet förordade i första hand förhördomarinstitutionen och i andra hand att polismyndigheterna skulle svara för undersökningen under ingående domstolskontroll medan åklagaren skulle delta subsidiärt. Lagrådet godtog dock kommissionens förslag.

I prop. 1931:80 angående huvudgrunderna för en rättegångsreform drogs principerna för det fortsatta reformarbetet upp. Departementschefen anslöt sig till kommissionens förslag. Riksdagens särskilda utskott, vars utlåtande (utl. 1931:1 s. 21 f) i denna del godkändes av riksdagen, var av den uppfattningen att undersökningen, liksom dittills, i princip skulle stå under ledning av åklagaren. Utskottet avfärdade tanken att överlämna ledningen av förundersökningen till en särskild förhördomare och att inskränka åklagarens roll till själva utförandet av åtalet. En samverkan mellan åklagare och polis under förundersökningen torde, därest myndigheterna erhöll en tillfredsställande organisation, enligt utskottet erbjuda fullgoda garantier för undersökningens effektivitet och den misstänktes säkerhet.

Förslaget i propositionen till rättegångsbalken (prop. 1942:5) byggde på grundprincipen att polismyndigheten inledde förundersökningen och hade ansvaret för denna så länge utredningen befann sig på spaningsstadiet. Så snart någon kunde skäligen misstänkas för brottet skulle ledningen övertas av åklagare. Riksdagen godkände propositionen i denna del.

I den departementspromemoria som utgör ett slags förordningsmotiv till förundersökningskungörelsen sägs bl.a. följande om ledningen av förundersökning m.m. (s. 9).

Att åklagaren har ledningen av förundersökningen innebär i första hand att han har ansvaret för undersökningens bedrivande. Huruvida han behöver mera direkt ingripa i utredningsarbetet får tydligen bero på omständigheterna, främst beskaffenheten av de åtgärder som ifrågakomma samt kvalifikationerna hos den polispersonal som står till förfogande.

I direktiven för 1951 års rättegångskommitté anfördes att det hade gjorts gällande att de i 23 kap. 3 § RB upptagna reglerna om ledningen av förundersökning i brottmål i praktiken lett till att, där åklagar- och polischefsskapet ej förenats på en hand, ledningen i väl stor utsträckning kommit att omhändertas av åklagarna samt att frågan hur man lämpligen borde komma till rätta med detta borde utredas. Kommittén avgav en promemoria i mars 1956. Kommittén anförde att man vid utformningen av stadgandet i 23 kap. 3 § RB inte syntes ha

tillräckligt beaktat att utredningen i åtskilliga brottmål är av så rutinmässig karaktär att förundersökningen kan bedrivas av polismyndigheten även sedan utredningen fortskridit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet. Kommittén föreslog att huvudregeln alltså skulle vara att ledningen av förundersökning skulle övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet men att det i enklare mål borde kunna anstå med åklagarens inträde som undersökningsledare till dess förundersökningen skulle avslutas med beslut i åtalsfrågan. Förslaget togs upp i proposition 1957:9. Riksdagen biföll propositionen.

I samband med förstatligandet av polis- och åklagarväsendena behandlades frågan om undersökningsledarskapet endast parentetiskt. 1957 års polisutredning framhöll att det inte syntes kunna komma i fråga att frånga principen om åklagare som undersökningsledare. I den allmänna debatten hade enligt utredningen påpekats att ett särskiljande av polischefsuppgifterna och åklagarverksamheten kunde ge upphov till kompetenskonflikter. Utredningen yttrade i den delen följande (SOU 1961:34 s. 84 f).

Vad ovan anförts om risken för kompetenskonflikter torde icke äga någon större bäring. Situationen föreligger redan nu i de städer, där polischefskap och åklagarbefattning ligga hos skilda personer (detta är förhållandet i samtliga polismästärstäder - med undantag för Karlskrona och Luleå - och dessutom i Uddevalla). Enligt gällande bestämmelser har åklagare såsom förundersökningsledare i brottmål att hos polischefen påkalla biträde av polispersonal för förundersökningens bedrivande; erfarenheterna hittills jäva icke det omdömet, att hithörande problem kunna lösas i stort sett friktionsfritt. Där över huvud taget samarbetet varit mindre gott har detta haft sin grund i personliga motsättningar, som rimligen icke böra tillmätas någon principiell betydelse.

I prop. 1962:148 angående huvudmannskapet för polisväsendet m. m. uttalade departementschefen följande (s. 61 f).

Mycket talar sålunda för att man i samband med ett fullständigt förstatligande av de båda verksamhetsgrenarna i princip frångår nuvarande system med befattningar som avses för både polischefs- och åklagargöromål. Utredningen liksom flertalet remissorgan har uttalat sig för denna princip. De skäl som talar mot en uppdelning av funktionerna är inte av samma styrka. Farhågorna för kompetenskonflikter mellan åklagare och polis måste enligt min mening anses överdrivna. Polisen kommer som hittills att svara för det taktiska polisarbetet och någon ändring av åklagarens befogenheter som förundersökningsledare enligt rättegångsbalken är inte avsedd. Erfarenheterna från de större städer, där polis- och åklagarverksamheten är uppdelad, är gynnsamma.

Trafikmålskommittén behandlade i betänkandet (SOU 1967:59) Förundersökning frågan om vem som skall vara förundersöknings-

ledare, polismyndighet eller åklagare. Kommittén lämnade en ingående redovisning av synpunkter från polisen och åklagarväsendet i denna fråga men tog inte själv ställning. Skälet var att i fråga om trafikmålen förelåg inga skiljaktiga meningar mellan polis och åklagare om det lämpliga i att förundersökningsledningen låg på polismyndighet. Kommittén lämnade emellertid vissa förslag till uppmjukningar i reglerna om ledning av förundersökning.

Kommitténs förslag behandlades i prop. 1969:114. Departementschefen ansåg inte att tillräckliga skäl förelåg att föranstalta om utredning för eventuell omprövning av de principer som ligger till grund för nuvarande ordning (s. 35). Samtidigt framhöll han att han utgick från att man fortlöpande skulle se över gränsdragningen mellan polis och åklagare inom ramen för vad som anses vara enklare brott. Riksdagen biföll propositionen. Härigenom fick 23 kap. 3 § RB sin nuvarande lydelse.

Frågan om justeringar i rollfördelningen mellan polis och åklagare är något som har diskuterats inte bara i samband med förslag till ändringar i 23 kap. RB utan även i andra sammanhang.

1975 års polisutredning avvisade i betänkande (SOU 1979:6) Polisen tanken på att överlag anförtro förundersökningsverksamheten åt polisen (s. 151). Samma ståndpunkt intogs av departementschefen i prop. 1980/81:13 (s. 34).

Vissa frågor om gränsdragningen mellan polisens och åklagarnas uppgifter framför allt när det gällde nedläggande av förundersökning togs upp av åtalsrättskommittén i betänkande (SOU 1976:47) Färre brottmål. Förslagen i dessa delar ledde inte till några lagändringar.

1981 års polisberedning behandlade inte frågan om förundersökningsledningen. Däremot diskuterade beredningen formerna för samarbete och samråd med åklagarväsendet med utgångspunkt i behovet av prioritering inom polisverksamheten och den för polis- och åklagarväsendena gemensamma produktivitetsaspekten.

På initiativ av rättegångsutredningen tillsattes en arbetsgrupp inom justitiedepartementet för att söka kartlägga möjligheterna att effektivisera eller på annat sätt förbättra utredningsförfarandet i brottmål. Arbetsgruppen tog i promemorian (DS Ju 1979:15) Översyn av utredningsförfarandet i brottmål upp en rad frågor som hör samman med förundersökning och förundersökningsledning. Promemorian remissbehandlades inte och har heller inte föranlett några direkta författningsändringar. Den torde dock ha spelat en viktig roll för synen på kriminalpolisverksamheten i allmänhet.

Frågan om rollfördelningen mellan polis och åklagare har vid flera tillfällen behandlats i riksdagen i anledning av motioner (se t.ex. mot. 1983/84:394, JuU 27, mot. 1984/85:1534, JuU 30, och mot. 1986/87:303 och 701, JuU 19). Riksdagen har hittills intagit den ståndpunkten att man inte är beredd att göra några förändringar i den

principiella uppdelningen mellan polis och åklagare vad avser ledningen av förundersökning.

Frågan har behandlats också av de utredningar som följde i spåren på utredningen av mordet på Olof Palme.

Juristkommissionen (a.a. s. 130) ansåg för sin del att det som inträffat i det ärende som kommissionen hade att behandla inte kunde anses visa på ett behov av förändringar i gällande regler om förundersökning i brottmål. Något skäl att förändra principerna för förundersökningsledningen kunde kommissionen inte se att erfarenheterna från det aktuella fallet utgjorde. Kommissionen pekade dock på vikten av att, utan att rubba på grundvalarna för nuvarande regelsystem och praktiska tillämpning, finna former för ett nära samarbete mellan åklagare och polis bl.a. i frågor som gäller samordning av resurser, kontakter med expertorgan och andra myndigheter och i frågor som kräver samråd, t.ex. rörande verkställigheten av åklagarens förundersökningsledningsbeslut, prioritering av utredningsåtgärder samt intern och extern information.

Den parlamentariska kommissionen (a.a. s. 78) delade juristkommissionens uppfattning vad avsåg den grundläggande principen för förundersökningsledningen. Enligt parlamentarikerkommissionens mening talade erfarenheterna av den mordutredning som kommissionen granskat knappast för en mer självständig roll för polisen. Tvärtom borde man slå vakt om gällande rollfördelning.

Också JK har i ovan nämnt ärende (JK-beslut 1988 A. 7 s. 90) angående en kompetenskonflikt mellan polis och åklagare uttalat att rättegångsbalkens ordning beträffande förundersökningen i brottmål är ändamålsenlig.

Förhållandet mellan polis och åklagare under förundersökningsförfarandet har också diskuterats i litteraturen (se exempelvis Ekelöf, Rättegång V, 6:e uppl., s. 102 f) och i fackpress (se exempelvis Advokaten 1983 s. 98 ff och 135 ff, 1984 s. 439 ff och 1985 s. 13 ff och 254 ff samt JUSEK-tidningen nr 1 och 2 1991).

Även i Norge och Danmark har hithörande frågor nyligen varit föremål för översyn. I betänkandet *Politi og påtalemyndighet. Arbeids- og ansvarsfordeling* (NOU 1988:39) har en offentlig utredning grundligt genomlyst förhållandet mellan polis och åklagare och också skissat på olika modeller för en framtida organisation. Utredningen har stannat för att den i dag gällande ordningen i Norge i stort sett skall bibehållas. Det danska Retsplejerådet har i betänkande (nr. 1194, 1990) *Betaenkning om anklagemyndighetens struktur* behandlat bl.a. fördelning av kompetens mellan polismästarna och statsadvokaterna. Förslag lämnas att åtalskompetens i ökad utsträckning ska ges polismästarna. Någon förändring av den grundläggande strukturen av åklagarorganisationen i Danmark föreslås inte.

10 Kommitténs överväganden - förundersökningsledning

Vi har efter en genomgång av reglerna om förundersökningsledning funnit dagens ordning i stort sett tillfredsställande och föreslår ingen ändring härav. Ett förslag har väckts i utredningen att det bör undersökas om polis och åklagare på lokal nivå skall slås samman till en organisation. Utredningen finner dock att dagens system med polis och åklagare i skilda organisationer bör bibehållas. Vi uttalar oss dock för ett utvidgat samarbete mellan polis och åklagare, särskilt på det lokala planet. Företrädare för åklagarmyndigheten föreslås ges rätt och skyldighet att närvara i polisstyrelsen när frågor av betydelse för åklagarverksamheten behandlas. Vi föreslår också att regeringen skall ge riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i uppdrag att driva ett projekt för att utveckla samarbetet mellan polis- och åklagarorganisationen på olika nivåer.

10.1 Inledning

Brottsutredningen - förundersökningen - har till huvudsakligt syfte att utröna om brott föreligger, att ge underlag för prövning av åtalsfrågan och att bereda målet inför en eventuell huvudförhandling. Det är förundersökningsledarens uppgift att tillse att utredningen bedrivs effektivt och rationellt och med iakttagande av kraven på objektivitet, hänsyn, koncentration osv.

Reglerna om förundersökningsledarskapet och fördelningen av kompetens mellan polis och åklagarpersonal har varit i stort sett oförändrade sedan tillkomsten av rättegångsbalken år 1948. Detta trots att brottsutvecklingen har varit dramatisk och åklagar- och polisorganisationerna genomgått betydande förändringar. Debatten om frågor kring förundersökningsledarskapet har dock inte avklingat utan hela tiden hållits levande. Olika lösningar har föreslagits, såväl av rent processrättslig art som sådana som skulle kräva organisatoriska förändringar. Som en bakgrund till kommitténs ställningstaganden bör lämpligen en genomgång ske av de framförda argumenten.

10.2 Polis eller åklagare som förundersökningsledare?

Dagens system innebär att polis i regel leder förundersökningen på spaningsstadiet och då målet är av enkel beskaffenhet. När någon kan skäligen misstänkas för brottet och saken är något allvarligare övertas förundersökningsledningen av åklagare. Det är åklagaren som i det enskilda fallet bestämmer om han skall gå in som förundersökningsledare.

Regelförändringar som innebär att åklagare i större utsträckning än dagens regler medger skulle vara förundersökningsledare torde knappast vara aktuella. Om behov skulle föreligga att föra över vissa målgrupper eller typer av ärenden från polisens till åklagarnas förundersökningsledning torde det kunna åstadkommas genom justeringar av det s.k. fördelningscirkuläret. Synpunkter av det slaget har heller inte framförts till kommittén. Vad som i stället diskuterats är huruvida förundersökningsledningen i förhållande till dagens regelsystem helt eller delvis skall överföras till polismyndigheten. En rad argument för de olika uppfattningarna har framförts.

10.2.1 Polisen som förundersökningsledare i alla mål

För att *polisen* skulle överta allt förundersökningsledarskap talar enligt debatten framför allt följande.

Polis och åklagare tillhör skilda myndigheter. Samtidigt som åklagaren har beslutanderätten angående förundersökningens inledande, inriktning och genomförande är det polisen som har ansvaret för de resurser som utredningen tar i anspråk. Systemet strider mot traditionellt effektivitetstänkande och medför svårigheter för båda myndigheterna.

Åklagarna kan visserligen ange vilka åtgärder de anser nödvändiga och polisen är också i princip skyldig att följa åklagarens direktiv. Det är emellertid polisen som helt på eget ansvar bestämmer vilken personal åklagaren skall förfoga över och som har arbetsgivaransvaret för utredningspersonalen. Polismyndigheten kan när som helst flytta personalen från utredningen till andra, mer brådskande eller angelägna arbetsuppgifter. Konsekvensen kan bli att en utredning som åklagaren bedömer som angelägen inte kan genomföras eftersom inga resurser ställs till förfogande.

För polisens del innebär systemet en form av dubbelkommando. Polismyndigheten måste i sin verksamhet prioritera dels mellan den brottsutredande verksamheten och andra uppgifter som det ankommer på polisen att sköta och dels mellan olika brott som föreligger till utredning. Åklagaren som förundersökningsledare saknar helhetssyn

på resursfrågorna och har lätt att bara se till angelägenheten av att hans eget ärende blir fullständigt utrett. Han behöver inte ta något ansvar för att de åtgärder han beordrar är rimliga med hänsyn till polisens samlade resurser. Åklagaren styr genom sina beslut i tvångsmedelsfrågor och direktiv för utredningen i stor utsträckning polisens arbete och påverkar på så sätt polismyndighetens planering av ekonomi och personal utan att behöva ta ansvar för de konsekvenser hans beslut innebär. Polisen saknar vidare möjlighet att väga olika åklagares krav mot varandra.

Åklagarens medverkan är i många fall en formalitet. I praktiken är det ofta så att det är polisen som har det faktiska ansvaret för utredningen även när åklagaren formellt är förundersökningsledare och som självständigt och utan att rådgöra med åklagare vidtar alla utredningsåtgärder. De flesta åtgärder under en förundersökning, t.ex. avseende verkställigheten av tvångsmedel, är vidare sådana att de fordrar polistaktiska överväganden för vilka åklagare saknar kompetens.

Om ansvaret för ledningen av förundersökningen såväl formellt som reellt låg helt på polisen skulle alla beslut samlas under en hatt, vilket skulle främja styrningen och effektiviteten i den brottsutredande verksamheten.

I de fall åklagaren aktivt leder en förundersökning eller tidigt får ta ställning till frågan om tvångsmedel tvingas han att på utredningsstadiet ta ställning till bevisläget och göra bedömningar av den misstänktes skuld. Även om åklagaren har en skyldighet att vara objektiv finns det en risk att åklagaren tidigt låser sig vid en uppfattning i ansvarsfrågan som han har svårt att frigöra sig ifrån. Hans bedömning i åtalsfrågan färgas av de ställningstaganden som han gjort tidigare under utredningen. Det kan också innebära att åklagaren, låst av sitt tidigare ställningstagande, driver utredningen för långt för att om möjligt få fram underlag för ett åtal. Om åklagaren inte alls var delaktig i förundersökningen skulle han på ett helt annat sätt kunna se på utredningen med friska ögon och kritiskt granska det material och de uppgifter som därvid framkommit. Även i övrigt skulle åklagarens funktion som granskare av polisens arbete förstärkas.

Dagens system, som innebär att polis och åklagare har ett gemensamt ansvar för brottsutredningen, medför att de ackusatoriska momenten i brottmålsförfarandet i stor utsträckning går förlorade. Den misstänkte och hans försvarare hamnar i ett underläge från början. Åklagarens möjligheter att styra och påverka utredningen ger honom ett kraftigt övertag även under den senare brottmålsprocessen. Åklagaren uppfattas trots allt inte som opartisk, utan som den misstänktes motpart. För den misstänkte måste det framstå som egendomligt att den blivande motparten, åklagaren, samtidigt är den

som driver brottsutredningen. Det vore i bättre överensstämmelse med de grundläggande dragen i vår rättsordning om polisen ansvarade för brottsutredningen samtidigt som åklagare och den misstänkte och hans försvarare gavs rätt att var för sig och i samma utsträckning påverka utredningen, begära kompletteringar och liknande. Åklagarens partsställning skulle härigenom renodlas. Även allmänhetens uppfattning om polis och åklagare som en enhet skulle säkert motverkas.

Dagens ordning innebär bekymmer med gränsdragningen mellan de olika myndigheternas kompetens och ansvar. Den medför också krångel och administrativt merarbete. Ärendena måste registreras och diarieföras på två myndigheter och pappershanteringen blir omfattande.

De polischefsutbildade inom polisen har i princip samma utbildning och kompetens som åklagare vad avser förundersökningsledning. I och för sig saknar de idag erforderlig praktisk erfarenhet av sådant arbete. Det torde dock inte vara några större svårigheter att ge dessa den kompletterande utbildning och erfarenhet som skulle krävas för att de skulle kunna fungera som förundersökningsledare i de ärenden som idag åklagarna har ansvaret för. Överhuvudtaget är utbildningsnivån inom polisen en helt annan idag än vad som var fallet när förundersökningsreglerna tillkom. Samtliga poliser får i dag en gedigen utbildning och förutsättningarna för att ta över krävande arbetsuppgifter, även av utredningskaraktär, är goda.

10.2.2 Åklagare som förundersökningsledare

De argument som framförts för bibehållande av nuvarande ordning med *åklagare* som förundersökningsledare i svårare mål är i huvudsak följande.

Åklagaren som förundersökningsledare har framför allt två funktioner. Den ena är att utöva tillsyn och kontroll över utredningen, tillse att den bedrivs i lagenliga former samt att ta ställning till frågor om tvångsmedel. Den andra är att tillse att utredningen bedrivs effektivt och rationellt med sikte på att skapa ett tillräckligt underlag för åklagarens beslut.

Att bedriva brottsutredning är en maktpåliggande syssla. Särskilt tillgången till tvångsmedel medför att förfarandet måste vara kringgärdat av starka rättssäkerhetsgarantier. Genom att åklagaren står fri från polisen har han möjlighet att hålla distans till utredningen, vilket är nödvändigt för att tillsyns- och kontrollfunktionen skall kunna upprätthållas på ett seriöst sätt. Åklagaren deltar inte direkt i det polisiära arbetet men prövar fortlöpande det arbete som utförs av polisen och bevakar att kravet på objektivitet iakttas. Åklagaren

prövar självständigt och fristående från polisen olika tvångsmedelsfrågor. Genom att åklagaren inte är direkt involverad i utredningsarbetet har han inga prestigemässiga eller känslomässiga bindningar och torde därför lätt kunna ompröva sin inställning om förhållandena så påfordrar. Även om också polisen har en skyldighet att vara objektiv måste det vara lättare för den fristående åklagaren att hålla huvudet kallt och med kritiska ögon bevaka att också sådant som är till förmån för den misstänkte blir framtaget under utredningen. Genom att åklagaren inte står under polisens arbetsgivaransvar har han goda förutsättningar att hävda sin integritet.

Åklagarens skyldighet att vara objektiv är väl motiverad från rättssäkerhetssynpunkt. Ett system som förutsatte att åklagaren intog en renodlad partsställning skulle på ett avgörande sätt strida mot svensk rättstradition och innebära klara försämringar för den misstänkte. Det torde vara ett oavvisligt krav att, oavsett vilka förfaranderegler som gäller, åklagaren alltid skall verka för materiellt riktiga avgöranden.

Även om polisen skulle vara förundersökningsledare i alla mål måste av rättsäkerhetsskäl vissa tvångsmedelsbeslut fattas av åklagare. Det innebär att denne ändå skulle vara tvungen att sätta sig in i materialet och ta ställning till polisens handläggning. Alternativet vore att domstolens besluts- och kontrollmakt under förundersökningen förstärktes, eventuellt genom införande av någon form av undersökningsdomarsystem. Vilket system som än valdes skulle en sådan ordning förmodligen innebära tidsutdräkt och förlängda häktningstider.

Förundersökningens främsta syften är att skapa underlag för åklagarens beslut och att bereda målet inför huvudförhandlingen. Om förundersökningsledaren saknar erfarenhet av att föra talan i domstol och kännedom om de beviskrav som ställs i domstolarna finns en uppenbar risk att utredningen blir ofullständig eller att onödiga utredningsåtgärder vidtas. Krav från åklagarna på kompletteringar av utredningarna skulle säkert bli vanliga. Genom att åklagaren har god kännedom om processrätten och domstolarnas krav kan han fortlöpande pröva vad som kommit fram i utredningen, vilket är särskilt viktigt i de fall den misstänkte är berövad friheten. En ordning där åklagaren saknar insikt i och inflytande över utredningen kan således innebära omotiverade eller för långa frihetsberövanden.

Det är åklagare som beslutar om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Särskilt möjligheterna att avgränsa en utredning och nedlägga förundersökning vid förväntad åtalsunderlåtelse har stor processekonomisk betydelse. Med hänsyn bl.a. till att beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter ett ställningstagande i skuldfrågan och att reglerna härom och om förundersökningsbegränsning är utpräglat

fakultativa till sin karaktär har ansetts att tillämpning av åtalsunderlåtelse- och förundersökningsbegränsningsreglerna av rättssäkerhetsskäl bör ankomma på åklagare. Även om åklagaren inte är förundersökningsledare tvingas han ändå, när beslut om åtalsunderlåtelse eller förundersökningsbegränsning aktualiseras, att läsa in utredningsmaterialet och ta ställning till vad som därvid framkommit. Genom att åklagaren inte har fortlöpande kontroll över utredningen finns det å andra sidan en risk att möjligheterna till förundersökningsbegränsning inte uppmärksammas, med påföljd att utredningen drivs för långt och att onödiga utredningsåtgärder vidtas.

Polismyndigheterna saknar idag helt kompetens att leda förundersökningen i svårare mål. Det finns ett mycket begränsat antal befattningshavare som har erfarenhet och utbildning som lämpar sig för denna uppgift. På många håll fungerar förundersökningsledarskapet dåligt i de mål där polisen idag formellt är förundersökningsledare. Utredarna klarar sig i praktiken på egen hand. Konsultationer med den inom polisen ansvarige förundersökningsledaren förekommer sällan. Det torde inte vara ovanligt att denne praktiskt taget saknar kännedom om utredningen och hans medverkan är i det läget närmaste helt formell. I den mån utredningsmännen behöver råd och hjälp tar de i sådana fall kontakt med åklagaren. En utvidgning av polisens ansvar för ledning av förundersökning skulle därför vara svår att genomföra i praktiken. Det förtjänar i sammanhanget att påpekas att i utbildningen för yngre åklagare numera ingår betydande avsnitt angående polisiära frågor.

10.3 Organisatoriska förutsättningar och förändringar

10.3.1 Allmänt

De processrättsliga förutsättningarna för förundersökningsledarskapet torde inte kunna ses fristående från organisationen av polis- och åklagarverksamheten. Från att före förstatligandet på de flesta orter ha tillhört samma organisation är numera åklagare och polis organisatoriskt åtskilda. Relationerna och samarbetsformerna mellan polis och åklagare har naturligtvis inte kunnat undgå att påverkas härav. Regelverket angående förundersökningen och dess ledning har emellertid varit i stort sett oförändrat.

Det finns i vår omvärld, inte minst i de nordiska länderna, exempel på andra lösningar av såväl förundersökningsledningsfrågan som av de organisatoriska sambanden mellan polis och åklagare. Det är därför naturligt att, när frågor om ledning av förundersökning diskuteras, också diskutera andra organisatoriska lösningar än den

som idag gäller.

I debatten kan tre huvudmodeller urskiljas. Den ena är att bibehålla dagens system med polis och åklagare tillhöriga skilda myndigheter och med en klar rågång dem emellan. Den andra är att bryta loss kriminalpolisen från polisorganisationen och tillföra åklagarmyndigheten den utredande personalen. Den tredje slutligen är att, liksom var fallet före förstatligandet, slå samman polis- och åklagarmyndigheterna till en organisation, närmast genom att åklagarna inordnades i polisorganisationen. Inom dessa huvudalternativ kan man därutöver tänka sig en rad olika lösningar. Det har också diskuterats kombinationer av dessa åtgärder, olika för olika måltyper och olika orter. Nedan följer de i debatten framförda huvudsakliga argumenten för de olika modellerna.

10.3.2 Polis och åklagare skilda myndigheter

De argument som framförts för ett bibehållande av systemet med skilda polis- och åklagarmyndigheter är i viss utsträckning desamma som angetts till stöd för att åklagaren skall ha det yttersta ansvaret för ledningen av förundersökningen. Det är särskilt rättssäkerhetsfaktorerna som har betonats.

Åklagaren bör ha distans till utredningen och utredningsmännen. Om samarbetet blir för intimt och de organisatoriska sambanden alltför starka finns en risk att åklagarens tillsyns- och kontrollfunktion uttunnas. Det ligger ett stort egenvärde i att frågor av det ingripande slag som blir aktuella under en förundersökning prövas av flera myndigheter, med i viss mån skilda funktioner. Härigenom kan åsikterna brytas mot varandra och fel begångna i hastigheten undvikas. Om åklagare och polis arbetar intimt tillsammans finns en risk att åklagaren dras med i fartvinden och förlorar sin förmåga att verka som en återhållande faktor och garant för rättssäkerheten i frågor om tvångsingripanden och liknande.

Genom att åklagaren är fristående från polisen och framstår som en självständig instans mellan polis och domstol kan beslut angående tvångsmedel anförtros åklagare. Om åklagarna inordnades i polisen skulle förmodligen besluten i dessa frågor inte kunna ligga på åklagare på samma sätt som i dag. I stället skulle kraven på domstolskontroll av olika åtgärder under förundersökningen öka. Det kanske rentav skulle vara tvunget att införa ett system med undersökningsdomare, efter kontinental förebild. Detta är ett system som alltmer kommit att överges och som troligen skulle verka hämmande på effektiviteten. Det skulle också vara en misshushållning med den gedigna kompetens som åklagarna idag besitter i dessa frågor.

De regler som idag gäller har visat sig väl användbara i praktiken.

Några särskilda nackdelar har inte framkommit och de flesta på såväl polis- som åklagarsidan förefaller nöjda med dagens ordning. Några tyngre invändningar såvitt avser tillgodoseende av rättsäkerhetskraven har inte framförts. De problem som idag föreligger avser särskilt frågor om styrning av resurserna på det lokala planet. Dessa frågor skulle inte få sin lösning genom en sammanslagning; konkurrens om resurserna skulle alltså föreligga. Genom ett ökat samarbete och samråd torde för övrigt en hel del av det gnissel i relationerna som förekommit kunna undvikas.

10.3.3 Kriminalpolisen till åklagarna

Den brottsutredande verksamheten bör ledas av åklagare, vilken har känsla för de processrättsliga förutsättningarna och har ansvar för beslutet i åtalsfrågan. Samtidigt är det polisen som förfogar över utredningsresurserna. Åklagarens inflytande över resursanvändningen hos polisen är mycket begränsat. Trots att det är - eller bör vara - åklagaren som har det övergripande och yttersta ansvaret för utredning av brott är det i praktiken i stor utsträckning polisen som genom styrning av resursanvändningen avgör vilka ärenden och ärendegrupper som skall prioriteras.

Inom polisen konkurrerar kriminalavdelningarna om resurserna med övriga verksamhetsgrenar. Det finns en tendens att den brottsutredande verksamheten i kärva tider sätts i stryckklass. Resurser tas därifrån för att användas på mer publikknipande verksamhetsområden. Särskilt den senaste tidens krav på ökning av den brottsförebyggande verksamheten och kraven på att polisen skall synas mer på gator och torg har medfört en avlövnings av kriminalpolisverksamheten. Om åklagarna hade egna utredningsresurser skulle kontinuiteten i verksamheten befrämjas. Under förutsättning att tillräckliga medel ställdes till förfogande skulle det gå att hålla en hög och stabil kompetensnivå hos utredningspersonalen.

Om åklagarna hade en direkt styrning av utredarna och arbetade tillsammans med dessa skulle kvalitén på utredningarna och effektiviteten påtagligt öka.

Modellen att föra kriminalpolisen till åklagarna saknar naturligtvis inte nackdelar. Den administrativa belastningen på åklagarväsendet skulle öka påtagligt. De invändningar angående sammanblandning av funktionerna som anförs som argument mot att åklagarna inordnas i polisorganisationen gör sig gällande med i det närmaste samma kraft mot ett system där åklagarna disponerar över utredningsresurserna. I de fall polisen idag själva är förundersökningsledare saknas vidare motiv för någon utökad detaljstyrning från åklagarnas sida. I vart fall skulle frågor om prioritering och liknande i dessa ärenden kunna lösas

på ett mindre ingripande sätt än genom överförande av hela kriminalpolis-kåren till åklagarna. Det skulle också försvåra den pågående integreringen av ordnings- och kriminalpolisverksamheten. Vidare skulle problem med dimensionering av utredningsresurserna kunna uppstå. Det finns också en risk att utredarna skulle tappa polisiär kompetens och erfarenhet.

Beträffande vissa måltyper har dock behovet av en särskild utredningsorganisation med både polis och åklagare givit sig särskilt tillkänna. Vad som avsetts är mål angående kvalificerad brottslighet, särskilt eko-brott, men också typer som miljöbrott och databrottslighet. Vissa har också nämnt allvarligare narkotikabrottslighet lämpliga för en sådan ordning.

I dessa typer av mål är åklagaren redan i dag mycket aktiv som förundersökningsledare. Han går in i utredningen på ett tidigt stadium och ger noggranna direktiv för utredningsarbetet. Utredningarna sker regelmässigt i nära samarbete mellan åklagaren och utredningspersonalen. Särskilt beträffande eko-brott och andra brott i näringsverksamhet finns regelmässigt också ett behov av extern kompetens i form av ekonomer, tekniker och liknande. Utredningarnas komplicerade karaktär ställer vidare stora krav på personalens utbildning och kompetens. Det kan konstateras att dagens utredningsorganisation är dåligt anpassad till denna typ av "modern" brottslighet. Vare sig rekryteringspolitiken eller personalpolitiken i övrigt hos polisen tillgodoser de särskilda behov som utredningen av mycket kvalificerad brottslighet kräver. Om särskilda åklagarledda enheter med utredningspersonal som organisatoriskt tillhörde åklagarmyndigheten skapades skulle utredningen av dessa brott troligen avsevärt effektiviseras. Handläggningen skulle ske snabbare, vilket skulle vara en fördel också ur rättsäkerhetssynpunkt. Det skulle vidare möjliggöra en bredare rekrytering av utredningspersonal än vad som i dag gäller. Även icke polisutbildad personal skulle kunna ingå i en sådan organisation.

Organisationer av berört slag finns i en rad andra länder. Som exempel kan nämnas Danmark, Norge och England. Erfarenheterna från dessa länder talar för att en motsvarande organisation skulle kunna vara motiverad även i Sverige.

10.3.4 Åklagarna till polisen - "den dansk-norska modellen"

Polisorganisationen har ett ansvar som är mycket omfattande. Förutom den brottsutredande verksamheten svarar polisen för bl.a. ordningshållning, trafikövervakning och utlänningskontroll. Man har också rent sociala uppgifter såsom ingripande mot psykiskt sjuka och missbrukare. Polisen är vidare passmyndighet och svarar för en rad

olika tillstånd. Det är polisstyrelsens ansvar att fördela de samlade resurserna mellan olika verksamhetsgrenar. När det gäller den brottsutredande verksamheten är det emellertid ytterst åklagaren som har ansvaret genom sitt ansvar för ledningen av förundersökningen. Samtidigt är det polismyndigheten som får bära de kostnader som de av åklagare begärda åtgärderna föranleder.

I och med att polismyndigheterna inte har det fulla ansvaret för kriminalpolisverksamheten har denna på många håll kommit i skymundan. Särskilt är detta fallet under senare år då statsmakterna betonat att satsningar skall göras på den brottsförebyggande verksamheten och att polisen skall vara synlig på gator och torg. Det är förståeligt att polisstyrelserna i viss utsträckning prioriterar sådan verksamhet som man själv fullt ut svarar för. Satsningarna på den brottsutredande verksamheten blir således inte helhjärtad. Det utökade lokala ansvaret för den egna polismyndighetens budget kan förväntas förstärka en sådan utveckling.

Enskilda åklagare har vidare mycket liten känsla för vad olika utredningsåtgärder kan kosta. Genom att utredningskostnaderna inte belastar åklagarmyndigheterna är det lätt hänt att åklagarna beordrar utredningsåtgärder som inte står i proportion till det förväntade resultatet eller till konkurrerande anspråk på polisens resurser. Genom att åklagaren saknar den nödvändiga helhetssynen på brottsbekämpningen har han små möjligheter att bedöma vikten av en åtgärd i förhållande till en alternativ användning av resurserna.

Samtliga dessa omständigheter talar med styrka för att ansvaret för ekonomi, personal och verksamhet borde ligga i samma myndighets hand. Detta ligger väl i linje med de krav på effektivitet, resultatstyrning och rationell resursanvändning som under senare tid allmänt riktas mot statliga myndigheter.

Samtidigt är det nödvändigt att åklagarnas kompetens vad avser ledningen av förundersökning tas till vara. I mål som inte är av enkel beskaffenhet är det av stor vikt att den som ansvarar för utredningen har goda kunskaper om straff- och processrätt och känsla för bevisvärdering genom processföring i domstol. Den kompetensen saknas i stor utsträckning inom polisen idag.

Det är vidare att märka att åklagarrollen under förundersökningsstadiet i viss utsträckning håller på att förändras. Särskilt yngre åklagare har idag krav på att få delta aktivt i förundersökningen. De nöjer sig inte med att ha den kontrollerande och granskande roll som som närmast förutsätts i rättegångsbalkens regelsystem. De drar sig inte för att delta i beslutsprocessen även i frågor som traditionellt ansetts som rent polisiära, såsom spaningsmetoder, sättet att verkställa vissa tvångsmedel och liknande. Denna utveckling har i stort sett välkomnats även på polissidan. Ett intimare samarbete medför ofta ett mer effektivt och rationellt förundersökningsförfarande. Det blir

alltmer ovanligt att åklagaren sitter på "distans" och utövar sin kontrollfunktion. Härigenom förlorar mycket av argumenten för en fristående åklagarorganisation sin bärighet, särskilt när det gäller den traditionella och inte alltför allvarliga brottsligheten.

De anförda omständigheterna talar för att hela eller delar av åklagarkåren integreras med polisen. Samtidigt måste åklagarens objektivitetskrav hävdas, särskilt i allvarigare och mer komplicerade mål. En fristående åklagarorganisation torde därför inte helt kunna undvaras. En modell som skulle svara mot dessa krav är en organisering av åklagar- och polisverksamheten enligt någon form av dansk eller norsk modell. Erfarenheterna från dessa länder är goda. Det praktiska samarbetet mellan polis och åklagare synes fungera väl. Några nackdelar från rättssäkerhetssynpunkt har inte kunnat förmärkas. Tvärtom förefaller rättssäkerhetsfrågorna ha fått en väl så god lösning i Danmark och Norge som i Sverige. Överförd till svenska förhållanden skulle en integrering av polis- och åklagarkåren kunna ordnas enligt följande.

På lokal nivå slås polis- och åklagarmyndigheten samman till en enhet. Åklagarna blir anställda i polisen, men har kvar sin åklagarfunktion. Högste åklagare i distriktet blir polismästaren. Åklagarna skulle härleda sina befogenheter på delegation från polischefen. Oavsett om åklagaren formellt är förundersökningsledare eller ej skall han aktivt arbeta tillsammans med polispersonalen. Dagliga diskussioner om prioriteringsfrågor, utredningsfrågor och liknande skall kunna föras. Åklagarna skall fortlöpande informera utredningspersonalen om bevis- och processrättsliga frågor, allt i syfte att effektivisera och öka kvalitén i utredningsarbetet. Åklagarna skall föra talan i de mål där polisen är förundersökningsledare. Härigenom vidmakthålls deras kunskaper om domstolsprövningen. I vissa okomplicerade ärenden skall talan i domstol kunna delegeras till icke rättsutbildad personal inom polisen. Tvångsmedelsbeslut skall fattas av polis eller åklagare, med en utvidgad domstolskontroll avseende mer ingripande åtgärder.

De spänningar som idag finns mellan polis- och åklagarpersonal skulle i och för sig i viss mån kunna förväntas finnas kvar med det föreslagna systemet. Genom att båda personalkategorierna tillhör samma organisation skulle det emellertid vara betydligt lättare att diskutera vardagliga problem och förståelsen för de olika rollerna skulle också kunna förväntas öka. Det samlade och övergripande ansvaret skulle vidare samlas på en hand, nämligen hos polisledningen.

För att systemet ska fungera torde krävas en gemensam polischefs- och åklagarkarriär. Oavsett vilken slutlig inriktning man har tänkt sig skall den grundläggande tjänsgöringen vara gemensam, med

varvad tjänstgöring i olika åklagar- och polisfunktioner. En sådan ordning skulle innebära att samtliga polischefer på sikt har gedigen erfarenhet av åklagararbete, vilket säkert skulle bidra till att förståelsen för den brottsbeivrande delen av polisens verksamhet skulle öka.

Genom att polis och åklagarpersonal finns i samma organisation skapas stora möjligheter till rationalisering av administrativa rutiner, av materialanskaffning, registerföring och liknande funktioner.

På regional nivå bibehålls de fristående åklagarmyndigheterna. Denna åklagarorganisation skall ha ungefär samma omfattning som regionmyndigheterna tillsammans med statsåklagarmyndigheten för speciella mål har idag. Hos dessa myndigheter skall handläggas mål angående mycket allvarlig och komplicerad brottslighet. Eventuellt kan dessa myndigheter ges tillgång till viss egen utredningspersonal. Också viss expertpersonal, såsom ekonomer och tekniker kan vara knuten till dessa myndigheter. Oavsett om utredningarna praktiskt handläggs hos en sådan fristående åklagarmyndighet eller hos polisen skall åklagaren i dessa fall vara en mycket aktiv förundersökningsledare.

Rekryteringsbasen för all åklagarpersonal bör i första hand vara personal med den gemensamma polischefs- och åklagarutbildningen. För tjänstgöring som åklagare på de regionala myndigheterna torde normalt böra krävas erfarenhet som åklagare på lokal nivå.

Riksåklagaren har i detta system kvar sina judiciella funktioner. Han har således kvar tillsynen och kontrollen över all åklagarpersonal och personal med åklagarfunktioner, även beträffande dem som är anställda inom polisen. Överprövningsinstitutet bibehålls i sin nuvarande form. Däremot överförs personal- och ekonomiadministrativa funktioner avseende de lokala åklagarna till polisen.

En alternativ, och mindre ingripande, ordning skulle kunna vara att polisen fick ansvar för all förundersökningsledning och att åklagare anställdes i polisen för att ha ansvaret för denna syssla. Åklagarmyndigheternas åklagare skulle i detta system endast syssla med beslut i åtalsfrågor och processföring. För att bibehålla samtliga åklagares erfarenhet av processer i domstol skulle krävas en viss växeltjänstgöring mellan polis- och åklagarmyndigheter. En fördel med denna ordning skulle vara att åklagarnas dubbla roller - dels som opartisk utredare och dels som part i rättegång beträffande samma fråga - skulle upphöra.

10.3.5 Ett integrerat polis- och åklagarväsende - förslag från ledamoten Frih

Biträdande rikspolischef Bengt Frih har under utredningsarbetet framlagt ett förslag, redovisat i promemoria den 2 juni 1991, av innebörd att det bör övervägas om åklagarväsendet bör integreras med polisväsendet på lokal nivå.

En undersökning av förutsättningarna härför bör enligt förslaget ta sikte på en organisation som i sina grundläggande drag överensstämmer med hur danskt rättsväsende är organiserat på detta område. Den nya modellen skulle, enligt vad som redovisas i promemorian, i huvudsak innebära

att polis och åklagare behålls som begreppsmässigt skilda funktioner på samtliga nivåer,

att riksåklagaren och regionåklagarmyndigheterna består som självständiga myndigheter på central och regional nivå inom åklagarväsendet,

att åklagarmyndigheterna på lokal nivå inom åklagarväsendet försvinner som självständiga myndigheter och att de uppgifter som ankommer på de lokala åklagarna överförs till polismyndigheten,

att åklagarna på lokal nivå blir tjänstemän inom polisväsendet; de integreras med polischefspersonalen och utövar, liksom denna personalgrupp, sina befogenheter genom delegation från polischefen,

att all förundersökningsledning överförs till den lokala myndigheten och

att polisman i vissa okomplicerade fall skall kunna föra talan i rätten.

Såsom främsta skäl för den föreslagna ordningen anförs sammanfattningsvis att modellen

- möjliggör en förbättrad styrning av polisens kriminalpolisverksamhet och åklagarverksamheten mot gemensamma mål,
- medför en effektivare polis- och åklagarverksamhet,
- medför en utveckling av yrkesrollen för de personalgrupper som i dag är verksamma inom polisen och åklagarväsendet och
- medför en förbättrad rättssäkerhet,

allt till en lägre total kostnad för statsmakterna.

Förslaget i sin helhet redovisas i betänkandets bilagedel.

10.4 Slutsatser angående förundersökningsledarskapet

10.4.1 Inledning

Rättsskipning är en av de centrala statsfunktionerna. Beivrande av brott är - och bör också vara - en i huvudsak offentlig angelägenhet. Vid en prioritering mellan olika offentliga angelägenheter är det naturligtvis viktigt att tillräckliga resurser avsätts för de verksamheter som på detta sätt av nödvändighet måste drivas i offentlig regi. Det innebär emellertid inte att rättsväsendet kan undantas från besparingskrav och krav på effektiva och rationella metoder.

Effektiviteten i den offentliga förvaltningen är ett ämne som kommit att tilldra sig allt större uppmärksamhet. I tider av generell resursknapphet är det naturligt att innehållet i och formerna för den offentliga verksamheten omprövas. Rättsväsendet utgör därvid självfallet inte något undantag. Tvärtom är det, med hänsyn till rättsskipningens centrala roll i samhället, mycket väsentligt att de resurser som läggs ner på detta område används så rationellt som möjligt.

Samtidigt måste beaktas att utkrävande av straffanspråk är en form av maktutövning. Utöver att uppfylla berättigade effektivitetskrav måste förfarandereglerna tillgodose vissa grundläggande hänsyn vad avser den enskildes rättssäkerhetsintresse, såsom legalitet, förutsebarhet i rättsskipningen och likhet inför lagen. Kravet på effektivitet behöver i och för sig inte komma i konflikt med dessa hänsyn. Förhållandena är dock sådana att det inte går att utforma verksamheten med utgångspunkt huvudsakligen från vad som är mest effektivt och rationellt. Hänsyn måste alltid tas till motstående intressen. Adekvata jämförelser med exempelvis affärsdrivande verksamhet eller andra verksamheter där målen går att mer entydigt beskriva är därför svåra att göra.

En annan aspekt som måste beaktas är att ingen del av verksamheten kan ses isolerad. Rättsväsendets organ är i hög utsträckning beroende av varandra. Systemet bygger på att en viss balans upprätthålls mellan olika av myndigheterna företrädde intressen. Polis - åklagare - domstol - kriminalvård utgör en kedja där varje länk är beroende av de andra. Samtidigt som de olika organens uppgifter och roller bör vara noggrant definierade måste verksamheten utformas så att den totalt sett uppfyller anspråken på effektivitet och rättssäkerhet.

10.4.2 Vem skall leda förundersökningen

Uppbyggnaden av de straffrättsliga procedurreglerna bygger i sina teoretiska grundvalar på en förhållandevis strikt uppdelning mellan

de olika rättsliga organens roller och betydelse. Det kan sägas vara polisens uppgift att vidta brottsförebyggande åtgärder och att uppdaga och utreda brott. Åklagarens uppgift är med det synsättet främst att pröva åtalsfrågan och att föra talan i domstol. Domstolen å sin sida har till uppgift att döma på grundval av det material som åklagaren lägger fram. En uppläggning av detta slag måste obestriddligen sägas vara principiellt konsekvent, stå i god överensstämmelse med ett strikt ackusatoriskt förfarande och uppfylla högt ställda krav på rättsäkerhet vad avser de yttre ramarna för förfarandet.

Ställda inför verkligheten visar det sig vid en internationell betraktelse att praktiskt taget inget land förmått utforma ett förfarande som konsekvent bygger på denna uppdelning av de olika funktionerna. Det är inte ovanligt att polis och åklagare har vissa dömande funktioner, att åklagare och domstol är inblandade i förundersökningsförfarandet och att polispersonal för talan i domstol. Även i Sverige har av olika skäl en betydande sammanblandning av funktionerna i olika avseenden skett. Genom ordningsbots- och strafföreläggande-systemen har polis och åklagare getts betydande dömande funktioner. I själva verket avgörs den antalsmässigt största delen av brottmålen utan domstols medverkan. På samma sätt kan sägas att åklagarens medverkan under förundersökningsförfarandet utgör ett principiellt avsteg från den rollfördelning som ovan angivits.

Finns det då anledning att ändra den fördelning av förundersökningsledarskapet i brottmål som dagens regler föreskriver?

Det kan, som ovan antytts, inte förnekas att vissa principiella skäl talar mot åklagaren som förundersökningsledare. Den ackusatoriska processen med en förhållandevis passiv domare bygger på att parterna är jämbördiga. Om åklagaren disponerar över utredningsapparaten får han ett alltför stort överläge i förhållande till den misstänkte. Det finns också en i vart fall teoretisk risk att han låser sig vid ett ställningstagande under utredningen som han kan ha svårt att frigöra sig ifrån under utredningen och vid prövning av åtalsfrågan. Denna risk skall å andra sidan inte överdrivas. Genom att åklagaren normalt inte är involverad i det direkta utredningsarbetet bör han ha goda förutsättningar att hålla distans till utredningen. Det bör i sammanhanget påpekas att det ligger i åklagarens eget intresse att även sådant som talar till den misstänktes förmån tidigt blir tillvarataget. En bristfällig utredning i detta avseende slår regelmässigt tillbaka mot åklagaren själv. Förr eller senare upptäcks bristen, om inte förr så vid förhandlingen i rätten, med påföljd att ett väckt åtal måhända måste nedläggas. Såväl hänsynen till den tilltalade som åklagarens eget intresse medför att detta är en utveckling som varje självkritisk åklagare försöker undvika. Åklagarens disposition över utredningsapparaten balanseras också i viss mån av det förhållandet att den

misstänkte har rätt att påkalla den utredning han själv anser nödvändig. Det bör också betonas att de ackusatoriska momenten i brottmålsprocessen modifierats till den tilltalades förmån exempelvis genom stadgandet av objektivitetskrav för åklagaren och den oinskränkta bevisbörda som åvilar åklagaren. De rättssäkerhetsgarantier som finns inbyggda i förfarandet torde på det hela taget uppväga de risker som ligger i det förhållandet att förundersökningen leds av en åklagare.

Det finns vidare mycket starka praktiska skäl som talar för en ordning där åklagaren är engagerad i utredningsarbetet. Brottutvecklingen har under de senaste decennierna varit kraftig. Antalet anmälda brott har mångdubblats och brotten har blivit grövre och mer svårutredda. Denna utveckling har inte kunnat mötas av en motsvarande förstärkning av rättsväsendets resurser. Tvärtom har resurserna på detta område varit relativt konstanta under senare år. Det finns numera vare sig teoretiska eller praktiska förutsättningar att utreda och beivra alla brott som sker i samhället. För att ändå ta tillvara tillgängliga resurser på det mest meningsfulla sättet är det mycket viktigt att utredningsresurserna används rationellt och planmässigt inriktas på det som framstår som mest angeläget. Oavsett vem som leder förundersökningen är det väsentligt att urvalet av de mål som blir föremål för utredning sker medvetet och att utredningarna inte drivs längre eller i vidare omfattning än vad som är sakligt motiverat.

Förundersökningen har till huvudsakligt syfte att ge underlag för åklagarens prövning av åtalsfrågan och att förbereda målet inför kommande huvudförhandling. Det ligger i sakens natur att processrättsliga kunskaper och erfarenheter av bevisvärdering och av brottmålsprocessen i övrigt måste vara utomordentligt värdefulla för bedömningen av en utrednings inriktning och uppläggning. För att upprätthålla sådana erfarenheter och kunskaper torde krävas att man med viss regelbundenhet för talan i domstol.

För att möta brottutvecklingen och skapa ett effektivare rättsväsende har vidare åklagarens diskretionära befogenheter ökat. Åtalsplikten har från att tidigare varit i det närmaste absolut blivit alltmer uppluckrad. Regler om särskild åtalsprövning, åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning har medfört att åklagaren har förhållandevis stort utrymme att besluta om nedläggning av utredningar på diskretionär grund. Vi har tidigare föreslagit att åklagare skall ges vissa utvidgade möjligheter att besluta om förundersökningsbegränsning. För att förundersökningsbegränsningsinstitutet skall få avsedd processekonomisk verkan fordras att åklagaren på ett tidigt stadium får kännedom om de ärenden som kan bli föremål för sådana beslut.

Åklagaren har vidare att besluta om mer ingripande tvångsmedel under förundersökningsförfarandet. För bedömning härav fordras att

åklagaren är insatt i utredningen. Om den är helt okänd för honom kan det medföra bristfälliga beslut och förseningar i beslutsfattandet. Genom att kontinuerligt följa utredningen får åklagaren kännedom om vad som därvid framkommit. När utredningen slutförts kan han därför snabbt ta ställning till åtalsfrågan. Om utredningen då i långa stycken är okänd för honom och han först i det skedet blir tvungen att sätta sig in i materialet kan handläggningen påtagligt försenas. Särskilt om den misstänkte är frihetsberövad inger sådana fördröjningar betänkligheter. Och även om åklagaren tidigare tagit ställning till tvångsmedelsfrågan har han inte haft kontinuerlig insyn i utredningsarbetet. Han har sålunda inte på ett tidigt stadium kunnat upptäcka om ett utredningsläge uppstått där den misstänkte borde frigges. Han kan rentav vid åtalsprövningen komma till slutsatsen att åtal överhuvudtaget inte skall väckas. Härigenom riskeras att misstänkta kan komma att sitta frihetsberövade utan egentlig saklig grund.

En ytterligare risk med att åklagaren inte kontinuerligt följer utredningen är att han, sedan utredningen slutförts, finner att kompletteringar måste göras. Detta kan i sin tur leda till att utredningen ytterligare fördröjs, men kan också innebära att betydelsefull bevisning går förlorad. Genom att kontinuerligt följa utredningen kan han vidare ge instruktioner beträffande uppsättningen av förundersökningsprotokollet, något som kan underlätta prövningen av åtalsfrågan och protokollets anpassning till kravet i 45 kap. 7 § RB att sådant som inte rör åtalet skall rensas ut.

Även om principiella skäl i viss mån kan tala för en annan ordning har det inte heller under utredningsarbetet framkommit omständigheter som tyder på att dagens ordning med åklagare som förundersökningsledare vid allvarigare brott haft några olägenheter eller medfört några problem från rättsäkerhetssynpunkt. Tvärtom har framhållits från såväl polis och åklagare som domare och advokater att åklagar-kompetens är nödvändig för att leda förundersökning i mer komplicerade ärenden.

I skilda sammanhang har dock pekats på de problem som ligger i att polis och åklagare tillhör olika organisationer och att åklagaren disponerar den utredningspersonal som ställs till förfogande, medan ansvaret för personalen administrativt ligger kvar hos polisen. Det är emellertid en fråga som inte kan sägas ha omedelbar betydelse för den kompetens som erfordras för sysslan som förundersökningsledare. Det är att märka att dagens regler för förundersökningsledarskapet varit i kraft även före år 1965 då polis och åklagare på de flesta håll tillhörde samma organisation. Det är vår uppfattning att det föregivna problemet med s.k. dubbelkommando får lösas på andra sätt än genom ändringar av reglerna om förundersökningsledarskapet. Det synes för övrigt vara en utbredd uppfattning även inom polis- och

åklagarleden. Vi återkommer till denna fråga nedan.

De skäl av närmast rättsteoretisk natur som talar mot att åklagare fungerar som förundersökningsledare kan, med hänvisning till det sagda, enligt vår uppfattning inte uppväga de fördelar från såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt som det innebär att åklagaren engagerar sig i förundersökningsarbetet i komplicerade mål. Några betänkligheter mot att även fortsättningsvis låta åklagaren ha det yttersta ansvaret för förundersökningen har vi därför inte. Det är vår uppfattning att det för bibehållande av ett rationellt och rättssäkert förundersökningsförfarande i många fall är helt nödvändigt att utredningen leds av person med åklagarkompetens.

Med hänvisning till det anförda är det vår uppfattning att motiv saknas för en förändring av den i rättegångsbalken givna fördelning av ansvaret för förundersökningen mellan polis och åklagare. Mindre justeringar inom ramen för det s.k. fördelningscirkuläret samt vissa lagtekniska förändringar beträffande de yttre ramarna för förundersökningsförfarandet kommer dock att beröras nedan.

10.4.3 Behov av förändringar i fördelningscirkuläret

Dagens ordning, som bygger på en uppdelning av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare, kan sägas vara en kompromiss mellan principiella och praktiska ståndpunkter. Även om, som tidigare anförts, åklagarkompetens i många fall är erforderlig för att bedöma uppläggning och inriktning av en utredning är en stor del av utredningarna av förhållandevis rutinbetonad beskaffenhet. Innan någon misstänkt påträffats finns normalt inte heller något skäl för åklagare att engagera sig i utredningen. Bedömningarna i detta skede är i regel av polisteknisk och polistaktisk natur, för vilket åklagaren normalt saknar särskild kompetens. Regelsystemet kan sägas ge uttryck för inställningen att åklagaren i och för sig har det yttersta ansvaret, men att han inte skall ta över ansvaret för utredningen förrän detta är sakligt motiverat.

Utöver den grundläggande bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB läggs den närmare uppdelningen av ansvaret fast i det s.k. fördelningscirkuläret. Samstämmiga uppgifter från de myndigheter utredningen besökt tyder på att polis och åklagare relativt noggrant följer den fördelning av förundersökningsledarskapet som anvisas i cirkuläret.

Från flera håll har dock anförts att åklagarens förundersökningsledarskap i många fall är av närmast formell natur. Några åtgärder för att styra eller leda utredningen vidtas inte. Skälen härtill kan vara flera. Om utredningsmännen är rutinerade kan åklagaren göra den bedömningen att några närmare anvisningar från hans sida inte är erforderliga. Ärendet kan, trots att det rör brott som inte omfattas av

polisens förundersökningsledning, vara av enkel beskaffenhet, varför det inte heller i detta fall fordras någon ledning från åklagaren. Ärendet kan närmast av formella skäl ha hamnat på åklagarens bord. Ett sådant exempel kan vara att den misstänkte varit anhållen, men därefter släppts. Ärendet kvarligger ändå hos åklagaren. Vidare kan arbetsläget på åklagarmyndigheten vara sådant att erforderlig tid för förundersökningsledning inte ges. I viss utsträckning kan nog dessa förhållanden också ytterst falla tillbaka på viljan och förmågan hos polis och åklagare att samarbeta och på personliga egenskaper och läggning hos polis- och åklagarpersonalen. Det sägs inte sällan från utredningspersonalen att åklagarna visar bristande intresse och engagemang för uppgiften som förundersökningsledare.

Samtidigt finns det ett missnöje bland åklagare beträffande polisens egen förundersökningsledning. Det har bl.a. påståtts att polisens förundersökningsledare ibland inte känner till ärendet överhuvudtaget, än mindre ger några direktiv eller anvisningar i övrigt för utredningen. Utredningsmännen får i dessa fall klara sig på egen hand. I den mån de behöver råd eller hjälp vänder de sig till åklagaren och inte till sin egen förundersökningsledare. Bristen på ledning medför inte sällan att de polisledda förundersökningarna är av dålig kvalitet, har det sagts.

Vi har inte underlag för att bedöma huruvida mer allmänt fog för denna kritik föreligger. De problem som ovan berörts har dock inte sin grund i bristfälligheter i regelsystemet, utan beror i första hand på bristfälliga rutiner, bristande utbildning och resursbrist. Det finns enligt vår mening anledning för såväl riksåklagaren som rikspolisstyrelsen att uppmärksamma frågan och överväga insatser för att förmå dem som formellt är förundersökningsledare att också ta det reella ansvaret för utredningarna. Men det kan också enligt vår mening finnas anledning att se över fördelningscirkuläret. Särskilt bör uppmärksammas möjligheten att till polisens förundersökningsledning föra över sådana ärenden där åklagarens särskilda kompetens inte bedöms vara erforderlig för att leda och styra utredningsarbetet. Den yttersta gränsen för vad som sålunda kan överföras till polisens förundersökningsledning fastläggs i rättegångsbalken genom stadgandet att saken, för att läggas under polisen, skall vara av enkel beskaffenhet. Någon ändring härav bör, som ovan anförts, inte ske. Det bör dock betonas att vad som är av enkel beskaffenhet i rättegångsbalkens mening kan bedömas inom förhållandevis vida ramar. Tolkningen bör exempelvis kunna påverkas av sådana faktorer som personalens utbildning och kompetens (se prop. 1957:9 s. 6-7 och 14-15 samt Ds Ju 1979:5 s. 42-44). Det som är enkelt för en kunnig person kan vara komplicerat för den inte lika framstående. Såväl åklagare som polis har pekat på att exempelvis många bedrägerimål

är av så enkel beskaffenhet att de bör kunna omfattas av polisens förundersökningsledning. Målsättningen bör vara att med ökad kompetens och ökat intresse hos dem inom polisen som tjänstgör som förundersökningsledare ytterligare målgrupper skall föras över till polisen.

I och för sig kan också utvecklingen visa att målgrupper skall gå åt andra hållet, alltså överföras från polisens till åklagarens förundersökningsledning. I det sammanhanget bör enligt vår mening särskilt ungdomsmålen uppmärksammas. De ligger i dag oftast under polisens förundersökningsledning. Frågor om förundersökning mot ungdomar innehåller emellertid i så stor utsträckning svårbedömda frågor att det enligt vår uppfattning vore lämpligt att åklagare alltid var undersökningsledare i dessa fall. En sådan ordning skulle vidare kunna medverka till att skyndsamhetskravet uppmärksammades på ett tydligare sätt än vad som i dag ibland är fallet. Med hänsyn till att denna sak kan förväntas bli behandlad av ungdomsbrottskommittén avstår vi från att lämna direkta förslag i saken.

Det kan finnas anledning för riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att diskutera formerna för en mer kontinuerlig översyn av fördelningscirkuläret.

10.4.4 Polisen som förundersökningsledare

Vi har ovan tämligen utförligt beskrivit de uppgifter som åligger undersökningsledaren, oavsett om denne är polis eller åklagare. Särskilt i tider av resursknapphet är det utomordentligt väsentligt att utredningsresurserna används på ett rationellt och genomtänkt sätt. Nyckeln till ett rationellt utredningsförfarande torde i stor utsträckning vara en kunnig och engagerad ledning av utredningen. Såsom tidigare nämnts har vi fått det intrycket att förundersökningsledarna hos såväl hos polisen som hos åklagarna förhållandevis ofta brustit i detta avseende. De har varit ledare av förundersökningen på papperet, men har inte lett denna i någon mening och kan till och med ha varit okunniga om utredningens existens.

Ett effektivt förundersökningsledarskap förutsätter att undersökningsledaren utövar sitt ansvar med engagemang och intresse. Även om utredningen framstår som okomplicerad åligger det honom att i utredningens inledningsskede ta ställning till hur utredningen bör bedrivas och ge erforderliga direktiv till personalen. De möjligheter till resursbesparingar som ligger i att polis och åklagares diskretionära befogenheter utnyttjas på ett rationellt sätt riskerar att gå förlorade om inte möjligheterna till nedläggning av förundersökning uppmärksammas och utnyttjas på ett tidigt stadium i utredningsarbetet.

Det är i första hand den lokala polisedningens ansvar att tillse att

ledningen av de utredningar som polisen har ansvar för fullgörs på det sätt som förutsätts i rättegångsbalken. Det är vår övertygelse att också åklagarna här kan spela en stor roll för att förmedla kunskaper och sprida information om sin syn på förundersökningsledningen och de krav som bör ställas på utredningarna. En utveckling mot att polisen i viss utsträckning ges ökat ansvar för ledningen av undersökningen förutsätter att de åligganden som i detta avseende i dag åvilar polisen verkligen fungerar.

10.4.5 Åklagaren som förundersökningsledare

Åklagarrollen enligt dagens regler kan sägas innehålla tre huvudsakliga moment, att leda förundersökning, att besluta i åtalsfrågor och att föra talan i domstol. De yttre förhållandena vad avser de två senare är tämligen givna. Har en förundersökning avslutats måste ett beslut fattas i åtalsfrågan och har åtal väckts måste talan föras med tillämpning av de tämligen strikta procedurreglerna i rättegångsbalken. När det gäller förundersökningsledarskapet ger dock lagstiftningen utrymme för en betydande variationsrikedom. Det är också vårt intryck att det finns stora skillnader vad avser förundersökningsledningen såväl mellan olika typer av mål som mellan olika åklagare.

Detta är i och för sig naturligt. Regelverket är relativt glest och ger stor handlingsfrihet för åklagaren i det enskilda fallet. Olika utredningar kräver olika grad av engagemang från åklagarens sida. Många av de ärenden där åklagaren formellt är förundersökningsledare är i praktiken av rätt enkel beskaffenhet. Andra utredningar kräver ett mycket stort och kontinuerligt engagemang från åklagarna. Men graden av aktivitet synes i inte obetydlig utsträckning också ha att göra med intresse och fallenhet för uppgiften och arbetsbelastningen på myndigheten. Det finns exempelvis en tendens att yngre åklagare är mer aktiva och har ett närmare samarbete med polisen än äldre. Vid hård arbetsbelastning förefaller uppgiften som förundersökningsledare vara det som först får stryka på foten. Det är i och för sig naturligt med hänsyn till att, som ovan anförts, denna uppgift inte är så regelstyrd som åklagarens övriga åligganden.

Det är enligt vår mening ett naturligt och nödvändigt förhållande att förundersökningsledarens allmänna uppgifter i föga utsträckning är preciserad i lagstiftningen. Med hänsyn till de mycket skiftande förhållanden, förutsättningar och behov som gäller för olika utredningar torde det vara ogörligt att med någon grad av precision detaljreglera förundersökningsledarens uppgifter vad avser styrningen av utredningsarbetet. I vissa avseenden ger sig åklagarens uppgifter av de beslutsbefogenheter som tillkommer honom. Det är åklagaren som beslutar om mer ingripande tvångsmedel, som hanterar frågor

som kräver domstols medverkan och som beslutar om förundersökningsbegränsning när detta är aktuellt. När det gäller frågor om riktlinjer för utredningsarbetet, engagemang och aktiviteter under utredningens gång, rollfördelningen mellan polis och åklagare samt tillsyn och kontroll är dock förundersökningsledaren i stort sett i avsaknad av riktlinjer från lagstiftarens sida. Utöver vad som följer av det s.k. fördelningscirkuläret och vissa andra cirkulär i mer speciella frågor har inte heller riksåklagaren givit närmare anvisningar för åklagarnas verksamhet som förundersökningsledare. I den utbildning som alla yngre åklagare genomgår intar dock frågor angående ledning av förundersökning en central plats.

Inte minst av processekonomiska skäl är det i dag mer nödvändigt än någonsin att utredningarna bedrivs rationellt och inriktas på det väsentliga och att möjligheter till förundersökningsbegränsande åtgärder vidtas så tidigt som möjligt. Alla inblandade - också den misstänkte - har ett starkt intresse av att utredningarna bedrivs snabbt och effektivt. Framför allt i mer kvalificerade utredningar kräver detta att förundersökningsledaren spelar en aktiv roll. Utredningens erfarenheter från gjorda studiebesök tyder på att det finns brister i dessa avseenden. Det har från många håll, såväl från åklagare som polis, anförts att det stora problemet i dag inte är att åklagarna lägger sig i för mycket i utredningsarbetet, utan tvärtom att deras engagemang är alltför litet. En inte ovanlig uppfattning från utredningspersonalen tycks vara att åklagarna i betydligt ökad utsträckning borde ge handfasta direktiv för utredningsarbetet. Åklagaren har i förhållande till polisen exklusiva möjligheter att bedöma bevisfrågor och att avgöra vilken omfattning och inriktning ett utredningsarbete bör ha.

Även om bristande aktivitet från åklagarna naturligt kan förklaras av resursbrist är det i grunden inte acceptabelt att förundersökningsledning, enligt vad som sagts från vissa håll, används som arbetsregulator. Det finns dessutom anledning att anta att den tid som läggs ner på att ge handfasta direktiv och anvisningar för utredningsarbetet är processekonomiskt mycket lönsam. Bristande engagemang i de förundersökningar som åklagarna har det formella ansvaret för bidrar inte sällan till merarbete i form av att utredningar färdigställs som skulle ha nedlagts på ett tidigt stadium och att ofullständigheter och andra brister finns i de utredningar som skall ligga till grund för åtal, i det senare fallet med påföljd att tids- och arbetskrävande kompletteringar måste företas.

Det är sålunda angeläget att betona vikten av att åklagaren verkligen vidtar de åtgärder som ankommer på honom. Åklagarens främsta uppgifter som förundersökningsledare är, utöver att besluta om tvångsmedel, att i utredningens början och fortlöpande ge direktiv och riktlinjer för utredningsarbetet, att tillse att utredningen avslutas så snart förutsättningar för detta föreligger och att utöva tillsyn och

kontroll, allt i avsikt att tillse att utredningen bedrivs effektivt och rationellt, samtidigt som kravet på objektivitet och värnandet av den enskildes rättssäkerhetsintressen tillgodoses. Några generella riktlinjer kan - eller bör - här inte ges. Förhållandena skiljer sig, som tidigare sagts, mellan olika ärendetyper beroende på utredningspersonalens intresse och kompetens. I vissa komplicerade ärenden krävs att åklagaren mycket nära följer utredningen och har kontinuerlig kontakt med utredningsmännen. I sådana fall där utredningspersonalen är kunnig och engagerad och ärendet inte är alltför komplicerat är det å andra sidan självfallet att åklagaren i många ärenden kan förlita sig på att arbetet blir kompetent och fullödigt utfört utan några närmare direktiv från hans sida. Det förtjänar dock att påpekas att åklagaren har det yttersta ansvaret för utredningen och att han inte kan undkomma detta ansvar genom att undvika att engagera sig i utredningen.

Samtidigt skall man naturligtvis inte blunda för att det, som vi tidigare påpekat, finns en viss principiell motsättning mellan åklagarens roll i domstolen och hans uppgift som förundersökningsledare. Ett honnörssord för senare års reformarbete inom rättsväsendet har varit renodling, innebärande att de olika organens inom rättsväsendet roller inte skall blandas samman och att arbetsuppgifter som inte naturligt bör ankomma på en kategori skall föras bort från denna. Åklagarens uppgift som förundersökningsledare strider i viss mån mot denna renodlingstanke. Det ligger ett värde i att inte minst allmänheten tydligt kan skönja vem som gör vad och vilken roll var och en spelar inom det rättsliga systemet.

Även om vi närmare kommer in på denna fråga nedan vid behandling av de organisatoriska frågorna finns det redan här anledning att betona att det inte är något självändamål att integrera åklagarnas och polisens arbetsuppgifter. Tvärtom kan det, inte minst ur ansvarssynpunkt, ligga ett värde i att de olika rollerna utmejslas och görs tydligare.

Det är vår uppfattning att åklagaren för att rätt kunna fullgöra dessa uppgifter bör hålla en viss distans till utredningen och till utredningspersonalen, i den meningen att han överlåter själva utredningsarbetet åt den därtill utbildade personalen och inte själv mer än vad som är erforderligt deltar i och verkställer olika utredningsåtgärder. Att aktivt delta i brottspaning och att själv närvara vid olika tillslag torde utgöra exempel på åtgärder som normalt ligger vid sidan av rollen som förundersökningsledare. Vad avser förhör kan det visserligen finnas skäl för åklagare att närvara, exempelvis för att delge misstanke eller vid auktoritetsärenden eller när förhöret är av central betydelse. Att hålla själva förhöret är dock normalt en polisiär uppgift.

Åklagaren är således skyldig att förena rollen som aktiv förundersökningsledare med utövandet av tillsyns- och kontrollfunktionen. Här - liksom i övrigt - får effektivitetsskäl och rättssäkerhetsaspekter vägas mot varandra. Den eventuella motsättning som ligger i att åklagaren aktivt och fortlöpande tar ställning till olika frågor i utredningen, samtidigt som han skall utöva tillsyn och kontroll, får uppvägas av att han begränsar sitt deltagande till att utöva ledningsansvaret och att avgöra sådana frågor där åklagarkompetens är nödvändig. Några tecken på att åklagarna i praktiken skulle ha svårt att skilja mellan vad som hör till åklagarrollen och polisens ansvarsområde föreligger inte.

10.4.6 Författningsreglering av förundersökningsledarens ansvar

Det är enligt vår mening en brist att det inte i de författningar som reglerar förundersökningsförfarandet uttryckligen anges vilket ansvar som åvilar förundersökningsledaren. Vi föreslår därför att en bestämmelse av detta slag införs i lagstiftningen. Av bestämmelsen skall framgå att det är undersökningsledaren ansvar att tillse att utredningen bedrivs effektivt samtidigt som den enskildes rättssäkerhetsintressen tas tillvara. Undersökningsledaren skall också åläggas att ge utredningspersonalen erforderliga direktiv för sitt arbete. Den nya regeln bör lämpligen placeras i förundersökningskungörelsen.

10.4.7 Delning av förundersökningsledningen

Till frågor som berör ledning av förundersökning hör frågan om tillåtligheten av s.k. delat förundersökningsledarskap. Därmed avses i detta sammanhang att åklagare vid förundersökning avseende ett brott är undersökningsledare beträffande en eller flera misstänkta, medan förundersökningen i övrigt leds av polisen. Såsom redovisats ovan har delade meningar yppats beträffande tillåtligheten och lämpligheten av en sådan uppdelning. Enligt parlamentarikerkommissionen talar dock övervägande skäl för att det inte skall vara möjligt att dela förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polismyndighet när det är fråga om utredning av ett enda brott.

Kommittén kan för sin del i allt väsentligt instämma i den bedömning av rättsläget och de synpunkter angående lämpligheten av delning av förundersökningsledarskapet som juristkommissionen och parlamentarikerkommissionen enligt vår tidigare redovisning anfört. Det framstår som uppenbart att lagstiftaren inte förutsett möjligheten av att en sådan delning skulle kunna ske. Tvärtom talar allt för att det varit lagstiftarens mening att förundersökningsledningen skall ses som

en odelbar helhet, det är antingen åklagaren *eller* polismyndigheten som leder en enskild förundersökning.

De skäl mot en delning som anförts i kommissionernas rapporter väger också enligt vår mening tungt. Vi vill särskilt peka på risken att åklagaren kan komma att sakna en helhetsbild av utredningsläget och att han därigenom inte rätt kan bedöma styrkan av bevisningen mot en misstänkt. Detta inger farhågor eftersom den misstänkte ofta kan vara frihetsberövad. Även i övrigt kan en delning motverka att utredningen drivs rationellt, effektivt och rättssäkert. De olika delarna av utredningen går regelmässigt in i varandra och det bör inte föreligga någon osäkerhet om vem som i varje läge har ledningsansvaret för de förundersökningsåtgärder som skall eller bör vidtas. Vi har ovan betonat förundersökningsledarens ansvar. Det skulle enligt vår mening strida mot det synsätt som vi där redovisat att göra en uppdelning av det formella förundersökningsledaransvaret. Risken är uppenbar att en sådan uppdelning kan skapa oklarhet i frågan om ansvaret för utredningen i sin helhet och försämra befälsföringen. Övervägande skäl talar därför för att det inte skall vara möjligt att dela det formella ansvaret som förundersökningsledare på det sätt som ovan beskrivits.

Vad nu sagts behöver dock inte i och för sig leda till att en viss uppdelning av den dagliga ledningen av utredningsarbetet inte skulle kunna ske. Reglerna om förundersökningen ger generellt polis- och åklagarmyndigheter stora möjligheter att utforma förfarandet efter vad som kan bedömas lämpligt i det enskilda fallet. Detta torde gälla även frågor om hur ledningsansvaret skall utövas i praktiken. Även om åklagaren formellt är undersökningsledare bör således detta inte hindra att den konkreta inriktningen av utredningsarbetet, på sätt som tidigare berörts, i större eller mindre mån kan överlätas på polisen. Det bör emellertid betonas att det alltid är åklagaren som i den angivna situationen har det yttersta ansvaret för förundersökningen.

Såsom tidigare anförts har rättsläget avseende tillåtligheten av delning av förundersökning varit något oklart. Denna oklarhet bör undanröjas. Ett skäl till oklarheten kan vara att det inte stått klart att en förundersökning alltid avser *ett brott* och inte *en misstänkt*. Även om man säger att förundersökning inletts mot en viss person finns det skäl att understryka att förundersökningen enligt rättegångsbalken avgränsas av det brott beträffande vilket misstanke föreligger. Enligt vår mening bör förfarandereglerna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen förtydligas så att det klart framgår vad som gäller i berörda avseenden. I 23 kap. 3 § första stycket RB bör uttryckligen anges att åklagaren övertar förundersökningsledningen *avseende brottet*. Härigenom markeras dels att åklagaren ansvarar för förundersökningen i sin helhet och således inte bara beträffande den

misstänkte och dels att en förundersökningen avgränsas genom det eller de brott den avser och inte genom vilka personer som berörs. I den ovan föreslagna bestämmelsen i förundersökningskungörelsen om förundersökningsledarens ansvar bör vidare uttryckligen anges att undersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i sin helhet.

Den nu behandlade frågan får inte sammanblandas med en delning av ansvaret som innebär att flera åklagare arbetar gemensamt med en och samma förundersökning. En sådan lösning kan ibland vara nödvändig i vissa större mål och innebär normalt inte något problem. En viss formalisering kan i och för sig framstå som nödvändig, bl.a. för att formellt reglera vilken av åklagarna som har det yttersta ansvaret t.ex i händelse av att de har olika meningar. Enligt vad vi erfarit pågår överväganden i denna fråga hos riksåklagaren. Någon åtgärd från kommitténs sida är mot denna bakgrund inte erforderlig.

10.4.8 Avskaffande av åklagarens anvisningsrätt

Åklagares rätt att med stöd av 23 kap. 3 § andra stycket RB meddela anvisningar rörande en förundersöknings bedrivande, i sådana fall då polismyndigheten är förundersökningsledare, tillämpas, som tidigare redovisats, i mycket liten utsträckning. Enligt vår mening finns inte heller något behov av att ha kvar denna rätt. Tvärtom finns det anledning att betona att om en åklagare anser sig behöva meddela formella anvisningar beträffande en förundersökning så är den naturliga åtgärden att han utnyttjar sin rätt att överta ledningen av förundersökningen. På det sättet tvingas han också ta ansvaret för de anvisningar han utfärdar. Att föreskriva hur en förundersökning skall bedrivas i visst avseende utan att överta ledningen strider enligt vår uppfattning mot det klargörande av förundersökningsledarens ansvar som vi tidigare har propagerat för. Vi föreslår därför att anvisningsrätten enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB upphävs. Det innebär självfallet inte att åklagare skall undandra sig från att ge råd och synpunkter, när sådana efterfrågas, i de fall polismyndigheten är förundersökningsledare. Tvärtom bör en sådan dialog uppmuntras.

10.5 Slutsatser angående behovet av organisatoriska förändringar

10.5.1 Inledning

Under det att reglerna om förundersökningsförfarandet varit i stort sett oförändrat alltsedan rättegångsbalkens tillkomst har de organisatoriska förändringarna på polis- och åklagarsidan varit betydande. Från att tidigare ha tillhört samma organisation på de flesta ställen är

nu polis och åklagare organisatoriskt skilda. Polisdistrikt har slagits ihop. Åklagarväsendet har genomgått betydande förändringar genom den regionala reformen år 1985. Alla dessa organisatoriska förändringar har inte kunnat undgå att påverka förutsättningarna för förundersökningsförfarandet på olika sätt. I själva verket torde nyckeln till ett effektivt, rationellt och rättssäkert utredningsförfarande ligga väl så mycket i organisationen av verksamheten som i regel-systemet. Det är därför naturligt att också i detta sammanhang belysa behovet av förändringar beträffande polis- och åklagarorganisationerna.

10.5.2 Bakgrunden till nuvarande organisation

Åklagarväsendet förstatligades år 1965. I samband därmed företogs en betydande omorganisering av åklagarverksamheten. De lokala åklagarmyndigheterna hade dessförinnan varit av olika slag. Landsbygden och flertalet städer var indelade i landsfiskalsdistrikt. I varje distrikt fanns en landsfiskal som var såväl polischef som åklagare och dessutom utmätningsman. I det fall det fanns flera landsfiskaler i ett distrikt var det en vanlig uppdelning att en landsfiskal var polischef och åklagare och den andre utmätningsman. Flertalet var dock enmansdistrikt. Landsfiskalen hade till sitt förfogande landsfiskalsassistenter och -aspiranter. I de något större städerna var åklagarverksamheten organiserad i egna åklagardistrikt. Myndigheten företräddes av en stadsfiskal. I drygt hälften av städerna var stadsfiskalen också polischef. I de medelstora och största städerna var åklagarverksamheten helt skild från polisverksamheten. De lokala åklagarna var kommunalt anställda.

På det regionala planet fanns landsfogdar som samtidigt var både statsåklagare och polischef i ett län. Landsfogden hade ansvaret för ledningen av åklagarverksamheten i länet. Undantaget var Stockholm, Göteborg och Malmö, där åklagarverksamheten leddes av en förste stadsfiskal.

Riksåklagaren hade i huvudsak samma uppgifter före år 1965 som han har i dag. I administrativt hänseende hörde dock endast den statliga delen av åklagarväsendet under riksåklagaren.

I och med förstatligandet av polis- och åklagarväsendet i sin helhet kom det organisatoriska samband som tidigare fanns mellan polis och åklagare att upplösas. Verksamheten har alltsedan dess utövats i skilda organisationer.

Förarbetena till den lagstiftning varigenom polis- och åklagarverksamheten uppdelades innehåller mycket sparsamt med uttalanden angående de närmare motiven för uppdelningen. Någon grundläggande diskussion angående åklagarrollen eller andra principiella

frågor synes inte ha förts. De främsta motiven synes ha varit att den nya organisationen var praktisk och ändamålsenlig och gav mer enhetliga polis- och åklagarorganisationer (jfr prop. 1962:148 s. 129 ff). Samtidigt som åklagarverksamheten renodlades betonades vikten av ett nära samarbete med polisens brottsutredande organ (statsutskottets utlåtande 1964:114 s. 12). Sambandet med polisens verksamhet underströks av att åklagardistriktet byggdes upp med polisdistriktet som grund. Varje åklagardistrikt kom sålunda att omfatta ett eller flera polisdistrikt.

10.5.3 Sammanläggning av polis- och åklagarorganisationerna

Det organisatoriska sambandet mellan polis och åklagare har ånyo aktualiserats genom direktiven för åklagarutredningens arbete. Såsom tidigare anförts kan man vid en analys av förundersökningsförfarandet inte bortse från de organisatoriska förutsättningarna. Genom det av ledamoten Bengt Frih framlagda förslaget angående integration av polis- och åklagarväsende på lokal nivå har dessutom organisationsfrågan aktualiserats på ett påtagligt sätt i utredningsarbetet.

Vid ett reformarbete på rättsväsendets område måste alltid en avvägning ske mellan effektivitet och rationalitet å ena sidan och rättssäkerhetsintresset å den andra. Det behöver naturligtvis inte vara så att dessa intressen står mot varandra, utan de är tvärtom inte så sällan vara direkt överensstämmande. Det är exempelvis ett påtagligt rättssäkerhetsintresse att ärenden inte blir liggande för länge, särskilt om de avser ingripande mot enskilda. Det kan också ifrågasättas om ett förfarande som inte uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav verkligen förtjänar kallas effektivt. Men det är samtidigt uppenbart att det straffprocessuella regelsystemet inte kan utformas enbart med målsättningen att det skall vara så effektivt - i meningen så snabbt och billigt - som möjligt. En lång rad rättssäkerhetsgarantier är i själva verket inbyggda i förfarandet. Såsom exempel kan nämnas domstolsprövning av tvångsmedel, tidsgränser för frihetsberövande, bevisbörderegler och rätten till försvarare.

Rättssäkerhetsaspekterna har grundläggande betydelse också för det organisatoriska mönstret. Fria och oberoende domstolar anses exempelvis vara ett omistligt inslag i en rättsstat. På samma sätt är det vår uppfattning att det vid en diskussion om en eventuell sammanläggning av polis- och åklagarväsendet måste ske en prövning av om en gemensam polis- och åklagarorganisation är önskvärd eller försvarlig från rättssäkerhetssynpunkt. Rättssäkerheten får naturligtvis inte kosta hur mycket som helst och måste vägas mot effektivitetsaspekter, men utgångspunkten måste enligt vår uppfattning vara att en

omorganisation inte får komma i strid med grundläggande rättssäkerhetsintressen.

Utkrävande av straffansvar utgör en kvalificerad form av maktutövning. Polis, åklagare och domstolar har tillgång till betydande maktmedel. I åklagarnas hand har lagts en lång rad befogenheter av ingripande betydelse för den enskilde. Såsom exempel kan nämnas beslut om anhållande och andra typer av tvångsmedel och beslut om åtal. Under senare år har en viss förskjutning av beslutsbefogenheter skett från domstol till åklagare genom utvidgningar av strafföreläggandeinstitutet. Åklagaren är oftast ensam i sitt beslutsfattande och insynen i åklagarnas verksamhet är begränsad. Vid prövningen av om beslut av denna karaktär skall kunna anförtros åklagare torde man kunna utgå från att lagstiftaren noga övervägt om tillräckliga garantier vad avser kompetensen hos beslutsfattaren och andra för rättssäkerheten viktiga frågor har förelegat. Den omständigheten att åklagarna intar en relativt stark och oberoende ställning i rättssystemet torde därvid ha tillerkänts en icke ringa betydelse. Åklagarna framstår som en självständig instans mellan polis och domstol. Denna omständighet är enligt vår mening en förutsättning för de vittgående befogenheter som åklagarna har i dag. Om åklagarna inordnades i polisen skulle krav kunna resas på ökad domstolskontroll bl.a. avseende beslut om tvångsmedel under förundersökningen. Synpunkter av detta slag framfördes exempelvis vid åklagarutredningens hearing med domare och advokater. Vi har tidigare i detta betänkande föreslagit utvidgningar bl.a. av åklagarnas rätt att utfärda strafföreläggande. Detta förslag vilar på förutsättningen att åklagarna har den fristående ställning de har i dag. Det är inte självklart att motsvarande rätt skulle kunna anförtros åklagarna om de var inordnade i polisen. Dagens organisationsstruktur bygger på att olika intressen inom rättsväsendet skall balanseras mot varandra. Om åklagar- och polismakten förenas i samma organisation påverkas enligt vår mening balansen i rättssystemet.

Det är viktigt också av andra skäl slå vakt om åklagarnas oberoende. I den brottsutredande och brottsbeivrande verksamheten gör sig regelmässigt intressen gällande som står mot varandra. Den misstänktes intresse av integritet kolliderar med utredningsintresset. Kravet på snabbhet och effektivitet kan motverkas av objektivitetskravet och att även sådant som talar till den misstänktes förmån skall tas till vara. Vi har tidigare framhållit att kriminalisering och beivrande av brott utgör det yttersta uttrycket för samhällets maktutövning. Till detta kommer det batteri av tvångsåtgärder som kan vidtas vid fullgörandet av den brottsbeivrande verksamheten. Rättssäkerheten fordrar att tillsyns- och kontrollfunktioner byggs in i förfarandet. Det ligger därvid ett egenvärde i att vidtagna åtgärder

successivt prövas av olika myndigheter med delvis skilda funktioner. På det sättet kommer motstående intressen i dagen och kan vägas mot varandra.

I förundersökningsförfarandet upprätthåller åklagarna denna tillsyns- och kontrollfunktion, särskilt vid utredning av sådan kvalificerad brottslighet där åklagaren är förundersökningsledare. Såsom framhållits ovan angående åklagarens verksamhet som förundersökningsledare är, även om åklagaren nära följer utredningsarbetet, ett alltför nära samarbete med polisen under förundersökningen inte alltid av godo. Det är viktigt att förundersökningsledaren, oavsett om denne är åklagare eller polis, håller distans till det direkta utredningsarbetet och inte blandar ihop sin roll med utredningspersonalens. Åklagarens kontrollfunktion utövas emellertid inte bara som aktiv förundersökningsledare. Åklagarmyndigheten är också överprövningsinstans beträffande sådana frågor där åklagaren har det yttersta beslutsansvaret. Prövningen av åtalsfrågan grundas också ytterst på ett bedömande av utredningens utförande. Det är enligt vår mening uppenbart att åklagarnas kontrollfunktion kommer till tydligare uttryck i och med att de organisatoriskt är fristående från polisen. Inte minst i allmänhetens ögon måste det framstå som tillfredsställande att ingripande mot enskilda prövas av olika, sinsemellan oberoende, instanser.

Åklagarverksamheten är relativt hårt regelstyrd. Inriktningen av polisverksamheten är på ett annat sätt möjlig att omdisponera från tid till annan. De lokala polisstyrelserna har stora möjligheter att självständigt avgöra hur polisdistriktets resurser skall användas i olika avseenden. Det har anförts från dem som tillskyndar en sammanslagning av polis och åklagare att den nuvarande organisationen medför svårigheter att anpassa polisverksamheten efter polisstyrelsens - och även riksdags och regerings - skiftande intentioner. Avsaknaden av gemensamma styrformer begränsar polisens och åklagarväsendets möjligheter att fullfölja den löpande prioriteringen i enlighet med statsmakternas intentioner, har det framhållits.

Det torde i och för sig vara riktigt att det kan föreligga svårigheter att med nuvarande organisation få fullt genomslag för olika politiska beslut om prioritering i verksamheten och att åklagarmyndighetens krav här kan verka som en återhållande faktor. Det ligger dock enligt vår mening ett visst värde i att olika intressen här får vägas mot varandra. Kraven på likhet inför lagen och förutsebarhet i rättsskipningen medger inte alltför snabba kast i den brottsutredande verksamheten. Det går i sammanhanget inte att bortse från att rättegångsförfarandet i brottmål alltså grundas på vad som brukar kallas absolut åtalsplikt. Det finns en risk att åklagarna, om de var en del av polisorganisationen, skulle kunna få mer begränsade möjligheter att hävda dessa grundläggande intressen. Det kan tvärtom finnas skäl som

talat för att åklagarnas inflytande över de prioriteringar som sker hos polisen bör öka. Rättssäkerheten i den brottsbeivrande verksamheten gagnas totalt sett enligt vår uppfattning mest av att det - i och för sig nödvändiga - samarbetet mellan polis och åklagare sker med utgångspunkt i att de tillhör skilda organisationer med i viss mån skilda intressen. Vi återkommer till den frågan nedan.

En allmän målsättning för senare tids reformarbete inom rättsväsendet, särskilt beträffande domstolarna men även beträffande åklagarverksamheten, har varit renodling av arbetet. Domare och åklagare skall kunna koncentrera sig på de arbetsuppgifter som de är utbildade för, har tillägnat sig erfarenheter av och som står i bäst överensstämmelse med yrkesrollen. Det av Frih framlagda förslaget bygger på att en gemensam karriär öppnas för polischefer och åklagare. Beträffande vissa befattningshavare förutsätts att dessa skall kunna växla mellan polis- och åklagaruppgifter. Det kan inte uteslutas att en sådan tjänst medför svårigheter att skilja på olika yrkesroller. Förslaget ligger i denna del inte heller i linje med den renodlingstanke som enligt direktiven skall vara vägledande för vårt arbete. I och för sig kan hävdas att en blandning av yrkesrollerna redan i dag föreligger, särskilt genom åklagarens ansvar för förundersökningen. Med den inriktning av rollen som förundersökningsledare som vi ovan angivit bör det dock inte vara förenat med några större svårigheter att göra en åtskillnad mellan vad som är polisens ansvar och vad som är en åklagaruppgift. Denna åtskillnad underlättas enligt vår uppfattning av att polis och åklagare tillhör skilda organisationer.

De anförda omständigheterna talar för ett bibehållande av ett självständigt åklagarväsende i ungefär sin nuvarande form. Mot detta skall då anföras särskilt de effektivitetsaspekter som kan tala för en sammanslagning.

Traditionellt effektivitetstänkande bjuder att den som förfogar över resurserna och bär dess kostnader också skall bestämma över dess användning. Genom att polisen bär utredningspersonalens kostnader samtidigt som åklagarna i långa stycken disponerar över dess användning uppstår en form av dubbelkommando. Med en gemensam ledning för polis- och åklagarverksamheten på lokal nivå torde styrningen av verksamheten kunna bli mer kraftfull och de samlade resurserna användas på ett mera optimalt sätt. De studiebesök som företrädare för utredningen gjort och de synpunkter som i andra sammanhang framförts till utredningen i dessa frågor tyder dock inte på att några större skiljaktigheter mellan polis och åklagare skulle föreligga beträffande utredningspersonalens användning. Tvärtom sägs samarbetet vara mycket gott på praktiskt taget alla håll. Även om åklagarna tillhörde polisen skulle vidare vissa slitningar avseende användningen av polisresurser för olika ändamål kunna förväntas. Den

konflikt som ligger i att i grunden otillräckliga resurser måste fördelas mellan bl.a. brottsförebyggande och brottsutredande polisverksamhet upphör inte i och med en sammanslagning av polis- och åklagarorganisationerna. Det kan inte uteslutas att man så att säga bara bygger in motsättningen i organisationen.

Erfarenheterna från Danmark och Norge ger i och för sig vid handen att en organisationsmodell med polis och åklagare i samma organisation med vissa modifieringar för anpassning till svensk rättstradition skulle kunna fungera väl. Det finns - givetvis - inte någon grund för att påstå att rättsäkerheten inte är tillfredsställande i de danska och norska systemen. Vi har emellertid, särskilt efter förstatligandet år 1965, valt en annan modell som hittills på ett bättre sätt bedömts anpassat efter svenska önskemål. Ett övergivande av denna modell skulle nog hos många - inte minst inom åklagarleden - uppfattas som en återgång till ett äldre och hos oss sämre fungerande system. För att en förändring av den grundläggande organisationsstrukturen och en återgång till något som kan liknas vid förhållandena före år 1965 skall vara motiverad fordras enligt vår mening att alldeles påtagliga vinster från effektivitetssynpunkt kan påräknas. Detta bör särskilt understrykas eftersom ändringen, som ovan anförts, innebär nackdelar vad avser rättsäkerheten i förfarandet. De - i och för sig knapphändiga - uppgifter om effektiviteten i en förändrad organisation som vi har tillgång till tyder inte på att effektivitetsvinsterna, om de förekommer, skulle vara av den storleksordningen att de motiverade en så avgörande förändring som att slå ihop polis- och åklagarväsendet på lokal nivå. Det finns också en risk att eventuella effektivitetsvinster skulle kunna uppvägas av de övergångsproblem som en omläggning kan medföra. Vi finner mot bakgrund av det anförda inte skäl att förorda en sådan lösning.

En mellanform som diskuterats är att polis- och åklagarväsendet skulle bibehållas som skilda organisationer men att viss åklagarpersonal skulle överföras till polisorganisationen för att där syssla huvudsakligen med förundersökningsledning. Härigenom skulle åklagarmyndigheten kunna avbördas denna syssla och i stället uteslutande ägna sig åt prövning av åtalsfrågor och talan i domstol.

Förslaget har obestriddligen sina förtjänster, främst på det sättet att det står i god överensstämmelse med renodlingstanken och utmejsling av åklagarrollen. Det är emellertid långt ifrån invändningsfritt. De åklagare som övergår till polisen kan säkert en tid fungera väl som förundersökningsledare. Det finns dock en påtaglig risk för att de efter någon tid skulle förlora känslan för bevisvärdering och andra förutredningen väsentliga frågor genom att de inte längre processar i domstol. Kontinuerlig processerfarenhet torde, som tidigare anförts, vara närmast nödvändig för att leda mer komplicerade utredningar. Saken skulle måhända kunna ordnas genom någon form av växel-

tjänstgöring, något som i och för sig ofta får positiva effekter. Beslut om tvångsmedel och liknande skulle emellertid, på av ovan anförda skäl, förväntas alltså ligga kvar på åklagarmyndigheten. Det innebär att en från polisen fristående åklagare ändå skulle vara tvungen att läsa in utredningen för att kunna ta ställning till tvångsmedelsfrågan, med de effektivitetsförluster och den tidsutdräkt som detta skulle leda till. Det är också vår uppfattning att det särskilt i mycket stora och komplicerade mål ligger avsevärda effektivitetsvinster i att den åklagare som skall ha målet i rätten också leder förundersökningen. Detta är också internationellt sett en vanlig ordning.

De fördelar som står att vinna med den nu angivna modellen torde kunna uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Det finns åtskilliga exempel runt om i landet på lokalt utvecklade samarbetsformer mellan polis och åklagare som därvid skulle kunna tjäna som förebild. Vi återkommer härtill senare.

10.5.4 Utredningspersonal till åklagarna

Problemet med s.k. dubbelkommando skulle kunna lösas också på annat sätt än genom att åklagarna infogades i polisorganisationen. En modell som därvid diskuterats är att föra över kriminalpolisen till åklagarna. Den utredande personalen skulle alltså såväl administrativt som organisatoriskt vara en del av åklagarväsendet. Genom en sådan åtgärd skulle åklagarna tillföras egna utredningsresurser. De skulle inte alls eller endast i begränsad utsträckning vara beroende av att begära biträde av polisen.

Vid våra studiebesök och samtal med personer verksamma i rättsväsendet har dock inte något större stöd för denna tanke kunnat förmärkas. Tvärtom har i det närmaste total enighet rått om att en sådan generell omorganisation inte är motiverad. Flera skäl härför har anförts. Den ökade administrativa belastning som ett överförande av en stor del av polispersonalen innebär skulle inte uppvägas av eventuella fördelar med en sådan åtgärd. Organisationen skulle bli stelbent och föga flexibel. Polisens karriärvägar skulle kompliceras. Den integrering av ordnings- och kriminalpolisuppgifter som i dag pågår skulle vidare försvåras. Man har också anført att de skäl av principiell art som talar mot att åklagarna förs till polisen gör sig gällande med i det närmaste samma styrka mot ett system där åklagarna fritt disponerar över utredningsresurserna. Vidare har påpekats det förhållandet att det endast är polisen som har rätt att använda våld i samband med åtgärder i tjänsten. Det är inte självklart att sådan rätt skulle kunna tillkomma hos åklagarmyndigheten anställd polispersonal.

Vi anser för vår del att det ligger mycket i de kritiska synpunkter

som framförts. Vi kan inte heller undgå att ta intryck av den enighet som förefaller föreligga i denna fråga. Det finns därför enligt vår uppfattning inte skäl att aktualisera frågan om ett generellt överförande av utredningsresurser till åklagarväsendet.

Vad som nu anförts angående skälen för att åklagare och utredningspersonal även fortsättningsvis skall vara organisatoriskt åtskilda utesluter inte att det för vissa speciella brottstyper skulle kunna finnas skäl att närmare överväga organiseringen av utredningsverksamheten. Vad vi då särskilt syftar på är utredning av kvalificerad ekonomisk brottslighet, men även utredning av allvarigare miljöbrott och liknande s.k. modern brottslighet. Beträffande dessa brottstyper gör sig särskilda hänsyn gällande vad avser brottsutredningen.

Vad som skulle kunna övervägas i dessa fall är att viss kvalificerad utredningspersonal jämte viss expertis tillförs åklagarorganisationen och att särskilda myndigheter bildas för utredning av angivna brottstyper. Förebilder för sådana myndigheter finns i flera länder. Vi återkommer till denna fråga vid behandlingen av statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

10.5.5 Poliser som åklagare

En fråga som kan vara värd att något överväga i detta sammanhang är möjligheten att lämna över åklagaruppgiften till polisen i vissa enklare mål.

I vissa andra länder har polisman rätt att uppträda i domstol vid handläggningen av bagatellbrott. Att märka är dock att dessa länder i regel saknar motsvarighet till vårt ordningsbotssystem. Genom rätten att förelägga bötesstraff för bl.a. trafiköverträdelser har polisman redan idag getts en betydande åklagar- eller om man så vill - domaruppgift. Den utvidgning som vi föreslår av ordningsbotts-institutet kommer ytterligare att utvidga detta utrymme. Det är enligt vår mening uppenbart att detta är en mer rationell ordning än att föra in bagatellmålen i domstolarna. Föreläggandena godkänns i mycket stor utsträckning och det medför att domstolarna belastas med ett mycket litet antal mål av denna karaktär.

Vad som skulle kunna övervägas är närmast att låta polispersonal uppträda i domstol i de ärenden där de har rätt att förelägga ordningsbot. Vi är dock negativa till detta. De mål som går till domstol är normalt sådana där brottet förnekas och bevisning måste återopas. När målet kommer så långt som till huvudförhandling i domstol bör talan föras av någon med åklagarkompetens. Eftersom denna kompetens idag saknas inom polisen skulle en omfattande utbildningsinsats bli nödvändig. Eventuella tillgängliga utbildningsresurser på detta område bör enligt vår mening istället läggas på att

utveckla polisen roll under förundersökningen. Förslaget skulle vidare innebära att åklagar- och polisfunktioner blandades och därigenom på ett påtagligt sätt strida mot de renodlingssträvanden som är ett av de ledande motiven för vår översyn. Någon rationalisering skulle det enligt vår bedömning inte heller bli fråga om. Eftersom det inte gärna kan vara samme polisman som ingriper vid brottet som skall uppträda i domstolen måste ändå ärendet läsas in av en ytterligare person.

Vi finner mot bakgrund härav inte skäl att förslå att polis skall ges åklagaruppgifter i domstol.

10.6 Ökat samarbete mellan polis och åklagare

Polis och åklagare är i hög grad beroende av varandras insatser och det finns ett påtagligt behov av samarbete dem emellan. En sammanslagning av organisationerna på sätt som föreslagits skulle i och för sig till viss del kunna medverka till att samarbetet mellan de båda personalkategorierna utvecklades på ett naturligt sätt. Diskussionen ovan har dock lett oss till slutsatsen att polis och åklagare, inte minst av principiella skäl bör vara organisatoriskt åtskilda. Med denna lösning måste närmare analyseras vad som kan göras för att utveckla samarbetet inom ramen för befintlig organisation. Det är vår övertygelse att det är fullt möjligt att uppnå de fördelar som en sammanslagning kan medföra från samarbetssynpunkt genom åtgärder avsedda att utveckla kontakterna mellan de nuvarande organisationerna.

Även om, som ovan belysts, polis och åklagare har skilda funktioner strävar de i allt väsentligt mot samma mål. Det är av fundamental betydelse för den brottsbekämpande verksamheten att det finns ett väl fungerande samarbete mellan polis och åklagare. Trots att det från praktiskt taget samtliga myndigheter som utredningen haft kontakt med anförts att förhållandet mellan myndigheterna är gott förefaller det konkreta samarbetet vara relativt outvecklat.

Genom polisreformen i mitten av åttiotalet förändrades inte minst formerna för styrning av den lokala och regionala polisverksamheten på ett påtagligt sätt. De regionala och lokala myndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelningen inom ramen för de allmänna riktlinjer för verksamheten som statsmakterna beslutat om. Medborgarinflytandet ökade och polisstyrelserna ställning förstärktes. Från den 1 juli 1992 kommer myndigheterna vidare att få ökad frihet att förfoga över sin egen budget inom s.k. medelsramar. De nya reglerna medger stora möjligheter att regionalt och lokalt fördela resurser mellan olika verksamhetsgrenar. Utvecklingen har därefter fortsatt med sikte på förnyelse inom polisverksamheten. Av särskild betydelse för den

brotsutredande verksamheten har varit uppluckringen av de tidigare fasta gränserna mellan ordnings- och kriminalpolis och statsmakternas uttalanden i olika sammanhang att polisens arbete i ökad utsträckning ska inriktas på att förebygga och förhindra brott.

Utvecklingen påverkar naturligtvis i hög grad åklagarna och förutsättningarna för deras arbete. Behov av samarbete har betonats i olika sammanhang under reformarbetet. I den nya rättsliga regleringen av polisverksamheten som genomfördes i och med polislagen (SFS 1984:387) och polisförordningen (SFS 1984:730) har skyldigheten till samarbete och samråd med åklagarmyndigheten understrukits. I 3 § polislagen stadgas att polisen skall samarbeta med åklagarmyndigheterna. I 4 kap. 1 § polisförordningen i dess lydelse efter 1 april 1992 anges vidare att polismyndigheten skall samråda med åklagarmyndigheten vid upprättandet av det årliga planeringsunderlaget för resursanvändningen. Sådant samråd skall också ske under löpande verksamhetsår vid förändringar av väsentlig omfattning i verksamheten. I 2 § stadgas vidare en skyldighet för rikspolisstyrelsen att samråda med riksåklagaren vid utfärdandet av föreskrifter om planering enligt 1 § och om uppföljning. I delegeringen till rikspolisstyrelsen av föreskrifter angående planering ligger också att det ankommer på rikspolisstyrelsen att ge riktlinjer för planeringen på regional nivå. Sådana riktlinjer har numera utfärdats.

Våra erfarenheter tyder på att det föreskrivna hittillsvarande samarbetet på planeringsnivån inte fungerar särskilt väl. Enligt samstämmiga uppgifter från åklagare på olika nivåer har åklagarna inte någon reell möjlighet att påverka planeringsunderlaget. De anser sig överhuvudtaget inte ha något inflytande över polisens fördelning av resurser mellan olika verksamhetsgrenar. Samrådet om planeringsdokumentet sker på många håll i den formen att underlaget skickas över i färdigt skick någon dag före dess behandling i polisstyrelsen respektive länsstyrelsen. Många åklagare har framhållit att deras medverkan på det stora hela framstår som en formsak. De saknar faktiskt inflytande och praktiska möjligheter att påverka inriktningen av polisverksamheten i stort.

Vilka behov finns det då av ett nära samarbete?

Genom den ökande brottsligheten och den alltmer accentuerade knappheten på resurser har prioriteringsfrågorna kommit i förgrunden. Såsom tidigare framhållits är det angeläget att utredningsresurserna används effektivt och målmedvetet. Men i än högre grad framstår som angeläget att polisens samlade resurser används på ett sätt som står i bäst överensstämmelse med statsmakternas och allmänhetens uppfattning av målet med polisverksamheten. Det är vår uppfattning att åklagarna har en roll att spela när denna avvägning skall göras. Vad som i olika sammanhang sägs om prioritering kan inte skymma det faktum att straffprocessen alltjämt vilar på en långtgående åtalsplikt

och att de undantag som finns från åtalsplikten i huvudsak lagts i åklagarens hand att besluta om. Åklagarens roll i rättssystemet medför enligt vår uppfattning att han måste ges ett inflytande över prioriteringsfrågorna på lokal nivå. Också när det gäller allmänna produktivetsaspekter bör ett samspel mellan polis och åklagare vara av stort värde. Genom ett löpande och förtroendefullt samarbete kan metoder utvecklas och förfinas, fördelning av arbete kan ske på ett optimalt sätt och styrningen av utredningarna kan göras effektivare. Det är också vår uppfattning att tendenser till revirtänkande och en rigid vakthållning av den egna myndighetens intressen kan motverkas av att myndigheterna samverkar och inte minst lämnar varandra information om mål och möjligheter i den egna verksamheten. Förståelsen kan på så sätt öka för de olika roller som polis och åklagare trots allt intar i rättsväsendet.

10.6.1 Polisstyrelsen som samarbetsorgan

Den frihet som de lokala polisstyrelserna givits att styra polisverksamheten i distriktet torde i och för sig vara motiverad, inte minst för att få genomslag för ett tillräckligt medborgerligt inflytande över polisen. Denna utveckling är dock inte utan risker, inte minst från åklagarsynpunkt. För att åklagarverksamheten skall fungera krävs att polismyndigheten kontinuerligt biträder med utredningsresurser. Om polisresurserna i alltför stor utsträckning disponeras för annat än brottsutredande verksamhet sätts åklagarna ur stånd att fullgöra sin i lagstiftningen givna uppgift. Hårdraget skulle kunna hävdas att den lokala polisstyrelsen genom beslut om fördelningen av resurser inom distriktet kan helt eller delvis sätta rättegångsbalken ur spel. Det torde i och för sig inte finnas skäl att befara att någon polisstyrelse medvetet skulle driva fram en sådan utveckling, som givetvis står i strid med statsmakternas allmänna intentioner för rättsväsendet. Det är dock vår uppfattning att de brister i samrådet vad avser allmänna prioriteringsfrågor som uppenbarligen finns på många håll kan medföra svårigheter att bedriva åklagarverksamheten på ett tillfredsställande sätt. Inte minst utvecklingen vad avser avsättande av resurser för utredande av ekonomisk brottslighet under senare år visar att visst fog kan finnas för denna oro. I rikspolisstyrelsens och riksåklagarens utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet anförts att polisens bristande utredningsresurser avseende sådan brottslighet främst har sin grund i den frihet som systemet med fria resurser ger myndigheterna. Statsmyndigheternas övergripande beslut om resursanvändningen överförs inte automatiskt till verksamheten på lokal nivå, sägs det. I utredningen dras den slutsatsen att rikspolisstyrelsen bör ges styrmedel för resursanvändningen för att statsmakternas

prioriteringsbeslut skall komma till utförande i hela polisorganisationen. Enligt vår mening talar angivna förhållanden för att också åklagarnas inflytande över prioriteringsfrågorna bör ökas, lokalt och regionalt.

För att uppnå största möjliga effekter av en samverkan måste åklagarna komma in i ett tidigare skede i planeringsprocessen än vad som är fallet i dag. Praktiska möjligheter härtill torde finnas. Ett exempel på ett till synes väl fungerande samarbete finns att hämta i Kristianstad, där åklagar- och polismyndigheten träffat överenskommelse om åklagarnas deltagande i planeringsarbetet. Polismyndigheten lämnar där redan i februari till åklagarmyndigheten det planeringsunderlag som skall ligga till grund för det planeringsdokument som skall avlämnas i juni samma år. Överläggningar mellan myndigheterna sker därefter successivt under våren. Åklagarmyndighetens synpunkter på planeringsdokumentet protokollförs och bifogas dokumentet inför behandlingen i polisstyrelsen. Om det är önskvärt och lämpligt kan åklagarmyndigheten inför polisstyrelsen närmare redogöra för åklagarmyndighetens synpunkter.

Den i Kristianstad tillämpade modellen för samarbetet innehåller inslag som enligt vår uppfattning är väl ägnade att läggas till grund för utarbetande av generella samarbetsformer. Sålunda är det av stor vikt att åklagarna på ett så tidigt stadium får del av planeringsunderlaget så att de har reella möjligheter att påverka det slutliga dokumentet. Det är också vår uppfattning att polisstyrelserna utgör ett naturligt forum för samarbetet. Exemplet från Kristianstad bygger enligt uppgift på stark vilja till samarbete från båda parter. Svårigheter kan föreligga där denna vilja inte är lika utvecklade. För att lösa detta bör samarbetet formaliseras och formerna göras i viss mån obligatoriska. En lösning kan vara att chefsåklagaren eller annan företrädare för åklagarmyndigheten normalt skall närvara vid de sammanträden i polisstyrelsen där resursfördelningsfrågor eller andra frågor av vikt för åklagarverksamheten diskuteras. Detta bör gälla inte bara i samband med diskussion av planeringsdokumentet utan även vid mera betydande omprioriteringar i polisverksamheten under löpande verksamhetsår. Polisledningen bör också åläggas att tidigt informera och samråda med åklagarmyndigheten inför planerade större förändringar i verksamheten.

Institutionalisering av åklagares närvaro vid sammanträde i polisstyrelsen har också andra fördelar. Det har från skilda håll framförts att den medborgerliga insynen i åklagarverksamheten bör ökas. Åklagarnas vittgående befogenheter utövas i stor utsträckning utan närmare insyn från allmänheten. Sådan insyn är också svår att ordna med hänsyn till sekretessfrågor och liknande. Genom polisverksamhetens nära anknytning till åklagarverksamheten är det enligt vår mening naturligt att det medborgerliga inflytandet i polisstyrelsen

utnyttjas och utsträcks till att skapa insyn också i åklagarverksamheten. Om åklagare regelmässigt deltar i polisstyrelsens sammanträden och där redogör för inriktningen och uppläggningsen av åklagarverksamheten och dess behov och förutsättningar skulle enligt vår uppfattning behovet av medborgerlig insyn i åklagarverksamheten på lokal nivå kunna anses i vart fall i viss mån tillgodosett. Vi återkommer i organisationsavsnittet till frågan om medborgarinflytande även på regional nivå.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att en företrädare för åklagarmyndigheten skall närvara vid polisstyrelsens behandling av viktigare frågor om planeringen och inriktningen av polisverksamheten. Normalt bör åklagarmyndigheten, i den organisationsmodell som vi föreslår, representeras av chefsåklagaren i det lokala åklagardistriktet. I storstäderna kan det i stället vara lämpligt att överåklagaren är den som deltar i polisstyrelsen. De närmare formerna för åklagarmyndighetens representation i polisstyrelsen bör regleras i polisförordningen. Samtidigt bör ett åliggande för åklagarmyndigheten att delta i samarbetet i polisstyrelsen intas i åklagarförordningen.

10.6.2 Uppdrag till riksåklagaren och rikspolisstyrelsen

Det institutionaliserade samarbete på ledningsnivå i polis- och åklagardistriktet som ovan berörts är naturligtvis inte tillräckligt. Samarbetet bör utvecklas på alla nivåer. Även på regional nivå finns säkert behov av att utveckla samarbetsformerna. Något behov av att formalisera detta samarbete i författningstext, finns dock inte enligt vår mening. Det ankommer närmast på länspolismästaren och överåklagaren att ta de initiativ som erfordras för att samarbetet skall fungera på regional nivå.

Såväl lokalt som regionalt finns det enligt vad vi erfarit en lång rad lokala förebilder vad avser samverkan i löpande prioriteringsfrågor, i metodfrågor, i enskilda ärenden och beträffande utbildning. Det är angeläget att dessa erfarenheter på något sätt tas till vara. En modell härför skulle kunna vara att ett uppdrag ges till riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att gemensamt kartlägga behovet av och förutsättningarna för det löpande samarbetet på lokal nivå. Denna kartläggning skulle kunna läggas till grund för ett gemensamt projekt mellan de båda myndigheterna att utveckla samarbetet mellan polis och åklagare.

Vi föreslår att regeringen ger riksåklagaren och rikspolisstyrelsen ett sådant uppdrag. I samband därmed bör lämpligen upptas de övriga frågor angående förundersökning som enligt kommitténs förslag skall handläggas av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen (se avsnitt 11.2.2, 11.3, 11.5.3 och 11.9)

11 Kommitténs överväganden - förundersökningsförfarandet

11.1 Allmänna utgångspunkter

Ett mål för kommitténs granskning av förundersökningsförfarandet skall enligt direktiven vara att åstadkomma ett modernt och effektivt förfarande som leder till snabbare åtalsbeslut och förkortad tid mellan brott och straff. Granskningen måste ske mot bakgrund av hur lagstiftaren i dag uppställt målsättningen med förundersökningsförfarandet.

Det huvudsakliga syftet med förundersökningen har i lagstiftningen och i förarbetena angetts vara dels att utreda om brott begåtts och ge underlag för åtalsbeslut och dels att skapa underlag för omedelbarhet och koncentration vid huvudförhandlingen.

Därutöver skall genom förundersökningen den misstänkte ges möjlighet att förbereda sitt försvar och enskilda anspråk skall utredas.

Förundersökningsförfarandet är utformat för att motsvara dessa syften. I den mån förundersökning vidtas uppfyller utredningarna i allmänhet godtagbara kvalitetsanspråk. Andelen ogillade åtal är mycket litet, vilket tyder på att åklagaren i flertalet fall haft ett gott underlag för sitt åtalsbeslut. Det största problemet är att så många ärenden aldrig blir föremål för någon utredning, eftersom resurser saknas. En annan påtaglig nackdel med det grundliga förundersökningsförfarandet är att det kan komma i konflikt med det skyndsamhetskrav som också föreligger. Tiden mellan brottet och straffet blir inte sällan relativt lång.

Det åligger kommittén att undersöka om det finns möjligheter att genom regelförändringar eller rationaliseringar eller på annat sätt minska de insatser som krävs i varje enskilt ärende på förundersökningsstadiet och på det sättet skapa möjlighet att beivra fler brott och förkorta handläggningstiderna.

Detta kan naturligtvis ske på flera sätt.

- Förfarandet kan effektiviseras exempelvis genom ändrade former för dokumentation.
- Utnyttjandet av datateknik kan innebära rationaliseringsvinster.
- Utredningarnas omfattning kan övervägas.
- Förundersökningsledningen kan förbättras.

- Behovet av utbildningsinsatser kan övervägas.

Men utgångspunkten kan och bör göras ännu tidigare i resonemanget. Är förundersökning enligt dagens regler nödvändig i alla de fall där den i dag företas?

Förundersökningens främsta ändamål är, som ovan anförts, att tjäna som ett underlag för åtalsprövningen och den kommande huvudförhandlingen, i de fall en sådan kommer till stånd. När målet prövas i domstol gäller i stort sett oinskränkt alltjämt principerna om muntlighet och omedelbarhet. Det är bara vad som förekommit vid förhandlingen som skall ligga till grund för domstolens prövning och all bevisning skall tas upp vid förhandlingen. De utsagor som åberopas skall upptas genom muntliga förhör vid förhandlingen; vittnesattester är i princip inte tillåtna. Såsom också konstateras i direktiven ligger det en viss motsättning i ett regelsystem som bygger på omedelbarhet, muntlighet och koncentration under själva rättegången, men som även förutsätter en omfattande skriftlig dokumentation av förundersökningen. Det kan erinras om att rättegångsutredningen på sin tid föreslog att förundersökningsprotokollet endast i begränsad omfattning skulle inges till rätten (se SOU 1982:26 s. 248 ff).

En mycket grundlig och i tiden utdragen förundersökning kan i vissa avseenden sägas motverka möjligheterna att få till stånd en huvudförhandling präglad av den omedelbarhet som är tänkt enligt rättegångsbalken. Förhör som är ämnade att tjäna som bevisning bör generellt inte hållas alltför lång tid efter den händelse som förhöret skall avse. Å andra sidan saknas i och för sig inte sällan förutsättningar att genomföra meningsfulla förhör i direkt anslutning till brottet. Det är inte ovanligt att de inblandade är berusade, en målsägande kan vara chockad och liknande. Ofta är emellertid den mest riktiga vittnesutsagan den som avges i någorlunda nära anslutning till en händelse, när minnesbilderna är färska och opåverkade av yttre faktorer. Detsamma gäller inte sällan förhör med den misstänkte, innan taktiska och andra överväganden börjat göra sig gällande. Efter det att en berättelse avgivits till polisen blir utsagan - med ett tillspetsat uttryck - på något sätt begagnad. Särskilt om upprepade förhör hålls under förundersökningen finns det en risk att den hörde inte kan frigöra sig från vad han sagt vid förhören och att det snarare blir vad han sagt till polisen i stället för minnet av händelsen som kommer till uttryck vid huvudförhandlingen. Det särskilda värde som ligger i att ett förhör hålls muntligen blir mer uttunnat ju fler gånger en person tidigare hörts om samma sak. Det är bl. a. detta som gör att man bör vara försiktig med att i högre rätt omvärdera bevisvärdet av en utsaga som lämnats i lägre rätt. Ju längre tid som en utredning tar desto större är också risken att minnesbilderna förbleknar eller förändras. Det sagda leder till slutsatsen att en allmän målsättning

måste vara att förhören i domstolen, vilka skall ligga till grund för prövningen av ansvarsfrågan, bör upptas så snart som möjligt efter händelsen och att det kan vara olyckligt för kvalitén på bevisningen att den hörde tidigare vid upprepade tillfällen hörts om samma sak.

Rättegångsbalkens regelsystem förutsätter således principiellt att när målet kommit så långt som till huvudförhandling förundersökningen i stort sett spelat ut sin roll. I praktiken har emellertid utvecklingen i viss mån gått i en annan riktning. Det är allt vanligare att misstänkta, målsäganden och vittnen ändrar sina uppgifter vid huvudförhandlingen eller då vägrar yttra sig, varför åklagaren ser sig nödsakad att återropa vad de sagt vid polisförhören. En orsak härtil kan säkert vara att klimatet i rättsalen har hårdnat, särskilt vid handläggningen av allvarigare brottslighet, såsom narkotikabrott och liknande. Det kan medföra att polis och åklagare anser sig vara tvungna att hålla många omfattande och detaljerade förhör under förundersökningen och mycket noggrant dokumentera dessa. Det är vidare inte ovanligt att huvudförhandlingen kommer till stånd så lång tid efter händelsen att vittnen och andra helt enkelt har glömt bort detaljerna i händelseförloppet. Vi ser detta som ett olyckligt och svårbemästrat problem. Det finns enligt vår mening mycket starka skäl att slå vakt om omedelbarhetsprincipen. Förhör hållna inför domstol inför offentlighetens ljus är trots allt omgärdade av starka rättssäkerhetsgarantier, parterna och rättens ledamöter får ett direkt intryck av den som hörs, de får möjligheter att ställa följdfrågor osv. Från denna synpunkt är det angeläget att förfarandet är utformat så att så goda förhållanden som möjligt föreligger för att uppta den muntliga bevisningen i domstolen, i de mål där huvudförhandling kommer till stånd. Detta är sagt som en utgångspunkt för diskussionen. Vi återkommer nedan till hur avvägningen mellan förhör under förundersökningen och förhöret i domstolen närmare bör ske.

Till skillnad mot vad som gäller för domstolsprocessen finns inte beträffande förundersökningen något självändamål i att ha strikta förfaranderegler. Rättegången måste, för att uppfylla rättssäkerhetskraven, präglas av ett stort mått av förutsebarhet och formell ordning. Förundersökningsförfarandet däremot, som ju huvudsakligen har ett förberedande syfte, måste, för att vara effektivt, präglas av flexibilitet och möjlighet att beroende på omständigheterna variera såväl metoder som typ av insatser. Förundersökningsförfarandet bör därför kunna anpassas efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Regelverket skall vara så utformat och medge så stor flexibilitet i förfarandet att det inte i något fall av formella skäl skall vara tvunget att lägga ner mer arbete på en utredning än vad som är sakligt motiverat för att medge en tillfredsställande prövning av målet. Förfarandereglerorna skall sålunda vara öppet utformade med få formella krav vad avser

arbetets inriktning, omfattning och uppläggning. I praktiken skiljer sig också olika förundersökningar oerhört mycket från varandra. Det säger sig självt att formerna för utredningen och kraven på dokumentationen och liknande inte är desamma vid ett spaningsmord som vid ett mål om grov ekonomisk brottslighet och att omfattningen av utredningen i sådana fall inte är densamma som vid ett erkänt snatteri. De grundläggande förfarandereglerna är emellertid desamma och skall passa alla utredningar. Kravet på flexibilitet blir härigenom stort.

Som vi tidigare konstaterat är förundersökningen för närvarande en flaskhals i systemet för beivrande av brott. I princip råder en absolut förundersökningsplikt. Utrymmet för att väcka åtal utan en formell förundersökning är mycket litet och inskränker sig till de allra lindrigaste brotten. Det finns mot bakgrund av det anförda anledning att pröva om detta utrymme bör vidgas.

11.2 Kan förundersökningsplikten slopas?

Med utgångspunkt i förundersökningens syfte har vi undersökt om det är möjligt att slopa kravet på förundersökning i vissa fall. Vi föreslår att kravet på formell förundersökning slopas generellt för bötesbrott, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. För allvarigare brott anser vi att kravet på förundersökning skall vara kvar i sin nuvarande form, men att stora ansträngningar skall göras att påskynda förfarandet i olika avseenden.

11.2.1 Inledning

Med förundersökningsplikt avses normalt den i 23 kap. 1 § RB stadgade skyldigheten att inleda brottsutredning så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal begåtts. Plikten att företa förundersökning korresponderar med och är i viss mån en konsekvens av den absoluta åtalsplikten. Med vissa undantag, t.ex. vad avser ungdomar, behöver förundersökning inte vidtas om inte åtal kan förväntas. När vi i detta sammanhang diskuterar förundersökningsplikten är det med en något annan utgångspunkt. Vi har tidigare diskuterat åtalspliktens omfattning. Avsikten är inte att nu påverka denna fråga. Vad som är aktuellt är i stället om förundersökningens roll i brottmålsprocessen, med ett bibehållande av en principiell absolut åtalsplikt, kan förändras. Frågan är om det, genom att minska insatserna under förundersökningen, finns förutsättningar för att förskjuta tyngdpunkten i förfarandet från målets förberedande stadium till själva prövningen av målet.

Vid överväganden angående förundersökningsplikten måste också enligt vår mening noga skiljas mellan kravet på att en prövning av

målet skall föregås av en brottsutredning och den skyldighet som föreligger att dokumentera vad som framkommit vid utredningen. Med förundersökningsplikt måste avses utredningsskyldigheten som sådan. En slopad förundersökningsplikt innebär i denna mening ett slopande av kravet på att utreda brottet innan åtalsfrågan prövas och målet förs till domstol.

I diskussioner om förundersökningsplikten blandas inte sällan ihop kravet på förundersökning som sådan och vilka krav som gäller för dokumentation av förundersökningen. Regelverket vad avser förundersökningsförfarandet är relativt glest. Beträffande straffprocessuella tvångsmedel och andra åtgärder av ingripande betydelse för den enskilde finns förhållandevis noggrann reglering, men i övrigt är polis och åklagare i stor utsträckning fria att anpassa förfarandet efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Dagens regler kan inte sägas tvinga myndigheterna att av formella skäl vidta mer vidlyftig utredning än vad som krävs för att uppfylla de i lagstiftningen angivna syftena med förundersökningsförfarandet, alltså i första hand att bilda underlag för beslut i åtalsfrågan och förbereda den kommande processen. Regelverket lägger inte hinder i vägen för en fortlöpande metodutveckling och rationalisering av förfarandet. Vad som i stället uppmärksamheten många gånger riktats mot är de förhållandevis omfattande kraven på dokumentation av vad som förekommit under utredningen. Det är, kan man säga, inte utredningen som sådan som medför att förundersökningsprotokollen blir omfattande utan vad som redovisas av de olika utredningsåtgärderna och då särskilt redovisningen av hållna förhör.

Det är vår uppfattning att synen och kraven på hur vidlyftig dokumentation som skall förekomma under förundersökningen bör förändras. Som vi nedan kommer att utveckla bör förhållandevis stora rationaliseringsvinster kunna uppnås genom ändrade rutiner beträffande utformningen av förundersökningsprotokollen och detta utan att några rättssäkerhetskrav behöver uppges.

Vad ett slopande av förundersökningsplikten som sådan i stället handlar om är huruvida det är möjligt att pröva åtalsfrågan och föra målet till domstol utan att företa den utredning som lagstiftningen i dag kräver för att upprätthålla syftet med förundersökningsförfarandet. Frågan är således om man under vissa förhållanden kan slopa kravet på att göra den förberedande utredning som förundersökningen utgör och pröva frågan om ansvar och påföljd utan att sådan utredning skett. Såsom nedan kommer att utvecklas innebär en sådan förändring en viss mån förändrad syn på åklagarens och domstolens roll i straffprocessen, i vart fall när det rör sig om något allvarigare och mer komplicerade mål.

Vid brott av unga, här avses ungdomar under arton år, anses

förundersökningen ha ett visst kriminalpolitiskt egenvärde. För denna ålderskatgori är därför förundersökning obligatorisk, även om åtalsunderlåtelse kan förväntas. Även i övrigt har i vissa sammanhang gjorts gällande att förundersökningen skall ses som ett särskilt kriminalpolitiskt instrument (se exempelvis SOU 1976:47 s. 110). Beträffande ungdomar är detta synsätt säkert riktigt. Det ankommer emellertid inte på vår utredning att se över samhällets reaktioner vid brott av unga. Vi ser det som en uppgift för den särskilda kommittén med uppdrag att se över det allmännas insatser vid brott av unga (Ju 1990:07) att bedöma huruvida förundersökningssplikten vid ungdomsbrott skall mjukas upp. Vad nedan sägs om förundersökningssplikten syftar därför i första hand på utredning av sådana brott där gärningsmannen är över arton år. Beträffande vuxna lagöverträdare skall enligt vår mening förundersökningen som sådan inte ges något mer markerat kriminalpolitiskt egenvärde. En utgångspunkt för prövningen av förfarandereglererna skall vara att förundersökningens uppgift huvudsakligen är att tjäna endast som ett underlag för den kommande åtalsprövningen och domstolsprocessen.

11.2.2 Bötesbrott

Enligt 23 kap. 22 § RB gäller i dag att förundersökning inte är erforderlig beträffande brott för vilket inte är stadgat svårare påföljd än böter, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. Undantaget gäller också för förseelse under rättegång och beträffande vissa mål som upptas direkt av högre rätt, om det inte finns anledning att döma till annat än böter. Om målet skall upptas av underrätt och det inte är fråga om brott som omedelbart iakttagits av rätten skall enligt 25 § FUK av polisrapport eller annan dylik handling framgå om den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen. Utsaga behöver inte återges annat än som en kortfattad redogörelse för dess väsentliga innehåll.

Skillnaden mot en formell förundersökning är i och för sig inte dramatisk. I enlighet med det resonemang som förts ovan innebär bestämmelsen inte undantag från kravet på utredning som sådan. Reglerna om åtalsplikt påverkas inte och utredningen måste ge ett tillräckligt underlag för prövningen av ansvars- och påföljdsfrågan. Samma objektivitetskrav som under en formell förundersökning måste anses gälla i dessa fall. Beträffande formerna för förhör och inhämtande av annan utredning kan reglerna om förundersökning tillämpas analogt. Det bör dock betonas att sådana tvångsmedel som förutsätter att förundersökning inlett givetvis inte får tillgripas. Vad som i praktiken skiljer är främst att förundersökningssprotokoll inte behöver upprättas och att den misstänkte formellt inte behöver delges

misstanke och inte heller få del av utredningen enligt bestämmelserna i 23 kap. 18 § RB. Beträffande dokumentationen stadgas endast att det av polisrapport eller annan handling bör framgå huruvida den misstänkte erkänner eller förnekar gärningen samt att utsaga av hörd person inte behöver redovisas annat än som en redogörelse för utsagans väsentliga innehåll (24 och 25 §§ FUK). Av kravet på att utredningen skall kunna tjäna som tillräckligt underlag för prövning av om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot skall utfärdas eller om åtal skall väckas följer dock att det i handlingarna måste intas sådana uppgifter beträffande den misstänkte och händelsen att gärningsmannen och gärningen kan identifieras och att även i övrigt tillräckliga uppgifter för prövningen av ansvars- och påföljdsfrågan föreligger.

Det angivna förenklade förfarandet tillämpas i mycket stor utsträckning, särskilt i trafikmål. När föreläggande av ordningsbot utfärdas direkt på platsen sker normalt endast kortfattade noteringar på ordningsbotsblanketten. Beträffande andra fall där förundersökning underlåts rör det sig i regel om bötesförseelser som redovisas från polismyndigheten till åklagaren endast i form av en polisrapport. Åtalsprövningen sker därefter på grundval av vad som framgår av rapporten. Om åklagaren finner underlaget otillräckligt kan han dock besluta att förundersökning skall inledas (jfr RÅ:s cirkulär RÅC I:107 s. 2, se också FAP 404-1).

Systemet med förenklad utredning har inte visat sig vara förenat med några olägenheter. Tvärtom framstår det som en praktisk lösning som i hög grad befrämjar snabbheten i förfarandet. Det finns enligt vår mening anledning att överväga om utrymmet för att underlåta förundersökning för lindrigare brott enligt den angivna bestämmelsen bör utvidgas.

Befrielsen från skyldigheten att företa formell förundersökning torde vara särskilt motiverad i de fall den misstänkte erkänner gärningen och förutsättningar för att beivra brottet genom strafföreläggande eller ordningsbot föreligger. Några tveksamheter beträffande skuldfrågan får här inte föreligga och saken är normalt förhållandevis lättutredd. Vi har tidigare föreslagit att utrymmet för såväl strafföreläggande som ordningsbot skall vidgas. För att det av oss skisserade systemet med ordningsbot för snatteri och andra i dag dagsbotsbelagda brott skall kunna fungera i praktiken är det en förutsättning att också i dessa fall möjlighet att underlåta förundersökning föreligger. Det torde således vara nödvändigt att ingripande polisman har möjlighet att såsom underlag för föreläggandet använda sig av sådana kortfattade anteckningar som i dag förekommer inom ordningsbotssystemet. Också beträffande bötesbrott i övrigt bör enligt vår mening förundersökning kunna underlåtas när det rör sig om saker som inte kräver mer

vidlyftig utredning. Som exempel skulle kunna nämnas lindrigare trafiknykterhetsbrott och grov olovlig körning. I dessa fall är ofta förhållandena sådana att det som underlag för prövningen av om strafföreläggande skall utfärdas borde räcka med vad som upptagits i polisrapporten. Det bör påpekas att den misstänkte genom sin inställning i skuldfrågan eller genom att påkalla ytterligare utredningsåtgärder i hög grad själv kan påverka om en fullständig utredning skall företas eller om han kan godta att förundersökning underläts. Också det förhållandet att målsäganden riktar anspråk mot den misstänkte kan medföra att en utredning behöver vidtas. När strafföreläggande utfärdas prövar dessutom åklagaren självständigt fullständigheten av underlaget.

En omständighet som kan föranleda att en formell förundersökning bör genomföras är att sådana åtgärder behöver vidtas under utredningen som bör dokumenteras i förundersökningsprotokoll. Såsom exempel kan nämnas att ett gripande eller mer omfattande beslag förekommit. Även i andra fall kan det vara av vikt, inte minst från tillsynsynpunkt, att åtgärder dokumenteras i förundersökningsprotokollets form. Det bör också betonas att det för tillämpning av vissa tvångsmedel, såsom hämtning till förhör, förutsätts att förundersökning formellt inletts.

Vi föreslår med hänvisning till det anförda att skyldighet att företa förundersökning inte skall föreligga beträffande brott som kan antas leda till endast böter, om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger. Närmare anvisningar för tillämpningen av ett sådant utvidgat förenklat utredningsförfarande bör meddelas av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen. I samband därmed bör riksåklagaren och rikspolisstyrelsen åläggas att utfärda sådana anvisningar.

11.2.3 Allvarligare brott

Också beträffande allvarligare brott bör naturligtvis undersökas om förundersökningsplikten kan begränsas. Även här bör markeras skillnaden mellan att förändra kraven på dokumentation och att medge lindringar i utredningsplikten som sådan. Vi har utgått från att i de fall förundersökning vidtas avseende brott över bötesnivån bör även fortsättningsvis protokoll föras vid utredningen. Vi återkommer nedan till vad protokollet i sådant fall bör innehålla. Vad det nu är fråga om är huruvida kravet på att överhuvudtaget företa en förundersökning bör mjukas upp.

Om man utgår från att förundersökningen som sådan inte i första hand skall ses som något kriminalpolitiskt instrument utan främst tjäna som underlag för den kommande åtalsprövningen och som en förberedelse inför en eventuell förhandling i domstol är det naturligt

att omfattningen av det arbete som skall göras under detta förberedande stadium begränsas i så stor utsträckning som möjligt. Såsom tidigare anförts finns det redan med dagens regler förhållandevis stora möjligheter att begränsa utredningen till vad som är erforderligt i det enskilda fallet. Utredningen måste dock vara så fullständig att syftet med förfarandet uppfylls. Åklagaren skall sålunda erhålla ett fullständigt underlag för åtalsprövningen och förundersökningen skall vara så utformad att en förhandling i domstol skall kunna genomföras i ett sammanhang.

Under senare år har vikten av en snabb reaktion på brott kommit alltmer i förgrunden. Sambandet mellan brott och straff har understrukits. En tanke som alltmer kommit att debatteras är att införa någon form av jourdomstolar, alltså domstolar som skulle kunna döma för brott i mycket nära anslutning till händelsen. Möjligheterna att få ett system med jourdomstolar att fungera i praktiken är i hög grad beroende av utformningen av förundersökningsförfarandet. Det som gör att handläggningen av brottmål drar ut på tiden är i allmänhet inte att målen blir liggande i domstol, utan att det förberedande utredningsförfarandet tar viss tid. Vi har redan i dag ett fungerande jourdomstolssystem för prövning av fråga om häktning. Det torde i och för sig inte vara förenat med några större svårigheter att utveckla detta system så att dessa domstolar får formell rätt att pröva målet i hela dess vidd, när förutsättningar i övrigt för detta föreligger. Vad som i praktiken skulle erfordras är egentligen inte mer än att antingen nämndemän tjänstgör också på helgerna eller att domförhållningarna ändras så att det möjliggörs att döma med ensamdomare i större utsträckning än i dag. Möjligen skulle utrymmet för kortare straffprocessuella frihetsberövanden också behöva utvidgas något. Om något förundersökningsförfarande således inte skulle bedömas vara erforderligt skulle det inte vara förenat med några större svårigheter att åstadkomma en formell ordning där förhandlingen i domstol skulle kunna följa mycket snart på brottet, även om vissa praktiska svårigheter, exempelvis vad avser att få tag på målsäganden och vittnen med kort varsel och att utreda den misstänktes personliga förhållanden, kan föreligga. I de fall den misstänkte var begärd häktad skulle målet, särskilt om någon muntlig bevisning inte var erforderlig, i sin helhet ofta kunna avgöras redan vid häktningsförhandlingen.

Svårigheten ligger i stället, som vi ser det, i att det brister i förutsättningarna för att i någon större utsträckning slopa kravet på förundersökning. Jourdomstolstanken - som vi uppfattat den - bygger på att man närmast direkt från brottsplatsen skall kunna inställa en misstänkt vid domstol. Även om det skulle kunna fungera i vissa mål synes det i flertalet fall vara svårt att förena ett sådant system med de krav på rättssäkerhet som vi ställer på förfarandet. Förundersökningen

syftar till att skapa fullgott underlag för åtalsprövningen och att förbereda målet inför kommande förhandling. En av hörnstenarna i det straffrättsliga systemet är att polis och åklagare skall vara objektiva och i varje fall söka det som är materiellt rätt. Det tar sig uttryck i bl.a. att det under utredningen även skall undersökas sådant som är till den misstänktes fördel. Åklagaren fattar normalt inte beslut om åtal om det inte finns anledning att räkna med en fällande dom. Om man bortser från de dispositiva inslag som finns i ordningsbets- och strafföreläggandesystemen är brottmålet indispositivt. Den misstänkte är inte bunden av ett erkännande och domstolen kan frikänna även om den tilltalade medger ansvar. Om kravet på förundersökning eller motsvarande utredning slopades skulle man förmodligen vara tvungen att tillerkänna ett erkännande större processuell betydelse än det har i dag. En sådan utveckling kan enligt vår mening accepteras endast under förutsättning av att åklagarens objektivitetskrav bibehålls och att han ges erforderligt underlag för att göra en rättvis prövning. Ett accepterande av ett erkännande måste alltid grundas på en på objektiva grunder vilande övertygelse att erkännandet är materiellt riktigt. Vid strafföreläggande och ordningsbot gäller visserligen att erkännandet får avgörande rättsverkningar för den enskilde. Också i dessa fall vilar dock förfarandet på grundprincipen att åklagare och polis skall ha övertygande bevisning om den misstänktes skuld. Om målet prövas i domstol skall enligt vår mening även fortsättningsvis gälla att erkännande inte ges en självständig processuell betydelse för bedömning av skuldfrågan utan endast ses som ett bevisfaktum. I sammanhanget bör påpekas att förundersökningen också har till syfte att utreda målsägandens anspråk. Åklagarens skyldighet att ta tillvara målsägandens intresse har alltmer kommit att betonas. Också denna omständighet kan medföra ett krav på förundersökning.

Det finns i vissa andra rättssystem, bl.a. det amerikanska, möjligheter att genom förhandling med den tilltalade träffa överenskommelse angående bedömningen av skuld- och påföljdsfrågan. Om man öppnade en sådan möjlighet skulle förutsättningar kunna skapas att slopa kravet på en fullständig utredning i många fall. Vi vill ändå, bl.a. med hänvisning till vad vi ovan anfört om erkännandets betydelse, avvisa en sådan lösning. Åklagaren bör alltid ha en principiell skyldighet att verka för att ett mål blir materiellt riktigt bedömt. Det skulle stå i strid med grundläggande principer för vår rättsordning att medge att åklagare på något sätt skulle köpslå med den tilltalade i åtalsfrågan eller att han med öppna ögon skulle medverka till att en tilltalad dömdes för något annat brott än vad som en utredning på objektiva grunder skulle kunna förväntas utvisa. Varje form av förhandling i ansvars- eller påföljdsfrågan bör således enligt vår mening avvisas. Påpekas kan att den möjlighet till förberedelse i

brottmål som numera föreligger enligt 45 kap. 13 § RB inte har till syfte att skapa utrymme för förhandling mellan parterna angående målets materiella bedömning utan endast avser att ge förutsättningar för att den kommande processen skall kunna genomföras på ett rationellt sätt, exempelvis genom att parterna får klargöra sina ståndpunkter i olika frågor. Det förtjänar också att anmärkas att en svensk åklagare till skillnad mot sin amerikanske kollega i grund och botten inte har något att förhandla om. En tilltalad kan inte påräkna lindrigare bedömning av endast det skälet att han erkänner brottet (jfr prop. 1987/88:120 s. 92) och domstolen är inte bunden vare sig av åklagarens rubricering av gärningen eller av hans yrkande i påföljdsdelen. I 23 kap. 12 § RB stadgas dessutom ett direkt förbud mot att i syfte att framkalla beaktelse eller uttalande i viss riktning använda förespeglningar om särskilda förmåner eller liknande. En annan sak är att det inte sällan går att kraftigt begränsa utredningarna när den misstänkte erkänner vissa brott och förnekar andra genom en rationell tillämpning av reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningens begränsning vid flerfaldig brottslighet. Detta sker dock under strikt iakttagande av åklagarens objektivitetskrav; någon förhandling skall det inte vara fråga om. Det kan antecknas att detta synsätt överensstämmer väl med den ståndpunkt riksåklagaren intagit i ett tillsynsärende vari frågan om åklagares möjlighet att förhandla med den misstänkte i skuldfrågan behandlats (RÅ:s beslut 1989-11-14, ÅD 85-89).

Ett slopat krav på förundersökning torde också kräva en ändrad syn på förundersökningens syfte och en uppmjukning av principerna om omedelbarhet och koncentration vid huvudförhandlingen. Åklagare skulle i många fall få föra mål till domstol utan att ha tagit slutlig ställning till åtalets utformning. En sådan ordning är enligt vår mening inte förenlig med grundläggande rättssäkerhetskrav. Den misstänkte har ett berättigat intresse av att före förhandlingen genom en definitiv gärningsbeskrivning få veta vilken gärning som åklagaren lägger honom till last och vilken bevisning som åklagaren åberopar. Den misstänkte måste ges rimliga möjligheter att förbereda sitt försvar. Om man inte är beredd att ge avkall på den misstänktes intressen kommer i annat fall förundersökningen att flyttas till domstolen. Förutom de handläggningens nackdelar som en sådan ordning för med sig står den också i strid mot den förhållandevis passiva roll som domaren enligt ett modernt synsätt skall inta i brottmålsprocessen. Trots det snabba åtalsbeslutet kan handläggningen vidare komma att dra ut på tiden genom att förhandlingen måste ställas in för olika kompletteringar.

Det anförda innebär enligt vår mening att det inte är vare sig lämpligt eller möjligt att slopa kravet på förundersökning i allvarigare

mål. Det gäller i vart fall om man inte är beredd att ge avkall på de grundläggande principerna för vilket underlag åklagaren skall ha för sin prövning av åtalsfrågan och förutsättningarna för huvudförhandlingen i domstol. Vi finner sålunda att, utöver den uppmjukning av kravet på formell förundersökning avseende bötesbrott som ovan berörts, förundersökningsplikten bör bibehållas.

Vi vill emellertid betona att det härigenom inte är uteslutet att det skulle kunna finnas förutsättningar för ett jourdomstolssystem i Sverige, även om frågan är alltför komplex för att närmare penetreras inom ramen för denna utredning. Det är nämligen vår uppfattning att det är fullt möjligt att i många fall med ett bibehållet krav på förundersökning i enlighet med de i lagstiftningen angivna syftena mycket påtagligt förkorta utredningstiderna. Det gäller särskilt om den förändrade syn på dokumentationskravet som nedan kommer att beröras får genomslag. Redan i dag finns i många fall förutsättningar att pröva målet inom några dagar från brottet med ett effektivt genomfört förundersökningsförfarande. Exempel på måltypen där sådana förutsättningar inte sällan bör föreligga är stöld, när den misstänkte tagits på bar gärning eller skuldfrågan annars är uppenbar, olovlig vistelse i riket och smuggling av enstaka partier av narkotika.

Det är således vår uppfattning att en snabb utredning av brott i de flesta fall är möjlig utan att det grundläggande skydd för den misstänktes rättssäkerhet som ligger i ett krav på formell förundersökning behöver ges upp. Någon dramatisk förändring av förundersökningsinstitutet torde sålunda inte vara erforderlig för att uppfylla de krav som i direktiven ställs på förfarandet.

11.3 Förutredning och förspaning

Efter en genomgång av de rättsliga förutsättningarna och formerna för förutredning och förspaning finner vi för vår del att behov av författningsreglering inte föreligger, men att vissa råd och föreskrifter vad avser dokumentation och liknande bör utfärdas av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen.

Ett försök till definition av begreppen förutredning och förspaning och en beskrivning av rättsläget ges ovan i avsnitt 5.2. Såsom där anförts är förutredning och förspaning ett i dag i stort sett oreglerat område. Vi har tidigare anført att det ligger ett värde i att i så liten utsträckning som möjligt reglera förundersökningsförfarandet. Det gäller i än högre grad för den formella förundersökningens förstadier. Åtgärder under detta skede faller inom ramen för polis och åklagares allmänna åtagande att verka för beivrande av brott. Det ligger i

sakens natur att det kan bli fråga om åtgärder av mycket skilda slag och behovet av insatser är allmänt svårt att förutse. En reglering av under vilka förutsättningar förutrednings- eller förspaningsåtgärder får vidtas skulle därför av nödvändighet bli så allmänt hållen att det finns en påtaglig risk att den inte skulle ge någon direkt ledning för verksamheten. Behov av en reglering föreligger enligt vår uppfattning endast i den utsträckning det är erforderligt med hänsyn till skyddet för den enskildes integritet eller annan liknande omständighet. Vi kan för vår del inte finna att något behov av ytterligare regler föreligger i detta avseende. Såsom anförts tidigare torde några tvångsmedel inte få tillgripas med mindre än att det finns förutsättningar att formellt inleda en förundersökning. De allmänna regler som gäller för polis- och åklagarverksamheten, såsom kraven på objektivitet och proportionalitet, är enligt vår mening tillräckliga för att skydda den enskildes intresse.

I enlighet med vad som framhållits ovan bör också påpekas att många av förundersökningsreglerna skall tillämpas analogt under förundersökningens förstadier. Så bör exempelvis samma dokumentationskrav anses gälla för åtgärder vidtagna under dessa stadier. Beträffande reglerna om förundersökningsledning finns anledning att skilja mellan vad som är hänförligt till förutredning och vad som kan betecknas som förspaning.

Frågor om förutredning är normalt en sak för den som skall leda undersökningen för brottet. Om målet är sådant att det enligt fördelningssirkuläret är åklagaren som skall vara förundersökningsledare bör det också vara denne som handlägger ärendet på förutredningsstadiet. Något hinder mot att han därvid anlitar biträde av polismyndigheten finns givetvis inte. Polisens skyldighet att ställa resurser till förfogande kan däremot i dessa fall inte grundas på rättegångsbalkens regler, eftersom förundersökning formellt inte inletts, utan får anses följa av polisens allmänna skyldighet att verka för beivrande av brott. Förhållandena kan jämföras med de som råder när polisen vidtar utredningsåtgärder på begäran av främmande stat. Även i dessa fall anses det åligga polisen att vara behjälplig vid utredning, trots att något sådant åliggande inte uttryckligen fastlagts i lagstiftningen. Om åklagaren beordrar åtgärder bör särskilt markeras att det är fråga om åtgärder under förutredning och inte förundersökning.

Förspaning däremot får, som tidigare framhållits, normalt anses vara en utpräglat polisär uppgift. Även om det i många fall, speciellt när det rör sig om misstankar om allvarligare brottslighet, kan finnas skäl att hålla åklagaren underrättad om spaningens fortskridande är det sällan det finns anledning för åklagare att handha det formella ledningsansvaret i detta skede. Om så sker bör man vara medveten

om att åklagarens rätt att under förundersökning beordra åtgärder inte utan vidare kan göras gällande på detta stadium. Det finns därför en risk att ansvarsfrågorna blir oklara.

Såsom nedan kommer att utvecklas bör man uttryckligen markera när en förutredning eller förspaning övergår i en formell förundersökning. Det bör understrykas att det sällan finns förutsättningar att vidta mer vidlyftiga utredningar i förutredningens form. Det ankommer på den som skall besluta om förundersökningens inledande att tillse att en förutredning inte drivs längre än vad som är tillåtet enligt reglerna om förundersökning. Så snart förutsättningar finns för att inleda förundersökning skall således utredningen övergå i en formell förundersökning.

Enligt vår mening finns ett behov av råd och föreskrifter vad avser frågor om diarieföring, dokumentation i övrigt, informationsutbyte mellan myndigheterna och liknande när det gäller förutrednings- och förspaningsåtgärder. Regeringen bör lämpligen ålägga riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att utfärda sådana råd och föreskrifter.

11.4 Förundersökningens inledande

Vi föreslår att beslut om att inleda eller utvidga en förundersökning alltid skall dokumenteras.

Enligt 23 kap. 1 § RB skall förundersökning inledas när det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal förövats. Gränsen har, som tidigare konstaterats, satts relativt lågt. Samtidigt följer en rad rättsverkningar av att utredningen formellt har status av förundersökning. Förfarandereglerna i 23 kap. RB och i FUK blir sålunda fullt ut tillämpliga och skall iakttas. Förundersökningsledare skall utses, protokoll skall föras, vittnesförhör får påkallas vid domstol, målsägandebiträde kan förordnas, utredningen skall avslutas genom formellt beslut osv. Att en förundersökning inletts eller att förutsättningar härför föreligger är också ett villkor för att några tvångsmedel skall få tillgripas. Hämtning till förhör är sålunda inte tillåten med mindre än att förundersökning formellt inletts. För vissa tvångsåtgärder, såsom anhållande och reseförbud, krävs därutöver att åtgärden riktas mot någon som skäligen kan misstänkas för brottet.

En förundersökning kan inledas på olika sätt. Ofta sker det formellt genom att utredningsarbetet helt enkelt sätts igång eller genom att en förutredning eller förspaning övergår i en förundersökning. I andra fall fattas ett särskilt beslut. Det rör sig då oftast om mer vidlyftiga mål, där åklagaren har anledning att begränsa utredningen på något sätt och också ger direktiv för utredningsarbetet. I ett stort antal mål

fattas dock inte något formellt beslut om att förundersökning skall inledas.

Det finns enligt vår uppfattning inte någon anledning att ändra den grundläggande bestämmelsen om när förundersökning skall inledas. Däremot finns det skäl att tydligare än vad som ofta sker i dag markera när en förundersökning faktiskt inleds. Med hänsyn till de konsekvenser som inledande av förundersökning för med sig är det inte acceptabelt att, såsom ibland förekommer, oklarhet råder om en förundersökning faktiskt inletts eller om utredningen alltjämt befinner sig på ett förberedande stadium (jfr JO 1991 s. 86). Vi föreslår därför att beslut huruvida förundersökning skall inledas eller ej alltid skall dokumenteras. När förundersökning inleds skall också särskilt anges vilka brott som förundersökningen avser. En utvidgning av förundersökningen till att avse ytterligare brott bör också markeras. En bestämmelse om dokumentationsskyldigheten bör intas i förundersökningskungörelsen. Också bestämmelsen om inledande av förundersökning i rättegångsbalken bör göras mer tydlig i detta avseende.

Det kan finnas anledning att betona att förslaget inte innebär någon principiell skillnad vad avser förundersökningsledarens skyldighet att ta ställning till frågan om förundersökningens inledande. En sådan skyldighet finns redan i dag. Det innebär samtidigt att förundersökningens formella omfattning i och för sig inte blir beroende av att dokumentationsskyldigheten fullgjorts. Vad förslaget syftar till är framför allt att fästa undersökningsledarens uppmärksamhet på skyldigheten att ta ställning i förundersökningsfrågan och att det av akten skall framgå vad utredningen avser.

Vi är medvetna om att ett system av detta slag kan medföra visst merarbete. Utöver de principiella skäl som anförts har emellertid dokumentationsskyldigheten också praktiska fördelar, vilka enligt vår mening mer än väl uppväger eventuella svårigheter. Den skulle tvinga polis och åklagare att ta uttrycklig ställning till om förundersökning skall inledas för varje enskilt brott. Ansvarsfrågan blir klarlagd på det sättet att det görs klart vem som är undersökningsledare och i den egenskapen ansvarar för ärendets handläggning. Rutiner bör kunna skapas som medför att beslut i frågan om förundersökning skall inledas fattas direkt i samband med att ärendet anhängiggörs på myndigheten eller vid den senare tidpunkt när underlag för sådant beslut föreligger. Härigenom motverkas att ärenden läggs i balans och förutsättningarna ökar för att möjligheterna att begränsa utredningen skall kunna uppmärksammas på ett tidigt stadium.

Det sagda innebär inte att förundersökningsåtgärder, såsom förhör och liknande, inte kan vidtas innan en förundersökning formellt inletts. Såsom utvecklas nedan bör tvärtom polismän åläggas utvidgad skyldighet att utföra utredning direkt i samband med ingripande mot

brott eller vid anmälsupptagning, om inte förhållandena är sådana att undersökningsledarens beslut lämpligen bör avvaktas.

11.5 Förfarandet

Vi föreslår att polismans rätt och skyldighet att, innan en förundersökning hunnit inledas, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder direkt på platsen för ett brott eller i samband med anmälsupptagning skall utvidgas. Vi tar också upp vissa metodfrågor såsom kallelse och hämtning till förhör, kommunikation mellan polis och åklagare i förundersökningens inledningsskede och behovet av s.k. feed-back. Några regelförändringar i detta avseende föreslås dock inte. Vi understryker vikten av centralt metodutvecklingsarbete, såväl internt inom åklagarsväsendet som i samarbete mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen.

Förfaranderegler i 23 kap. RB och i FUK är, som vi tidigare framhållit, mycket öppet utformade. Det är också naturligt med hänsyn till ändamålet med förundersökningen och de mycket varierande förhållanden under vilka olika utredningar kan komma att drivas. Utredningsmetoder, användande av teknikstöd, rutiner o.d. måste i så stor utsträckning som möjligt få utvecklas utan att ändring av det grundläggande regelsystemet skall behöva göras. I annat fall blir lagstiftningen ett hinder för det löpande rationaliseringsarbetet. Vad som är angeläget att ha i lagbundna former är egentligen endast förutsättningarna för åtgärder, beträffande vilka det är av särskild vikt att medborgarnas behov av integritet tillgodoses.

Vi har mot denna bakgrund i första hand inriktat vår granskning på att finna sådana inslag i förfarandet som kan medföra fördröjningar av utredningen utan att motsvara nytta för den kommande processen. Varje åtgärd som kan leda till att brottsutredningar sker mer skyndsamt utan att rättssäkerheten eftersätts är enligt vår uppfattning positiv såväl med avseende på den enskilda utredningen som på det samlade resursutnyttjandet.

11.5.1 Utredningsåtgärder innan förundersökning hunnit inledas

Enligt 23 kap. 3 § RB fjärde stycket gäller i dag att polisman, innan förundersökning hunnit inledas, får hålla förhör och vidta annan utredningsåtgärd, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet. Bestämmelsen har, såsom framgår av lydelsen, undantagskaraktär.

Någon skyldighet att vidta utredningsåtgärder i detta skede föreligger inte enligt rättegångsbalkens regler. Bestämmelsen har nog hittills ansetts ge uttryck för en möjlighet snarare än för ett åliggande. Inte heller i polislagen stadgas någon skyldighet för polisman att vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning hunnit inledas. I 9 § polislagen sägs endast att polisman, när han får kännedom om brott som hör under allmänt åtal, skall lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

Såväl från utredningssynpunkt som för att påskynda förfarandet står mycket att vinna på att möjliga utredningsåtgärder företas i nära anslutning till brottet. Särskilt beträffande vardagsbrottslighet, såsom butiksstölder, biltillgrepp, rattfylleri, grov olovlig körning, enklare former fall av misshandel och liknande är förhållande ofta sådana att det är möjligt att praktiskt taget slutföra utredningen direkt på plats. Enligt vad vi erfarit är det en allmän uppfattning inom kriminalpolisen att en stor del av arbetet går ut på att vidta utredningsåtgärder som utan större svårighet skulle kunnat ha vidtagits i direkt anslutning till brottet, vid ingripandet eller vid anmälanupptagningen. Redan i dag förekommer att åklagare är behjälpliga med att utarbeta mallar för att underlätta för ordningspolispersonal att utföra olika utredningsåtgärder i sådana sammanhang. Detta system bör kunna utvecklas i framtiden, inte minst genom riksåklagarens försorg. Det bör enligt vår uppfattning ses som ett naturligt åliggande för all polispersonal att vidta möjliga åtgärder för utredning av brott. De uppenbarligen stora rationaliseringsvinster som ligger i att utredning sker direkt på plats har hittills inte tagits tillvara i någon större utsträckning. Den ambition som för närvarande finns inom polisen att i någon mån suddas ut gränsen mellan ordnings- och kriminalpolis bör medföra att det framstår som naturligt att även utredande uppgifter åläggs personal i yttre tjänst. En utveckling i riktning mot att ordningspolispersonal ges utredande uppgifter har redan inletts på mång håll. Det system med ADB-stödd rationell anmälningsrutin (RAR-projektet) som är under uppbyggnad inom polisen bör vidare kunna förbättra förutsättningarna för att utföra fullständiga utredningar av enklare brott direkt i samband med anmälan.

Med hänvisning till det anförda förordar vi att bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB om polismanns rätt att vidta utredningsåtgärder i berörd situation ändras så att den omfattar samtliga åtgärder som är av betydelse för utredningen. Därutöver föreslår vi att det i förundersökningsskicket skall åläggas polisman som ingriper mot brott, kommer till platsen för ett brott eller som upptar anmälan att vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om inte förundersökning hunnit inledas. Om utredningen kan färdigställas direkt på plats skall så ske. En erinran om polismanns åliggande i detta avseende bör också intas i polisförordningen.

11.5.2 Kallelse och hämtning till förhör

En omständighet som i många fall kan fördröja och försvåra utredningsarbetet är att främst tilltalade men också målsäganden och vittnen inte inställer sig på kallelse till förhör. Formerna för sådan kallelse är inte närmare reglerad i lagstiftningen. Några tvångsmedel är inte möjliga att knyta till en utebliven inställelse och det är inte möjligt att förena kallelsen med vite eller någon annan påföljd. Om den som skall höras utan giltig orsak underlåter att hörsamma kallelse eller det i annat fall skäligen kan befaras att den som skall höras inte skulle hörsamma en kallelse och det rör sig om brott varpå kan följa fängelse finns dock möjlighet att förordna om hämtning till förhöret. Avståndet mellan den som skall höras och platsen för förhöret får inte överstiga femtio kilometer.

Som ett led att höja effektiviteten i förfarandet och underlätta genomförande av förhören har vi övervägt att införa möjlighet att förena kallelse med vite och att öka avståndet inom vilket hämtning kan ske till exempelvis hundra kilometer. Vi anser emellertid att det inte är rätt väg att gå. Förundersökningsförfarandet bör, som vi tidigare anført, i så liten utsträckning som möjligt vara formaliserat. Kallelse till förhör bör kunna ske exempelvis per telefon och med kort varsel. Om kallelsen förenades med hot om påföljd finns en risk att klimatet vid förhöret skulle försämrats och polisen skulle dessutom behöva bygga upp en administrativ rutin för utdömmande av sådana viten, som därefter skulle behöva drivas in. Vår uppfattning är att den påföljd som ligger i risken att bli hämtad till förhör om man uteblir normalt bör räcka som påtryckningsmedel. Det är vidare rimligt att platsen för förhöret väljs så att den som skall hämtas inte skall behöva transporteras längre sträcka än femtio kilometer.

Om våra strävanden att förhör i så stor utsträckning som möjligt skall hållas i direkt anslutning till händelsen eller anmälan bör behovet av att kalla personer till förhör kunna minskas i motsvarande mån. I de fall utredningen inte kan slutföras direkt bör vidare polismän kunna muntligen kalla den misstänkte, målsägande och eventuella vittnen till förhör någon dag senare. På det sättet undviks ett omständligt kallelseförfarande och förfarandet påskyndas. Kallelsen kan antecknas och om den kallade inte kommer på utsatt tid kan förordnas om hämtning. Härigenom undviks också den osäkerhet som i dag ofta föreligger beträffande frågan om den som skall höras fått del av kallelsen. Uppläggningsen av ett sådant system, vilket bl.a. fordrar att tjänstemän inom polisen finns tillgängliga för att hålla förhör på vissa i förväg angivna tider, bör kunna göras internt inom polisen. En rutin av detta slag kräver inte författningsändring.

För att ytterligare effektivisera förfarandet bör möjligheterna att hålla telefonförhör användas i så stor utsträckning som möjligt. Enligt

vad vi erfarit finns det i dag en tendens att mer eller mindre slentrianmässigt kalla personer till förhör, även om det skulle ha varit möjligt att hålla förhöret per telefon. Även om det normalt i första hand är utredningsmännen som avgör formerna för förhöret bör förundersökningsledaren uppmärksamma möjligheten till telefonförhör och i förekommande fall ange i sina direktiv att förhör i den formen bör vara tillfyllest. Inte heller i detta avseende torde krävas ändring av gällande lagstiftning.

Vi finner med hänvisning till det anförda ej skäl att föreslå ändringar vad avser de formella reglerna avseende kallelse och hämtning till förhör.

11.5.3 Metodfrågor i övrigt

Såsom tidigare anförts finns en förhållandevis stor frihet att lägga upp förundersökningsförfarandet efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Nya former av brottslighet, förändringar i brottsstrukturen i övrigt, ny teknik och liknande förhållanden medför ett ständigt krav på översyn av metoder och arbetssätt i brottsutredningarna. Det pågår också ett löpande metodutvecklingsarbete bl.a. inom polisens s.k. KRIPUT-grupp. Lokalt och regionalt förekommer vidare på många håll samarbete mellan polis och åklagare i metodfrågor. Hittills har dock med något undantag saknats ett centralt samarbete mellan riksåklagaren och rikspolisstyrelsen beträffande utredningsmetoder och liknande. Såsom kommittén anført ovan bör riksåklagaren och rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att kartlägga frågor om samarbete mellan polis och åklagare i olika avseenden. Även i övrigt finns ett starkt behov av att de centrala myndigheterna kontinuerligt samarbetar i frågor av gemensamt intresse, till vilka utredningsmetodik i hög grad bör höra. Med det angivna uppdraget som grund bör goda förutsättningar föreligga att utveckla samarbetet i metodfrågor på samtliga nivåer inom organisationerna.

Även i övrigt finns ett påtagligt behov av ett centralt metodutvecklingsarbete inom åklagarväsendet. Det har från flera håll framförts till kommittén att det inom riksåklagarens kansli bör byggas upp någon form av metodutvecklingsbyrå för att utveckla och samordna frågor om utredningsmetoder och liknande och för att sprida kunskap på detta område. Riksåklagarens tillsynsbyrå har redan i dag uppgifter som är hänförliga till detta område. Det förtjänar i sammanhanget att påpekas att det redan i samband med de förändringar som vidtogs i riksåklagarens kansli till följd av förslagen i budgetpropositionen till 1984/85 års riksmöte (prop. 1984/85:100 bilaga 4) underströks tillsynsbyråns uppgift att utfärda riktlinjer, utveckla arbetsmetoder och att i övrigt syssla med juridiska frågor av lite mer långsiktig karaktär.

Vi har inte möjlighet och ser det inte heller som vår uppgift att i detalj föreslå hur metodutvecklingsarbetet inom åklagarväsendet i praktiken skall läggas upp. Det är dock enligt vår mening väsentligt att frågor om metodutveckling ges ett ökat utrymme hos riksåklagaren. Genom den utveckling som nu sker med en decentralisering från riksåklagaren av ett flertal administrativa funktioner och en utvidgning av det tillsynsansvar som därmed ankommer på de regionala cheferna bör ett utrymme för att i ökad utsträckning syssla med judiciella frågor av mer långsiktig karaktär kunna skapas. Statskontoret har i sin rapport över åklagarorganisationen föreslagit att en översyn skall göras av riksåklagarens kansli och dess arbetsuppgifter. Vi ställer oss bakom detta förslag (se närmare nedan). Vid en sådan översyn kan också övervägas förutsättningarna för att utveckla riksåklagarens judiciella funktioner i berört avseende.

Vi finner för vår del inte motiverat att i detta sammanhang gå in i detaljer beträffande hur förundersökningsförfarandet inom ramen för gällande regler kan utvecklas i olika avseenden, utöver vad vi ovan anfört. Vi vill dock peka på några områden som det skulle kunna vara särskilt motiverat att överväga i rationaliseringsarbetet.

En sådan viktig fråga är rutiner för att åklagare på ett tillräckligt tidigt stadium får kännedom om ett ärende och kan fatta erforderliga beslut. När åklagare är förundersökningsledare eller - om ledningen utövas av polismyndighet - det kan vara aktuellt med förundersökningsbegränsning bör, såsom i dag sker på många håll, anmälan och utdrag ur polisregistret direkt skickas till åklagaren. Det bör normalt vara rotelchefens uppgift att tillse att erforderlig daglig kontakt hålls med åklagaren. Utredningsarbetet bör vidare om möjligt planeras i direkt samband med att ett ärende anhängiggörs. En modell för detta kan vara att det beträffande alla inkomna ärenden upprättas åtgärdsblad, inom polisen eller eventuellt gemensamt för polis och åklagare. Härigenom tvingas polis och åklagare att på ett tidigt stadium ta ställning till frågor angående utredning av ärendet. Även prioriteringen mellan olika ärenden bör underlättas av ett sådant system.

Utredningspersonalen bör på något lämpligt sätt kontinuerligt få del av intressanta domar. Det är kanske först genom att studera vilka beviskrav som domstolen uppställer som full förståelse kan vinnas beträffande frågan vad som måste krävas av förundersökningen. Åklagarna bör påpeka de brister som kan finnas i utredningarna och diskutera möjligheter till förbättringar. På uppdrag av riksåklagaren utarbetades år 1986 en promemoria angående information till utredningsmännen m.fl. angående utgången i vissa brottmål, vilken alltjämt äger aktualitet. I mån av intresse bör utredningsmännen beredas möjlighet att vara med vid rättegångar. Inte minst från utbildningssynpunkt kan sådant deltagande vara värdefullt.

Beträffande vissa mål om s.k. modern brottslighet, typ eko-brott,

miljöbrott och liknande ställs särskilda krav på förundersökningen och på undersökningsledaren. Bortsett från de allra enklaste ärendena krävs undantagslöst att åklagaren ger ordentliga direktiv för utredningsarbetet och att arbetet planläggs. Han måste också noggrant följa utredningen för att ta ställning till frågor om ändring av inriktning, göra juridiska bedömningar och överväga frågor om begränsning av utredningen. I dessa mål utnyttjas också regelmässigt expertis utanför åklagar- och polisorganisationerna, exempelvis skatterevisorer, tjänstemän på naturvårdsverket, länsstyrelsernas naturvårdsenheter eller yrkesinspektionen.

Vi tror för vår del att mycket skulle stå att vinna om utredningarna i dessa måltyper normalt kunde hanteras av utredningsgrupper som var sammansatta av åklagare och polis och extern expertis. En sådan ordning, som på många håll förekommer redan idag, skulle påtagligt kunna förbättra förutsättningarna för kompetensutveckling hos utredningspersonalen och skulle över huvud taget kunna medverka till effektivare utredningar. Inrättandet av sådana utredningsgrupper eller arbetsteam har såvitt avser mål om ekonomisk brottslighet föreslagits av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i deras i januari 1992 framlagda utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet.

Såsom också påpekas av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen kan emellertid sådan utredningsgrupper mycket väl skapas på frivillig väg utan att det grundläggande organisationsmönstret behöver brytas.

Samarbetet i metodfrågor bör inte inskränka sig till enskilda ärenden. Enligt vår mening bör åklagarna och polisen på lokal och regional nivå regelbundet träffas för att diskutera förundersökningsfrågor och liknande. Vid sådana möten bör kunna diskuteras exempelvis frågor om förundersökningsbegränsning, bevisfrågor, tillämpning av ny lagstiftning, utformningen av förundersökningsprotokoll och tvångsmedelsfrågor. Åklagarna bör vidare regelbundet medverka i utbildningsverksamheten inom polisen, på samma sätt som det är värdefullt att polisen deltar i åklagarutbildningen. Ett utvecklat samarbete bör kunna leda till inte bara att arbetet blir effektivare utan även att förståelsen ökar för polis och åklagares olika roller och funktion i rättssystemet.

Också internt inom polisen finns naturligtvis behov av ett metodutvecklingsarbete. Detta är emellertid en fråga som faller utanför åklagarutredningens arbete. Vi vill dock i detta sammanhang peka på den granskning av polisens brottsutredande verksamhet som för närvarande utförs av en projektgrupp inom riksrevisionsverket. Granskningen avser metodutvecklingsfrågor ur ett brett perspektiv. Frågor som gruppen sysslat med är bl.a. resursfördelning, kompetens- och kvalitetsutveckling, ADB-stöd, ansvarsfördelning och arbetsmetoder. Vi har under arbetet samrått med företrädare för verket och

därvid kunnat konstatera att vi dragit i allt väsentligt samma slutsatser vad avser behov av förändringar rörande förundersökningsförfarandet. Enligt vad vi erfarit avser riksrevisionsverket att framlägga sin rapport sommaren 1992.

11.6 Förundersökningsprotokollets utformning - dokumentation av förhör m.m.

Vi föreslår att reglerna om förundersökningsprotokollets utformning skall ändras så att det klart framgår att i protokollet, utöver vad som krävs från kontrollsynpunkt, inte skall upptas mer än vad som behövs för prövning av åtalsfrågan och målets beredande till huvudförhandling.

Den grundläggande bestämmelsen om vad ett förundersökningsprotokoll skall innehålla finns i 23 kap. 21 § RB. I första stycket stadgas att vid förundersökningen skall protokoll föras över vad därvid förekommit av betydelse för utredningen. I FUK finns en rad detaljerade bestämmelser om vad som skall upptas i protokollet.

Förundersökningsprotokollet har till huvudsaklig uppgift att ge åklagaren underlag för bedömning av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandlingen i domstolen. Av detta följer att protokollet skall ge en rättvisande bild av vad som framkommit i samband med de olika utredningsåtgärderna. Såväl sådant som är till fördel som sådant som är till nackdel för den misstänkte skall redovisas. Men protokollet har betydelse inte bara för att dokumentera utredningsresultatet. Det är också av stor vikt från kontrollsynpunkt. Protokollet skall ge en trogen bild av vad som förekommit under förundersökningen av betydelse för målet (22 § FUK). Detta är en förutsättning för att möjligheter att på ett riktigt sätt kontrollera att allt gått rätt till under utredningen skall föreligga. Såväl den enskilde som utsatts för olika åtgärder som utredningspersonalen kan ha ett påtagligt behov av att i efterhand kunna kontrollera exempelvis när och på vilken grund en tvångsåtgärd vidtagits.

Möjligheten att kunna kontrollera polis och åklagares arbete under förundersökningen är enligt vår mening av väsentlig betydelse för tilltron till rättsväsendet. Förundersökning innebär, oavsett om några tvångsmedel kommit till användning eller inte, praktiskt taget alltid ett ingripande mot enskilda i någon form. Det är av stor vikt att åtgärder vidtagna av polis och åklagare verkligen dokumenteras och att möjligheter finns att granska deras förhållanden. En central uppgift för protokollet måste därför även fortsättningsvis vara att rättvist spegla förundersökningens förlopp, vilka åtgärder som vidtagits, vem

som fattat olika beslut och grunderna för besluten. Några ändringar i detta avseende anser vi sålunda inte påkallade. En stor del av de uppgifter som enligt föreskrifter i FUK skall antecknas i protokollet torde vara nödvändiga från denna synpunkt. Dessa regler bör därför kvarstå.

Vad vår uppmärksamhet i stället främst inriktats på är att undersöka om det finns möjlighet att minska redovisningen av vad som framkommit vid utredningsåtgärderna, alltså redovisningen av själva utredningsresultatet.

Man måste här skilja på sådan bevisning som intas i protokollet och som förebringas vid huvudförhandlingen i det skick den getts under förundersökningen och sådan bevisning som skall upptas direkt vid huvudförhandlingen. Skriftlig bevisning, såsom läkarintyg, bokföringsmaterial, sakkunnigutlåtanden och protokoll över konfrontationer måste naturligtvis i sin helhet intas i protokollet i exakt det skick i vilken den är avsedd att förebringas vid huvudförhandlingen. Avsikten är ju normalt inte att denna bevisning skall förändras på något sätt i samband med huvudförhandlingen och den misstänkte har ett berättigat intresse av att i förväg få granska vad som åberopas mot honom.

Annorlunda förhåller det sig enligt vår uppfattning i viss mån med förhör som hållits under förundersökningen. Enligt principerna om muntlighet och omedelbarhet vid huvudförhandling skall utsaga normalt upptas vid förhandlingen. Så kallade vittnesattester är endast undantagsvis tillåtna. Huvudprincipen är sålunda att det är förhöret vid förhandlingen i domstol som är avgörande för vilket bevisvärde som skall tillerkännas den hördes uppgifter. Om förhöret upptas vid förhandlingen får protokollen över förhören under förundersökningen åberopas endast om den hörde avviker från vad han uppgivit under polisförhören eller vägrar lämna uppgifter under förhandlingen.

Enligt 23 kap. 21 § RB andra stycket skall, sedan utsaga av misstänkt eller annan upptecknats och innan förhöret avslutas, den hörde ges tillfälle att granska uppteckningen och tillfrågas om han har någon erinran mot innehållet. Närmare föreskrifter om redovisning av utsagor ges i FUK. I 22 § stadgas att utsaga skall i de delar den bör intagas i protokollet, återges i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordagrann återgivning behöver dock inte ske annat än då det ligger vikt på att de exakta ordalagen inflyter i protokollet. Om flera personer hörs om samma sak får hänvisning göras till tidigare uppteckning, men skiljaktigheter i utsagorna skall noggrannt antecknas.

I dag sker i regel en förhållandevis utförlig redovisning av hållna förhör i protokollen. Detta är enligt vår uppfattning den främsta orsaken till att protokollen ofta blir tämligen omfattande. Inte minst

i de fall utskrift sker av förhör in extenso tar utskriften ofta omfattande utrymme och arbete i anspråk. Detta är å andra sidan det enda sättet att exakt redogöra för en utsaga. När vad den hörde sagt skall omformuleras av förhørsledaren till en sammanhängande berättelse finns alltid en risk att nyanser i utsagan går förlorade eller får ett annat innehåll. Till bilden hör också att förhör under förundersökningen i allt högre utsträckning kommit att återopas vid huvudförhandlingen på grund av att där hörda personer lämnar andra uppgifter än de gjort under förundersökningen.

Enligt vår mening bör synen på dokumentationen av utsagor under förundersökningen i viss mån förändras. Den grundläggande principen är och har varit att protokollet skall tjäna som underlag för åklagarens åtalsprövning och för att förbereda målet i domstol. Redovisningen av hållna förhör bör inte göras mer vidlyftig än vad som erfordras för att fylla dessa syften och för att ge den misstänkte möjlighet att förbereda sitt försvar. Om detta grundläggande synsätt starkare betonas kommer förundersökningens förberedande roll mer i förgrunden. Enligt principen om det bästa bevismaterialet (jfr Ekelöf, Rättegång IV, 5:e uppl. s. 54 f) skall det bevismedel användas som gör att bevisedjan blir så kort som möjligt. Denna princip kommer till uttryck i lagstiftningen i bl.a. 35 kap. 8 § RB vari stadgas att bevis skall, då huvudförhandling hålls, upptas vid denna. Även om förhör under förundersökningen sker under betygande former kan det inte ersätta det med starka rättssäkerhetsgarantier omgärdade domstolsförfarandet. Det finns ett starkt intresse av att vittnen och andra som skall höras får lämna sin berättelse i så nära anslutning till händelsen som möjligt och helst utan att dessförinnan vid upprepade tillfällen ha hörts om samma sak. Om en omfattande och utförlig dokumentation av vad hörda personer sagt under förundersökningen sker kan förfarandet fördröjas och det uppstår en risk att de hörda är mer präglade av vad de sagt vid förhören än av vad de kommer ihåg av den händelse de skall höras om. Beträffande förhören med den misstänkte är det måhända i första hand önskemålet att påskynda förfarandet och mindre bevisaspekten som gör sig gällande.

I kontrast mot detta synsätt står det förhållandet att förhören under förundersökningen alltmer kommit att få betydelse som bevisning i domstolen. Det har blivit allt vanligare att den misstänkte, målsägande och vittnen ändrar sina berättelser eller vägrar yttra sig vid huvudförhandlingen. För att möta dessa tendenser har behov många gånger bedömts föreligga att mycket noggrant dokumentera vad den hörde sagt under förundersökningen. Enligt vår mening är denna utveckling olycklig. I viss mån står vi här inför ett vägval. Antingen slår vi vakt om omedelbarhetsprincipen eller så accepterar vi en ordning där de förhör som skall ligga till grund för ansvarsbedömningen i vissa typer av mål regelmässigt är de som hållits under förundersökningen. Det

senare synsättet skulle då medföra att man alltmer förfinar förhørsmetoderna och dokumentationskraven, i avsikt att säkra bevisningen inför en kommande förhandlingen. I konsekvens härmed borde då också de grundläggande reglerna i rättegångsbalken om omedelbarhet och förbud mot vittnesattester mjukas upp. Vi anser emellertid att detta är fel väg att gå. Vi vill i stället betona att förundersökningen i största möjliga utsträckning skall bedrivas i sådana former så att det, i enlighet med de grundläggande principerna för rättegångsförfarandet i brottmål, såväl formellt som materiellt blir förhören i domstolen som blir de som grundar bedömningen i ansvarsfrågen. Detta medför bl.a. att kravet på skyndsamhet bör betonas starkare än hittills.

Med den ökande allvarliga och närmast yrkesinriktade brottsligheten går det emellertid inte att undvika att behov även i framtiden kommer att finnas att åberopa vad som sagts under brottsutredningen. Även om vi vill understryka att det bör röra sig om undantagssituationer vill vi således inte aktualisera någon ändring av rättegångsbalkens regler om när utsagor under förundersökning får användas som bevisning i domstolen. I dessa fall måste å andra sidan dokumentationen ske i så rättvisande former som möjligt och utformas så att förhöret blir tjänligt som bevisning. En modell härför kan vara att i ökad utsträckning spela in hela förhöret på ljudband och bilägga bandet i protokollet. Detta kan kombineras med en utskrivnen kortare sammanfattning i protokollet eller att endast de mest centrala delarna av förhöret skrivs ut, vilket normalt bör räcka som underlag för åtalsprövningen. Om förhöret därefter måste åberopas vid den kommande förhandlingen kan detta ske genom uppspelning av bandet, vilket även bör höja kvalitén på bevisningen. Om den hörde får klart för sig att en ljudupptagning från det tidigare förhöret finns tillgänglig bör detta även kunna verka återhållande på frestelsen att återta tidigare uppgifter.

I de fall där det inte finns anledning att anta att utsagan under förundersökningen kan komma att behöva åberopas bör dokumentationen inriktas på att endast så mycket av förhöret skall redovisas som är erforderligt för att ge åklagaren ett underlag för åtalsbeslutet och vilken bevisning han skall åberopa samt för att ge den misstänkte en möjlighet att förbereda sitt försvar. Om flera personer hörts bör, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, inte varje förhör behöva redovisas var för sig. Redovisningen kan i stället ske genom en sammanfattande redogörelse av förhørsledaren av vad som framkommit under förhören. Det ligger givetvis i sakens natur att innehållet i en sådan redogörelse får ett lägre bevisvärde än om förhören redovisats mer utförligt. En sådan ordning ligger dock i linje med vår allmänna uppfattning att utsagorna under förundersökningen inte i alltför stor utsträckning skall åberopas som bevisning. Om detta

sedan kan leda till att förfarandet kan påskyndas har två goda syften främjats. Omedelbarhetsmomentet under rättegången har förstärkts och tiden mellan brott och straff har förkortats.

Vi vill med det sagda framhålla att det inte heller i fortsättningen går att lägga någon mall över förfarandet, som skall passa i samtliga utredningar. Vårt syfte är i första hand att prägla ett synsätt av innebörd att det skall vara en målsättning att den muntliga bevisningen skall oförstörd upptas vid huvudförhandlingen och att det ligger ett egenvärde i att denna hålls så snart som möjligt efter händelsen. Möjligheterna att begränsa dokumentationen så mycket som möjligt, för att på det sättet påskynda förfarandet bör givetvis uppmärksammas i samtliga ärenden. Det finns dock anledning att anta att förutsättningarna härför är störst vid handläggningen av relativt okomplicerade ärenden rörande vardagsbrottslighet, av typ mindre misshandel, stölder, trafiknykterhetsbrott, sjukkassebedrägerier och liknande. Eftersom det är denna typ av ärenden som trots allt dominerar bör också sådana åtgärder ge mest effekt från rationaliseringssynpunkt. I de fall där den misstänkte erkänner brottet eller skuldfrågan på annat sätt är uppenbar bör förundersökningsprotokollet ofta kunna göras kort. Det finns anledning att framhålla att ansvaret för utformningen av förundersökningsprotokollet inte bara - eller ens i första hand - är utredningsmannens. Såsom framhållits i avsnittet om förundersökningsledning bör undersökningsledaren ta på sig en mer aktiv roll också vad avser protokollets utformning än vad som hittills varit vanligt. Också samråd med åklagare, i de fallen polisen är undersökningsledare, bör göras i frågor av denna karaktär.

En särskild fråga som vi haft anledning att överväga är användandet av videoteknik under förundersökningen. Det förekommer i dag att förhör spelas in på video. Det gäller då framför allt förhör med barn, där avsikten redan från början är att barnet inte skall kallas till en eventuellt kommande förhandling, utan videoförhöret åberopas. I övrigt används video bl.a. i samband med brottsplatsundersökningar, vid rekonstruktioner och i liknande sammanhang. Enligt vad vi erfarit pågår internationellt försök med att använda videoinspelning av förhör under polisutredningen i avsikt att dessa skall användas som bevisning i den kommande processen. I enlighet med vår grundläggande inställning att vi bör slå vakt om omedelbarhetsprincipen anser vi det emellertid inte lämpligt att i högre utsträckning än som i dag sker ersätta förhör vid huvudförhandling med videoförhör under förundersökningen. Beträffande vuxna förhörspersoner kan videoinspelning nog dessutom många gånger snarare försvåra än underlätta förhöret, genom att den hörde har svårt att agera naturligt och avspänt framför en kamera. I de fall det från början står klart att den hörde inte kommer att kunna inställa sig vid förhandling i domstolen, exempelvis på grund av att den hörde av hälsoskäl inte kan närvara vid rättegång,

och förhållandena i övrigt befinnes lämpliga bör dock videoinspelning av förhöret kunna ske. I de övriga nämnda sammanhangen, exempelvis för att dokumentera förhållandena på en brottsplats, torde videoupptagning vara en närmast oöverträffad teknik och bör kunna komma till användning i högre utsträckning än vad som sker i dag. Videoteknik bör också i kunna komma till utökad användning vid säkrande av bevisning i samband med olika initiativärenden, exempelvis vid trafikkontroller, och vid vittneskonfrontationer.

Även om mycket av det som nu sagts kan göras inom ramen för gällande lagstiftning är det vår uppfattning att de anförda grundprinciperna för dokumentationen bör komma till klart uttryck i lagtexten. Vi föreslår därför att bestämmelserna i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen om vad som skall upptas och antecknas i förundersökningsprotokollet ändras så att det av lagtexten framgår att protokollet har två grundläggande funktioner, dels som underlag för åtalsprövning och förhandling i domstol och dels som kontrollinstrument. Beträffande vad som skall redovisas av utredningsresultatet skall uttryckligen anges att utsagor och annat som framkommit vid utredningen endast skall återges i den utsträckning det är nödvändigt för att uppfylla de med protokollet angivna syftena. Det bör också särskilt markeras att dokumentationen kan ske i den form som i det enskilda fallet anses mest lämplig, alltså genom skriftlig uppteckning, genom video- eller ljudupptagning eller på annat sätt.

Våra förslag innebär sammanfattningsvis att förundersökningsprotokollen i många fall, särskilt ifråga om den mer ordinära brottsligheten, skall kunna begränsas avsevärt och, utöver sådant som erfordras från kontrollsynpunkt, endast uppta uppgifter av omedelbar betydelse för åtalsbeslutet och målets beredande inför huvudförhandlingen. I övrigt bör förhör i ökad utsträckning kunna upptas på ljudband och i den formen fogas till protokollet. Åtgärderna bör kunna leda till att utredningstiderna totalt sett skall kunna förkortas och att antalet fall där förhör under förundersökning behöver åberopas som bevisning i domstol minskas.

11.7 Slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB

Vi föreslår att underrättelse till den misstänkte om rätten att ta del av förundersökningsmaterialet innan åtal väcks skall få göras genom förenklad delgivning enligt delgivningslagen. Det innebär att slutdelgivning under vissa förutsättningar får ske genom att materialet sänds med posten till den misstänkte under hans senast kända adress. Vi föreslår också att det i förundersökningskungörelsen skall anges vilka övriga delgivningsformer som får användas vid sådan underrättelse.

Enligt 23 kap. 18 § RB har en misstänkt och hans försvarare en i princip ovillkorlig rätt att innan åtal beslutas ta del av utredningsmaterialet. Underrättelse härom skall lämnas eller sändas till den misstänkte och försvararen och de skall beredas skäligt rådrum för att ta del av materialet och påkalla den ytterligare utredning de kan finna nödvändig. Bestämmelsen har till syfte att åklagaren skall ha ett fullgott underlag för sin åtalsprövning och att den misstänkte skall veta på vilket underlag beslutet fattas, bl.a. för att kunna förhindra att ett obefogat åtal väcks. Även om delgivningsskyldigheten enligt lagtexten framstår som absolut har i praxis undantag medgivits att åtal väckts utan sådan delgivning när en överhängande preskriptionsfara föreligger.

I 12 a § FUK stadgas hur underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB om rätten att ta del av materialet skall ske. Härav framgår att underrättelse till den misstänkte och hans försvarare kan lämnas muntligen. Då skall det av en tjänsteanteckning framgå att mottagaren fått del av underrättelsen. Underrättelse kan också lämnas skriftligen i lösbrev, om det inte av särskilda skäl kan antas att inte underrättelsen skulle nå adressaten. Skriftlig underrättelse till den misstänkte skall dock sändas mot mottagningsbevis eller motsvarande skriftligt erkännande om svårare straff än fängelse i sex månader är stadgat för brottet.

När utredningen avser lindrigare brott medför underrättelse-skyldigheten sällan problem. Det är inte ovanligt att den misstänkte vid förhör får tillfälle att ta del av allt utredningsmaterial eller att han då informeras muntligen om vad utredningen innehåller. Om utredningen görs färdigt direkt på plats vid ingripandet kan delgivning ske i det sammanhanget. Är allt material då eller vid ett senare förhör inte klart, det saknas exempelvis ett analysbevis, kan den misstänkte underrättas om att den färdiga utredningen viss dag skall förligga och att han då på angiven plats har möjlighet att ta del av den. I annat fall kan den färdiga utredningen eller underrättelse översändas i lösbrev, på sätt som anges i förundersökningskungörelsen. Svårigheter uppstår i stället ofta när det gäller allvarigare mål, där underrättelsen

enligt förundersökningskungörelsen formellt skall delges den misstänkte. Om han är frihetsberövad blir underrättelsen naturligtvis okomplicerad. När så inte är fallet och underrättelsen inte kan ske muntligen måste den skickas med mottagningsbevis eller på annat sätt formellt delges honom. En misstänkt har av förklarliga skäl sällan något motiv att påskynda förfarandet genom att medverka till att han delges och att därigenom undanröja ett formellt hinder mot åtalsbeslutet. Tvärtom kan det ofta vara så att han har ett påtagligt intresse av att hålla sig undan och på det sättet fördröja ett eventuellt åtal. Genom en sådan fördröjning kan också de materiella förutsättningarna för åtalet påverkas genom att bevisningen försämrats, vittnen glömmar detaljer eller ändrar sig o.d. Det har från många polis- och åklagarmyndigheter framförts att det är ett stort problem i dag att delge misstänkta utredningen enligt 23 kap. 18 § RB. Färdiga utredningar kan bli liggande lång tid för delgivning. Förenklingar i syfte att påskynda delgivningsförfarandet har framställts som en av de mest verkningsfulla åtgärderna för att förkorta tiden fram till åtalsbeslutet.

Rätten och möjligheten för den misstänkte och hans försvarare att ta del av utredningen och påkalla ytterligare utredning innan beslut om åtal fattas måste givetvis behållas. Fråga är emellertid om det finns utrymme för att förenkla det omständliga delgivningsförfarande som i dag gäller. Den misstänkte känner undantagslöst till att en utredning pågår mot honom. Det måste anses ligga i hans eget intresse att, om han vill kunna påverka utredningen, själv hålla sig underrättad om utredningsläget eller i vart fall informera polis och åklagare om var man kan nå honom. Det kan inte anses rimligt att, så som i dag är fallet, den misstänkte avsevärt skall kunna förlänga utredningstiden genom att hålla sig undan delgivning av en utredning som det - allmänt sett - borde ligga i hans eget intresse att ta del av. Det gäller särskilt som det i vissa fall, när preskriptionsrisk föreligger, ansetts befogat att besluta om åtal utan sådan delgivning. Till saken hör också att den misstänkte i de fall det nu är fråga om ofta företräds av en försvarare, vilken i regel har väl så goda förutsättningar som den misstänkte att bedöma vilken kompletterande utredning som kan erfordras. Det bör också beaktas att den misstänkte efter det att åtal beslutats har rätt att enligt 23 kap. 21 § fjärde stycket RB få ett exemplar av förundersökningsprotokollet.

Genom lagändring (SFS 1991:1410), vilken trätt i kraft den 1 februari 1991, har införts en möjlighet att i vissa fall företa ordinär delgivning genom ett förenklat förfarande. Bestämmelsen härom, som är intagen i 3 a § delgivningslagen (1970:428), innebär att om det inte är olämpligt med hänsyn till omständigheterna, får delgivning med den som inlett ett mål eller ärende eller med dennes motpart ske

genom att myndigheten sänder handlingen med posten till den sökta under hans senast kända adress och minst en dag senare skickar ett meddelande om att handlingen har sänts. Förfarandet, som är benämnt förenklad delgivning, får inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar varigenom ett mål eller ärende anhängiggörs och får användas bara om den sökta har delgivits upplysning om att förenklad delgivning kan komma att användas i målet eller ärendet. Delgivning skall enligt 19 § tredje stycket delgivningslagen anses ha skett två veckor efter det att meddelandet skickades, om det inte med hänsyn till omständigheterna framstår som osannolikt att delgivningshandlingarna har kommit fram till den söktes adress.

Som motiv för den nya ordningen anförde departementschefen (prop. 1990/91:11 s. 17 f) bl.a. att det är otillfredsställande att myndigheterna i en pressad arbetssituation skall behöva lägga ner stora ansträngningar på att delge parter som är väl medvetna om att målet eller ärendet är under handläggning vid myndigheten men som undandrar sig delgivning. Den införda metoden borde enligt departementschefen kunna leda till arbetsbesparingar och snabbare handläggning.

De motiv som sålunda anförts för ett förenklat delgivningsförfarande är enligt vår mening i hög grad tillämpliga även beträffande delgivning av underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB. Vi föreslår därför att det görs möjligt att använda denna delgivningsmetod också vid sådan underrättelse.

Regeringen har i proposition i maj 1992 (1991/92:169) om förenklad delgivning i myndigheters initiativärenden föreslagit att förutsättningarna i 3 a § delgivningslagen ändras på det sättet att förenklad delgivning enligt lagtexten skall få ske med den som *är part eller som har liknande ställning i ett mål eller ärende*. På det sättet skall enligt departementschefen förenklad delgivning kunna ske också i initiativärenden, där målet eller ärendet inleds av myndigheten själv. Såsom exempel nämns polis- och åklagarmyndigheters förundersökning i brottmål.

I propositionen uttalas att vissa justeringar bör göras i förundersökningskungörelsen för att förenklad delgivning skall bli möjlig vid slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB. Departementschefen har också förutskickat att hon avser att återkomma till regeringen i den frågan. Vi delar bedömningen att det är nödvändigt med en särreglering i förundersökningskungörelsen av formerna för slutdelgivning.

Lagtekniskt bör saken lösas så att det i förundersökningskungörelsen anges att underrättelse skall delges och att det däri också anges vilka delgivningsformer som därvid får tillämpas. Med hänsyn till de motiv som uppstår underrättelseskyldigheten är det viktigt att sådana delgivningsformer väljs som garanterar att den misstänkte verkligen får del av handlingarna. Alla delgivningsformer enligt delgiv-

ningslagen kan därför inte komma i fråga. Att exempelvis kungörelse-delge en underrättelse framstår mot bakgrund av syftet med förfarandet som skäligen meningslöst. Likaså bör bara sådana delgivningsformer väljas där den misstänkte personligen mottar underrättelsen. De delgivningsformer som bör tillåtas är de som upptas i 3 § delgivningslagen, vilka samtliga bygger på personligt mottagande av delgivning, samt, på grunder som ovan angivits, förenklad delgivning enligt 3 a §. Bestämmelsen i 12 a § FUK bör ändras i enlighet härmed.

Samtidigt är det enligt vår mening nödvändigt att ändra delgivningslagens bestämmelser så att det möjliggörs att använda förenklad delgivning i sådana situationer som underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB utgör. Det av regeringen framlagda förslaget förefaller uppfylla detta syfte. Ett alternativ är att det i lagtexten särskilt anges att förenklad delgivning får användas där så är särskilt föreskrivet. Vilken lösning som från allmänna utgångspunkter är att föredra är svårt för oss att avgöra. Vi nöjer oss med att konstatera att den sistnämnda lösningen öppnar vägen för den reglering i förundersökningskungörelsen som vi föreslagit utan att det får för oss svårbedömda konsekvenser för andra rättsområden. Med vår utgångspunkt förordar vi därför den lösningen.

Vi föreslår sammanfattningsvis att en möjlighet öppnas att delge underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB genom förenklad delgivning och att det uttryckligen skall anges i förundersökningskungörelsen vilka övriga delgivningsformer som skall kunna användas.

11.8 Teknikstöd inom åklagarväsendet

Riksåklagaren har i januari 1992 presenterat en omfattande beskrivning över införande av datorstöd vid åklagarmyndigheterna i landet. Den för åklagarväsendet särskilt framtagna tillämpningen av Word-Perfect, ordbehandlingsprogrammet MÅNS, kommer därigenom att användas vid alla myndigheter. En ny datorbaserad tillämpning av strafföreläggandesystemet kommer också att vara införd över hela landet år 1993.

Inom riksåklagarens s.k. MOON-projekt kommer underlag för diarieföring med olika därtill hörande rutiner att tas fram och en försöksverksamhet vid några myndigheter kommer att aktualiseras inom det närmaste året. Ett fullständigt och genomarbetat diarieföringsprogram, på sikt också kopplat till polisens anmälningsrutiner, kommer att medföra en omvälvning av det löpande arbetet vid åklagarmyndigheterna. Förutom en snabb åtkomst till uppgifter skapas också stora möjligheter t.ex. till nya bevaknings- och uppföljningsrutiner. Ett utbyggt ADB-stöd kan alltså förväntas leda till väsentligt

ändrade arbetsformer inom hela verksamheten.

De administrativa rutinerna påverkas av ADB-stöd och underlag kan skapas för t.ex. utbildningsplanering och personalfördelning. Det ekonomiansvar som åläggs åklagarmyndigheterna är också av den omfattningen att den är väl ägnad för datorstöd. Detta torde till stor del kunna uppnås redan genom den satsning på datorer som riksåklagaren nu genomför. Den utbyggda datoranvändningen ger också möjlighet till snabb kommunikation genom telefax direkt från dator och möjlighet att sända elektronisk post inom en myndighet och mellan myndigheter.

Riksåklagaren har i den ovannämnda promemorian uttalat som sin uppfattning att datorstödet bör vara heltäckande, dvs. att även åklagarna på sikt skall ha tillgång till eget ADB-stöd. När det gäller arbetet under förundersökning är det tydligt att även åklagarna genom användning av dator i nätverk kan medverka till en snabbare och effektivare genomströmning av ärendena vid en myndighet. Också kvalitativt kan stora vinster uppnås. Åtkomst för åklagarna till rättsinformation av olika slag kan förväntas. Härigenom kan uppgift snabbt inhämtas om t.ex. speciallagstiftning, lokala stadgar och annan aktuell lagtext, rättsfall osv. ADB-stöd är också viktigt för de åklagare som handlägger vidlyftiga och komplicerade mål som kräver en omfattande åklagarinsats t.ex. i form av utredningsdirektiv, uppställningar och promemorior. I sådana mål kan det också vara värt att överväga om polisen bör ha resurser att dokumentera ett förundersökningsmaterial på datamedium så att åklagare och utredningsmän kan penetrera och söka i materialet på ett effektivt sätt.

Innan ett diarietföringssystem grundat på ADB kan vara i drift finns således områden där nuvarande teknik och resurser kan användas i rationaliseringssyfte. En omdiskuterad fråga är åklagarmyndigheternas möjlighet att rekvirera utdrag ur kriminalregister och person- och belastningsregister. Att sådana uppgifter fortfarande måste inhämtas via polismyndighet innebär ett avsevärt merarbete vid landets åklagarmyndigheter. Från den 1 januari 1992 har detta accentuerats genom åklagarnas behov att snabbt få tillgång till utdrag vid handläggning av yttranden enligt lagen om rättspsykiatrisk vård. Den nuvarande ordningen framstår som orationell och en ändring i detta avseende är angelägen.

11.9 Behov av försöksverksamhet

De författningsändringar som vi ovan föreslagit bör naturligtvis gälla generellt i hela riket. Med hänsyn till att det här rör sig om bestämmelser med förhållandevis vid tillämpning och då det ytterst mycket är fråga om utveckling av nya metoder finns anledning att

överbäga hur de nya reglerna skall ges genomslag i förfarandet. En modell härför kan vara att riksåklagaren och rikspolisstyrelsen initierar en försöksverksamhet inom några lämpliga distrikt, för att där undersöka vilken rationaliseringspotential som kan finnas i en utveckling av dokumentationsmetoderna på det sätt som vi ovan föreslagit. Denna fråga bör naturligt aktualiseras i det samarbete i metodfrågor mellan åklagarväsendet och polisväsendet som vi ovan understrukit vikten av.

Vi föreslår att regeringen ger riksåklagaren och rikspolisstyrelsen i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet av angiven modell.

V Åklagarväsendets organisation

1 Inledning

1.1 Direktiv

Vårt uppdrag såvitt avser frågor om åklagarväsendets organisation, kompetensutveckling och specialisering är omfattande. Departementschefen framhåller i direktiven bl.a. följande.

Mot bakgrund av de krav som ställs på åklagarväsendet och den översyn av bl.a. förundersökningsreglerna som kommittén har att utföra skall kommittén undersöka om den nuvarande lokala och regionala organisationen är den mest ändamålsenliga. Nästan två tredjedelar av de lokala åklagarmyndigheterna har endast två eller tre fasta tjänster. Det säger sig självt att dessa myndigheter är sårbara för personalfrånvaro och att flexibiliteten och möjligheterna till specialisering är begränsade. Kommittén skall därför särskilt överväga vad som kan göras för att minska dessa problem.

Kommittén bör till grund för sina organisatoriska överväganden lägga en utvärdering av 1985 års ändringar av den regionala organisationen och en förnyad analys av åklagarkommitténs överväganden i 1986 års betänkande. Därvid skall kommittén vara oförhindrad att överväga den av åklagarkommittén föreslagna metoden att slå samman vissa av de mindre åklagarmyndigheterna. Kommittén bör eftersträva en lösning som bevarar åklagarväsendets lokala anknytning utan att ge avkall på effektiviteten.

Av särskilt intresse är det system med länsmyndigheter med lokal verksamhet som nyligen införts inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen. En sådan lösning skulle kunna öka möjligheterna att decentralisera bl.a. administrativa uppgifter från riksåklagarens kansli. Också den s.k. länspolisväsendet, som har vunnit insteg inom polisväsendet, bör studeras. Kommittén bör överväga om det i dessa organisationsmodeller finns inslag som kan passa åklagarväsendet.

De organisatoriska övervägandena skall ha som utgångspunkt att åklagarnas verksamhet skall renodlas och att åklagarna i görlig mån skall avlastas administrativa uppgifter i den mån det är motiverat från rationell synpunkt. Om de nuvarande lokala och regionala nivåerna skall ersättas med en länsnivå med lokal verksamhet, finns anledning att undersöka om en koncentration av huvudparten av de personaladministrativa och ekonomiadministrativa resurserna till ett enda ställe i länet medför en effektivisering av åklagarverksamheten. Den utveckling i sådan riktning som är skönjbar inom polisen

bör studeras.

En särskild fråga är hur man skall se på statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Kommittén bör undersöka om det finns skäl att förändra omfattningen av dess verksamhet, särskilt om den regionala organisationen får en annan utformning. Kommittén bör härvidlag pröva myndighetens samband med den verksamhet som bedrivs av rikskriminalen (om rikskriminalens roll inom polisen, se prop. 1989/90:155).

I det sammanhanget bör beaktas att det finns ett behov av att höja vår kompetens för att bekämpa den internationella brottsligheten. Det ställs även ökade krav på kompetens och utbildning som en följd av den europeiska integrationen och annan internationell utveckling.

En annan fråga är om man bör behålla den nuvarande ordningen enligt vilken åklagarnas lokala behörighet endast kan utläsas indirekt av reglerna om tingsrätternas lokala behörighet. Kommittén skall överväga om några fördelar står att vinna genom att uttryckliga forumregler införs för åklagarna.

Inom åklagarväsendet har man varit sparsam med att utnyttja den effektivisering som en specialisering kan innebära. Specialisering förekommer främst vid de tre största åklagarmyndigheterna, vid regionåklagarmyndigheterna och vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Kommittén skall överväga om det, för att bättre rusta åklagarna i kampen mot brottsligheten, finns skäl att utvidga specialiseringen. Kommittén skall undersöka om en eventuell ökad specialisering bör ske genom särskilda enheter eller genom speciallottning av vissa måltyper.

Naturligtvis påverkas möjligheterna till specialisering av den organisationslösning som väljs. I sina överväganden bör kommittén ha nytta av den redogörelse för för- och nackdelar med specialisering inom domstolsväsendet som rättegångsutredningen lämnat (SOU 1987:13 Översyn av rättegångsbalken 3, Expertmedverkan och specialisering, s. 59 ff).

När specialisering sker inom domstolsväsendet eftersträvar man av tradition en cirkulation så att domaren inte under alltför lång tid sysslar med samma område. Denna princip har inte vunnit lika stort genomslag inom åklagarväsendet. Kommittén skall pröva för- och nackdelar med detta och föreslå de ändringar som är påkallade.

Den offentliga verksamheten i vårt land är för närvarande föremål för en kritisk granskning. Besparingar och omprioriteringar sker inom många olika delar av den offentliga sektorn. På grund av det ansträngda arbetsläget som råder inom åklagarväsendet har dock besparingskraven varit måttliga de senaste åren. Som framgår av utredningens direktiv har inte heller vi i första hand till uppgift att föreslå besparingar. Uppdraget kan i stället tolkas så att det går ut på att inom ramen för de medel som finns tillgängliga åstadkomma ett så effektivt åklagarväsende som möjligt.

Uppdraget innefattar att i princip utan inskränkningar se över den regionala och lokala organisationen samt även statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Det är ett mycket omfattande uppdrag att göra

en förutsättningslös sådan översyn. Med hänsyn till den begränsade tid som stått till utredningens förfogande har vi koncentrerat översynen till frågor om åklagarväsendets struktur och andra mer övergripande frågor. Vår målsättning har varit att föreslå riktlinjer för en framtida åklagarorganisation. Vi har inte ansett det ligga i vårt uppdrag att som parlamentarisk kommitté fördjupa oss i olika detaljer vad gäller utformningen av de framtida åklagarmyndigheterna. Sådana frågor bör enligt vår mening i stället hanteras internt inom åklagarväsendet. Som framgår av direktiven omfattar vårt uppdrag inte en översyn av den centrala nivån inom åklagarväsendet.

I oktober 1991 hemställde vi hos regeringen att statskontoret skulle ges i uppdrag att biträda oss i vårt arbete med organisatoriska frågor. I beslut den 21 november 1991 gav regeringen statskontoret i uppdrag att biträda oss i enlighet med vår hemställan. Statskontoret har den 14 april 1992 till utredningen överlämnat en rapport med förslag till en ny åklagarorganisation, se betänkandets bilagedel.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Under arbetets gång har en arbetsgrupp i utredningen, under ledning av ordföranden, vid olika sammankomster runt om i landet inhämtat synpunkter på de organisatoriska frågorna från åklagare och administrativ personal. Arbetsgruppen har träffat representanter från samtliga regionåklagarmyndigheter, statsåklagarmyndigheten för speciella mål samt åklagarmyndigheterna i Alingsås, Boden, Borås, Danderyd, Eslöv, Helsingborg, Huddinge, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Luleå, Lund, Mölndal, Norrtälje, Oskarshamn, Piteå, Simrishamn, Sollentuna, Solna, Trelleborg, Växjö och Ängelholm. Sammankomsterna med de regionala åklagarmyndigheterna ägde rum under hösten 1990 och med de lokala åklagarmyndigheterna under våren 1991. Övriga lokala myndigheter har genom en skrivelse från utredningen delgetts de frågor som diskuterats vid nämnda sammankomster och på detta sätt beretts tillfälle att inkomma med synpunkter och förslag. Arbetsgruppen har även inhämtat synpunkter från riksåklagaren. Även från andra berörda myndigheter såsom rikspolisstyrelsen, länsstyrelser, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter har synpunkter inhämtats.

2 Tidigare reformer och förslag

2.1 Tiden före förstatligandet

Åklagarväsendet var redan före förstatligandet år 1965 uppbyggt i tre nivåer. Riksåklagaren var under Kungl. Maj:t högste allmänne åklagare och hade i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Motsvarande befogenheter på det regionala planet tillkom statsåklagarna, dvs. landsfogdarna samt förste stadsfiskalerna i Stockholm, Göteborg och Malmö. På det lokala planet var landsfiskalerna i landsfiskalsdistrikten och stadsfiskalerna i vissa städer distriktsåklagare.

Riksåklagarämbetet tillkom i samband med att rättegångsbalken trädde i kraft år 1948. Dessförinnan låg riksåklagarens uppgifter på justitiekanslersämbetet. Riksåklagaren hade i huvudsak samma uppgifter före år 1965 som han har i dag. Under riksåklagarämbetet hörde administrativt de delar av åklagarväsendet som var statligt. I fråga om åklagarverksamheten var emellertid åklagarväsendet i dess helhet underställt riksåklagaren.

På det regionala planet fanns landsfogdar som samtidigt var både statsåklagare och polischef i ett län. I sin egenskap av statsåklagare lydde landsfogden under riksåklagarämbetet och som länspolischef var han underställd länsstyrelsen. I de flesta länen fanns också biträdande landsfogdar och landsfogdeassistenter. Antalet landsfogdar var 25 dvs. en i varje län samt en för hela rikets behov (landsfogde för speciella mål).

Storstadsdistrikten Stockholm, Göteborg och Malmö ingick inte i landsfogdeorganisationen. Chef för var och en av dessa myndigheter var en förste stadsfiskal.

De lokala åklagarmyndigheterna var av två slag. På landsbygden och i de städer som inte bildade egna åklagardistrikt var landsfiskaler distriktsåklagare. Landet var indelat i 332 landsfiskalsdistrikt. I varje distrikt fanns det en landsfiskal som var både polischef, åklagare och utmättningsman inom distriktet. I det fall det fanns flera landsfiskaler i ett distrikt var det en vanlig uppdelning att en landsfiskal var polischef och åklagare och den andre utmättningsman. Det övervägande antalet distrikt var dock enmansdistrikt. I de 51 städer som utgjorde egna åklagardistrikt var en stadsfiskal distriktsåklagare och i 31 av dessa även polischef. I de största städerna var åklagarverk-

samheten helt skild från polisverksamheten.

För behörighet som landsfogde krävdes juris kandidatexamen och tingsmeritering. För landsfiskalskarriären fordrades antingen distrikts-åklagarexamen eller juris kandidatexamen.

2.2 Åklagarväsendets förstatligande

Tanken på ett förstatligande av polisväsendet diskuterades redan i förarbetena till 1925 års polislag. Under de följande decennierna behandlades sedan frågan i en rad av utredningar. Frågan om huvudmannaskapet för polisväsendet togs upp av 1957 års polisutredning (SOU 1961:34) vars förslag låg till grund för en principproposition om förstatligande av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet (prop. 1962:148, SU 183, rskr. 387). Riksdagen beslutade år 1962 att polis-, åklagar- och exekutionsväsendet i sin helhet skulle förstatligas den 1 januari 1965 samt att verksamheterna skulle omorganiseras och det organisatoriska sambandet mellan verksamhetsgrenarna upplösas.

Såvitt angick åklagarorganisationen fanns vid tiden för principbeslutet inte utredningsunderlag för annat än allmänna uttalanden om den lämpliga utformningen av en helt fristående åklagarorganisation. Bl. a. framhölls att sambandet mellan polis-, åklagar-, och domstolsverksamheten gjorde det orealistiskt att utforma organisationen av varje verksamhetsgren på det sätt som framstod som mest ändamålsenligt med hänsyn till enbart den verksamheten. Hänsyn måste tas till de övriga verksamheterna. Eftersom åklagarverksamheten i många hänseenden var beroende av polisverksamheten ansågs det rimligt att de lokala åklagardistriktet i första hand byggdes upp med polisdistriktet som grund. Sådana åklagardistrikt antogs i de flesta fallen bereda arbete för mer än en, ofta ett flertal åklagare. Därigenom skulle åtskilliga fördelar vinnas när det gällde arbetsfördelning och administration. Om det bedömdes lämpligare att bilda större åklagarmyndigheter borde dock detta kunna ske genom en sammanslagning av två eller flera polisdistrikt till ett åklagardistrikts verksamhetsområde. Det framhölls dock att åklagare borde finnas stationerad i varje polisiär centralort som en följd av behovet av en kontinuerlig personlig kontakt mellan åklagaren som förundersökningsledare och utredningsmännen inom polisen.

När det gällde den regionala åklagarorganisationen ansågs länen vara ett lämpligt verksamhetsområde, i vart fall tills vidare, eftersom frågan om en ny länsindelning var aktuell. Det slogs även fast att åklagarväsendet liksom tidigare skulle vara uppbyggt i tre nivåer.

Efter riksdagens principbeslut utreddes omorganisationen närmare av 1962 års polisberedning. Riksdagen fattade år 1964 beslut om den nya organisationen som genomfördes med verkan från den 1 januari

1965 (prop. 1964:100, SU 114, rskr. 259).

Genom omorganisationen indelades landet i 90 lokala åklagardistrikt varav 68 omfattade ett polisdistrikt och 22 två eller tre polisdistrikt. I de fall åklagardistriktet bestod av mer än ett polisdistrikt utstationerades en åklagare i varje polisiär centralort som inte utgjorde kansliort för åklagarmyndigheten dvs. på 29 orter. Bakgrunden till dessa utstationeringar var, som tidigare nämnts, att möjligheterna till en snabb personlig kontakt mellan åklagare och polis ansågs vara av stor betydelse i förundersökningsverksamheten och att rent administrativa fördelar inte borde vinnas på bekostnad av brottsbekämpningen.

Vad gällde den regionala indelningen ansågs länen, utom i tre fall, vara ett lämpligt verksamhetsområde. De län som ansågs vara för små för att bilda regionala myndigheter slogs samman med andra län. Detta gällde Gotlands län, Kronobergs län och Jämtlands län som slogs samman med Stockholms län, Blekinge län respektive Väster-norrlands län.

Beträffande åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö lämnades organisationen i huvudsak oförändrad.

Riksåklagarens olika funktioner som högste allmänne åklagare förändrades inte i samband med förstatligandet. Vad gällde riksåklagarämbetets roll och organisation blev ämbetet centralmyndighet för hela åklagarväsendet. Antalet anställda som hörde under riksåklagaren ökade från ca 250 till ca 1 000. Den administrativa sidan inom riksåklagarämbetet utökades kraftigt och en tjänst som biträdande riksåklagare inrättades.

Kompetenskravet för åklagaryrket höjdes generellt till krav på juris kandidatexamen och tingsmeritering.

2.3 1967 års polisutredning

Redan hösten 1967 togs frågan om indelningen i polis- och åklagardistrikt åter upp av rikspolisstyrelsen och riksåklagaren i deras respektive anslagsframställningar.

I sin anslagsframställning år 1967 menade rikspolisstyrelsen att de minsta polisdistrikten borde föras samman med andra distrikt och att antalet polisdistrikt totalt borde minskas från 119 till 80. Anledningen var att de minsta distrikten inte ansågs tillräckligt bärkraftiga för att upprätthålla polisverksamhet hela dygnet.

Riksåklagaren framhöll i sin anslagsframställning att det från åklagarsynpunkt var önskvärt att indelningen i åklagardistrikt och polisdistrikt stämde överens. Han framhöll också att några av de befintliga åklagardistrikten var för små och borde läggas samman med andra distrikt.

Mot bakgrund av rikspolisstyrelsens och riksåklagarens framställ-

ningar tillsattes 1967 års polisutredning. I det förslag som utredningen lade fram (SOU 1970:32) berördes inte storstadsdistrikten eller åklagardistrikten i Stockholms län eller inom Göteborgsområdet.

I propositionen 1971:173 om vissa reformer inom polis- och åklagarväsendet föreslogs vissa allmänna riktlinjer för den framtida indelningen i polis- och åklagardistrikt. Polisdistrikten borde enligt dessa riktlinjer göras så stora att kontinuerlig rörlig övervakning kunde anordnas i större utsträckning än vad som då var möjligt och att personalen kunde specialiseras för utredningar av i vart fall de vanligast förekommande brottstyperna. Indelningen i kommunblock skulle liksom tidigare läggas till grund för polisdistriktsindelningen och gränsen för distrikten borde som regel inte skära en länsgräns. I fråga om åklagardistrikten föreslogs en anpassning till den nya indelningen i polisdistrikt. Den nya indelningen avsågs att bli genomförd successivt och i huvudsak slutförd inom en period av två till tre år.

Vid riksdagsbehandlingen godtogs förslaget med vissa jämkningar (JuU 1972:1, rskr. 19). Utskottet framhöll bl. a. att förnyad utredning borde göras angående de lokala förhållandena i samtliga fall där en indragning av polisdistrikt övervägdes. Slutligen anmärkte utskottet att antalet polisdistrikt, vid ett beaktande av utskottets uttalanden, torde bli betydligt fler än vad polisutredningen föreslog.

Polisutredningens förslag om en ändrad indelning i polisdistrikt, har med ett undantag inte genomförts. Sunne och Hagfors polisdistrikt har lagts samman, med Hagfors som kansliort.

Förslaget om ändrad indelning i åklagardistrikt innebar att Tierps, Simrishamns, Falköpings, Skara, Hallsbergs, Lindesbergs, Fagersta, Sala och Bollnäs åklagardistrikt skulle dras in. Av dessa kvarstår nu Tierps, Simrishamns, Hallsbergs och Lindesbergs åklagardistrikt oförändrade. I övrigt har emellertid förändringar skett. Falköpings åklagardistrikt har lagts samman med Skövde åklagardistrikt, Skara åklagardistrikt med Lidköpings åklagardistrikt, Fagersta åklagardistrikt med Sala åklagardistrikt och Söderhamns åklagardistrikt med Bollnäs åklagardistrikt. Antalet distrikt uppgår därmed numera till 86.

2.4 Översyn av storstadsdistrikten

År 1963 lade en särskilt tillsatt åklagarkommitté fram förslag till en ändrad kammarorganisation vid åklagarmyndigheten i Stockholm. Förslaget lades till grund för polisberedningens arbete. Organisationen vid förstatligandet kom därför att i huvudsak bygga på åklagarkommitténs förslag. Redan år 1967 gjordes en ny översyn av myndigheten. Utredningens förslag redovisades i promemorian (Ju 1967:15) angående organisationen vid åklagarmyndigheten i Stockholms

åklagardistrikt och innebar en ökning av antalet åklagartjänster och en viss omorganisation av både åklagarmyndighet och rådhusrätt. Förslagen genomfördes med bl.a. den justeringen att antalet kammare utökades.

År 1977 redovisade en av riksåklagaren utsedd arbetsgrupp en promemoria som rörde översyn av ledningsorganisationen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt. Bl.a. föreslogs att en tjänst som biträdande överåklagare skulle inrättas. Riksåklagaren har vid flera tillfällen i sina anslagsframställningar tagit upp frågan om inrättande av en sådan tjänst. Förslaget har inte genomförts.

Riksåklagaren har vidare vid olika tidpunkter låtit se över den administrativa organisationen vid åklagarmyndigheten i Stockholms åklagardistrikt. Den senaste översynen redovisades i december 1983.

Även åklagarmyndigheterna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt har varit föremål för översyn efter förstatligandet. I promemorian (Ds Ju 1971:20) angående organisationen vid åklagarmyndigheterna i Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt vid Göteborgs och Malmö tingsrätters brottmålsavdelningar föreslogs en viss omorganisation av åklagarmyndigheterna samt av tingsrätternas brottmålsavdelningar i syfte att bl.a. stärka myndigheternas administrativa samband. Det föreslogs även att ytterligare åklagartjänster skulle inrättas vid Göteborgs åklagarmyndighet. Förslagen har i huvudsak genomförts.

2.5 1982 års åklagarutredning

Riksåklagaren tillsatte år 1979 en arbetsgrupp (åklagarutredningen) med uppdrag att bl.a. utreda möjligheterna att åstadkomma en större flexibilitet i åklagarverksamheten. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta frågan om en ändring av indelningen i länsåklagarområden och effekterna därav. Arbetsgruppen överlämnade i april 1982 till riksåklagaren promemorian Åklagarväsendets organisation. Promemorian innehöll i huvudsak förslag som berörde åklagarväsendets regionala nivå. Riksåklagaren överlämnade med eget yttrande åklagarutredningens förslag till regeringen. I sitt yttrande hemställde riksåklagaren om författnings- och organisationsändringar i enlighet med utredningens förslag.

I prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. föreslogs riktlinjer för en ändrad regional indelning inom åklagarväsendet. Bakgrunden till förslaget var att man ville skapa regionala myndigheter med en bredare bas och större flexibilitet för att kunna bemästra de ökade krav som ställdes på myndigheterna vid hanteringen av tidskrävande och omfattande mål. Det föreslogs därför att de 21 länsåklagarmyndigheterna skulle minskas till 12 regionåklagarmyndigheter. Samtidigt föreslogs att en särskild myndighet

skulle inrättas för speciella mål.

Med viss justering avseende indelningen godtog riksdagen förslaget (JuU 1983/84:6, rskr. 35). Justeringen innebar att man inrättade ytterligare en regionåklagarmyndighet utöver de föreslagna. Antalet regionåklagarmyndigheter blev därför totalt 13. Ändringarna genomfördes den 1 juli 1985.

2.6 RÅ-utredningen

År 1982 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att se över riksåklagarens kansli. Utredaren föreslog i departementspromemorian (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli en ändrad administrativ indelning av kansliet. Vidare föreslog utredningen en viss begränsning av överprövningsverksamheten samt inrättandet av en rådgivande nämnd.

Som en följd av departementschefens uttalanden i 1985 års budgetproposition skedde vissa begränsningar i överprövningsverksamheten. En rådgivande nämnd inrättades hos riksåklagaren den 1 juli 1985.

2.7 Åklagarkommittén

År 1986 överlämnade åklagarkommittén sitt betänkande (SOU 1986:26) åklagarväsendets lokala organisation m.m. Förslaget, både vad avsåg administration och de övriga frågor som kommittén tog upp, innebar att de lokala myndigheterna inom åklagarväsendet skulle göras betydligt mer självständiga.

Åklagarkommittén föreslog bl.a. att åtskilliga av de administrativa uppgifter som en regionåklagarmyndighet hade hand om för de underlydande lokala myndigheterna, antingen skulle läggas på lokal nivå eller, i något fall, centralt. Detta skulle enligt kommittén medföra att regionåklagarmyndigheterna i fortsättningen i huvudsak skulle syssla med den egna myndighetens administration. Vissa frågor som rörde resursanvändningen inom hela regionen skulle dock ligga kvar på regionåklagarmyndigheterna.

De förslag som berörde administrationen hos centralmyndigheten innebar en ökad satsning på information samt en minskning av kontrollfunktionerna. Vidare föreslogs en översyn av vissa rutiner i avsikt att åstadkomma nödvändiga förenklingar och att en del rutinbetonade ärenden skulle läggas ned från central till regional nivå.

När det gällde distriktsindelningen ansåg kommittén principiellt att myndigheter med minst fyra åklagare utgjorde den bästa enheten. Med denna utgångspunkt föreslog åklagarkommittén följande förändringar i distriktsindelningen. Eslövs åklagardistrikt skulle läggas

samman med Lunds åklagardistrikt, Simrishamns åklagardistrikt med Ystads åklagardistrikt, Trelleborgs åklagardistrikt med Malmö åklagardistrikt, Mölndals åklagardistrikt med Göteborgs åklagardistrikt, Vänerborgs åklagardistrikt med Trollhättans åklagardistrikt, Kristinehamns åklagardistrikt med Karlskogas åklagardistrikt, Falu åklagardistrikt med Borlänge åklagardistrikt och Gävle åklagardistrikt med Sandvikens åklagardistrikt med Sandviken som stationeringsort för två åklagare. I fråga om Stockholms och Sollentunas åklagardistrikt föreslogs den justeringen att Arlanda flygplats skulle föras över till Stockholms åklagardistrikt. Kommittén föreslog vidare att stationeringarna i Ronneby och Lidingö borde dras in.

Flertalet av åklagarkommitténs förslag behandlades i 1988 års budgetproposition. Av denna framgår att departementschefen i huvudsak anslöt sig till de bärande tankegångarna i kommitténs arbete liksom till merparten av kommitténs förslag. Bl.a. ansåg departementschefen att förslagen om ökade befogenheter för de lokala myndigheterna att fatta beslut om sin egen verksamhet t.ex. ifråga om arbetsordningar, tillsättningar av tjänster m.m. så långt möjligt skulle genomföras. Storstadsmyndigheterna borde också ges ett ökat ansvar för den egna verksamheten, såsom rätt att förfoga över egna medel för förvaltningskostnader, även såvitt avser löner för åklagarpersonal. Till följd av dessa ställningstaganden gjordes senare vissa ändringar i åklagarinstruktionen.

Flertalet av de frågor kommittén tog upp rörde sådana frågor som det ankom på riksåklagaren att besluta om. Det gällde främst de ekonomi- och personaladministrativa rutinerna, men också en del andra frågor. Genom regeringsbeslut i januari 1988 överlämnades kommitténs betänkande i dessa delar till riksåklagaren för de åtgärder han bedömde som erforderliga mot bakgrund av de allmänna principer om en decentralisering och förnyelse av den administrativa verksamheten som departementschefen ställt sig bakom.

När det gällde kommitténs förslag att lägga samman de minsta åklagardistrikten menade departementschefen att hon inte kunde bortse från den kritik som framförts från remissinstansernas sida och var därför inte beredd att godta kommitténs förslag i dessa delar. Enligt hennes uppfattning borde det dock gå att finna organisatoriska lösningar som förenar de större myndigheternas fördelar med möjligheten att ha en fortsatt lokal anknytning av verksamheten.

Med anledning av regeringsuppdraget inleddes den 1 juli 1988 ett försök med ett visst mindre decentraliserat budgetansvar s.k. driftsbudget, i Malmö åklagarregion. Vid samma tillfälle delegerades också budgetansvaret avseende lönedel för administrativ personal till åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Vidare har man fr.o.m. årsskiftet 1988/89 försöksvis decentraliserat vissa

personaladministrativa beslut och rapporteringsrutiner till samtliga åklagarmyndigheter. Åtskilliga av kommitténs övriga förslag har i huvudsak genomförts.

2.8 Norrlandsrapporten

Riksåklagaren tillsatte år 1988 en arbetsgrupp med uppdrag att göra en översyn av personalförsörjningen på åklagarsidan inom Gävle-, Härnösands-, Umeå- och Luleåregionerna. Gruppens uppgift var att avge förslag till en lösning av försörjningsfrågan på kort och lång sikt. Gruppen överlämnade sin rapport till riksåklagaren i januari 1989.

När det gällde åklagarväsendets organisation utgick gruppen från att det inte längre var aktuellt med sammanslagningar av åklagardistrikt eftersom frågan nyligen prövats med anledning av åklagar-kommitténs förslag. Gruppen förordade i stället att dimensioneringen av åklagardistriktet skulle ses över. Enligt rapporten borde två- och treåklagardistriktet, för att bli mindre beroende av externa förstärkningar, tilldelas en viss överkapacitet. Tvååklagardistriktet borde permanent tillföras ytterligare en åklagartjänst. Vidare föreslog gruppen att principerna för förstärkningstjänstgöring skulle ses över i syfte att minska dess omfattning. Förslagen har inte genomförts.

Gruppen lämnade även en rad förslag angående marknadsföringen av åklagarväsendet, lönefrågan, fullständig juristutbildning i norra Sverige, möjlighet till notariemeritering vid åklagarväsendet samt inrättandet av en tjänst som personalkonsulent hos riksåklagaren. Dessa förslag har i huvudsak genomförts.

2.9 Övrigt

Riksrevisionsverket har som ett led i sin förvaltningsrevision analyserat åklagarväsendet. Resultatet redovisades i en rapport den 9 december 1976. Enligt rapporten borde riksåklagaren pröva möjligheten att utnyttja data från rättsväsendets informationssystem (RI) för att utvärdera verksamheten och till ledning för inspektionsarbetet. Vidare var det enligt riksrevisionsverket angeläget att öka specialiseringen inom åklagarkåren i syfte att få en effektivare handläggning av bl.a. mål rörande ekonomisk brottslighet. Enligt rapporten borde utbildningen vidareutvecklas och man borde satsa på specialistutbildning för vissa brottstyper. De två senare förslagen har i huvudsak genomförts.

En av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp redovisade i en promemoria den 20 juli 1973 främst förslag som berörde vikariats- och förstärkningspersonalen. Förslagen innebar bl.a. en reglerad befordringsgång

för assistentåklagare och en ändrad fördelning mellan fasta åklagartjänster och förstärkningspersonal. Med verkan från den 1 juli 1974 genomfördes en organisationsförändring som innebar att sextio fasta åklagartjänster togs bort och ersattes med motsvarande antal tjänster för assistentåklagare. Ändringen berörde främst de mindre distrikten.

Riksåklagaren har också låtit företa översyner av bl.a. frågan om delegering av arbetsuppgifter till kanslipersonal och av utbildningen för åklagare respektive administrativ personal.

3 Nuvarande förhållanden

3.1 Åklagarväsendets organisation

3.1.1 Inledning

Åklagarväsendet är uppbyggt i tre nivåer. Riksåklagaren är den högste åklagaren och leder åklagarverksamheten i landet. Riksåklagaren är också central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Under riksåklagaren finns 13 åklagarregioner med en regionåklagarmyndighet i varje region. Myndigheten leds av en överåklagare som närmast under riksåklagaren har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i regionen. Åklagarregionerna är indelade i 83 åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje distrikt. Chef för sådan myndighet är en chefsåklagare. Utanför regionerna finns tre åklagardistrikt, nämligen Stockholm, Göteborg och Malmö. Chefen för myndigheten, överåklagaren, har motsvarande ansvar och ledningsuppgifter som överåklagarna i regionerna. Vid sidan av de nu angivna myndigheterna finns en statsåklagarmyndighet för speciella mål. Chef för myndigheten är en överåklagare.

Indelningen i regioner och åklagardistrikt framgår av förordningen (1985:492) om rikets indelning i verksamhetsområden för åklagarväsendet. Åklagarväsendet har som tidigare nämnts främst anpassats efter indelningen i polisdistrikt som i sin tur bygger på indelningen i kommuner. Antalet polisdistrikt är f.n. 117 vilket innebär att flera åklagardistrikt omfattar mer än ett polisdistrikt. Det finns 19 åklagardistrikt som omfattar två polisdistrikt och sex som omfattar tre polisdistrikt.

När det gäller indelningen i domsagor stämmer denna inte överens i alla delar av landet med åklagarväsendets indelning i åklagardistrikt. Det beror på att domsagorna och åklagardistrikt inte alltid omfattar samma kommuner. Antalet tingsrätter är också fler än antalet åklagardistrikt vilket innebär att flera åklagarmyndigheter utför talan vid mer än en tingsrätt. Det finns 97 tingsrätter och antalet tingsställen därutöver är 35. Det är i dag 21 åklagarmyndigheter som utför talan vid fler än en tingsrätt. Av dessa är det två myndigheter som utför talan vid tre tingsrätter.

En region omfattar som regel två eller flera län. Undantagen utgörs av Norrbottens län, Västerbottens län och Älvsborgs län som vardera

bildar en region.

År 1991 var antalet tjänster i åklagarväsendets s.k. grundorganisation 633 åklagartjänster och 535 administrativa tjänster på regional och lokal nivå. Utanför grundorganisationen finns ett antal assistent-åklagartjänster, åklagaraspiranter, extra åklagare samt administrativa tjänster. Dessutom tillkommer ett antal tjänster hos riksåklagaren samt tjänster för revisorer, vaktmästarpersonal och lokalvårdare.

Åklagarväsendet är en organisation med många små myndigheter. Två tredjedelar av åklagardistriktet består av myndigheter med endast två eller tre åklagartjänster. I organisationen finns det 24 distrikt med två åklagartjänster, 26 distrikt med tre åklagartjänster, nio distrikt med fyra åklagartjänster, tio distrikt med fem åklagartjänster, två distrikt med sex åklagartjänster, fyra distrikt med sju åklagartjänster, fyra distrikt med åtta åklagartjänster, två distrikt med nio åklagartjänster, ett med tio åklagartjänster och ett distrikt med elva åklagartjänster. De tre storstadsdistrikten har betydligt fler tjänster än övriga distrikt. Stockholms åklagardistrikt hade 99 åklagartjänster i grundorganisationen år 1991, Göteborgs åklagardistrikt hade 48 och Malmö åklagardistrikt hade 34 åklagartjänster.

Som ovan nämnts bildades vid förstatligandet s.k. utstationeringar på 29 orter. Dessa utstationeringar har successivt dragits in till respektive huvudmyndighet. Utstationerade åklagare finns i dag endast på tre orter, nämligen Ljungby, Strömstad och Åmål.

De grundläggande reglerna för åklagarverksamheten finns i rättegångsbalken. Andra författningar som bör nämnas i sammanhanget är förordningen med instruktion för riksåklagaren (SFS 1989:847) samt åklagarförordningen (SFS 1989:848).

Allmänna åklagare är riksåklagaren, statsåklagarna och distriktsåklagarna. Vidare finns biträdande åklagare. För statsåklagarna förekommer två olika titlar, överåklagare och statsåklagare. Distriktsåklagarna har titlarna chefsåklagare, kammaråklagare och distriktsåklagare. Den största gruppen biträdande åklagare utgörs av vikariats- och förstärkningspersonalen, assistentåklagarna.

3.1.2 Den centrala nivån

Riksåklagaren har i huvudsak tre uppgifter. Han är under regeringen högste åklagare och har i denna egenskap ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet (7 kap. 2 § rättegångsbalken). Han är också allmän åklagare i högsta domstolen och central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet.

Verksamheten leds av riksåklagaren. Biträdande riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. För att tillgodose medborgarinflytandet inom åklagarväsendet finns en rådgivande nämnd hos riksåklagaren.

Riksåklagarens kansli är indelat i en tillsynsbyrå och en kanslibyrå som var och en leds av en byråchef. Vid sidan av dessa byråer finns byråchefer för riksåklagarens egen åklagarverksamhet.

Enligt 2 § förordningen med instruktion för riksåklagaren har riksåklagaren i sin roll som rikets högste åklagare lednings- och tillsynsansvar över åklagarväsendet. Han skall därvid verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. För dessa ändamål får riksåklagaren meddela föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifterna finns dels i riksåklagarens cirkulärsamlingar och dels i vissa rundskrivelser från riksåklagaren. Föreskrifter finns också i publikationer som RÅ-nytt och Åtal och tillsyn samt i en handbok om strafföreläggande som riksåklagaren utarbetat. Riksåklagaren skall även i övrigt lämna råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet. Som ett led i sin tillsynsverksamhet besöker riksåklagaren regelbundet samtliga åklagarmyndigheter i landet. Vidare överprövar riksåklagaren underordnade åklagares beslut och handlägger anmälningar om brott av åklagare samt klagomål mot åklagare för deras åtgärder i tjänsten. Överprövningsinstitutet är inte ett författningsreglerat förfarande. Rätten att överpröva en underordnad åklagares beslut härleds ur riksåklagarens tillsynsfunktion och hans rätt att överta uppgift som tillkommer lägre åklagare (7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken).

I sin egenskap av central förvaltningsmyndighet skall riksåklagaren leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt. Riksåklagaren får även för dessa ändamål meddela föreskrifter och allmänna råd. Även här återfinns föreskrifter i riksåklagarens cirkulärsamlingar och i vissa rundskrivelser från riksåklagaren. Det finns även föreskrifter i olika handböcker som riksåklagaren utarbetat, t.ex. Ekonomiska föreskrifter (EKOF), personaladministrativa handboken, beredskapshandboken, resehandboken samt handboken om rehabilitering. Riksåklagaren har omfattande administrativa uppgifter. Vissa frågor handläggs enbart på central nivå, t.ex. frågor som rör anslag för åklagarväsendet, bokföring, redovisning, tillsättning av åklagartjänster, utbildning m.m. Det bör dock nämnas att riksåklagaren beslutat att budgetansvaret från den 1 juli 1992 skall decentraliseras till regional nivå och till åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt till statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Som en följd av riksåklagarens ställning som allmän åklagare i högsta domstolen förekommer också en mängd åklagaruppgifter hos riksåklagaren. Det rör sig främst om frågor som har samband med mål och ärenden i högsta domstolen samt frågor om fullföljd och särskilda rättsmedel.

Riksåklagaren har också i olika författningar tillagts en rad

uppgifter, t.ex. att besluta i utlämningsärende och att besluta om tillstånd för åtal för vissa brott som begåtts utom riket. Riksåklagaren skall även besluta i frågor om överförande av lagföring, inbördes rättshjälp i brottmål m.m.

Som centralmyndighet har riksåklagaren därutöver en rad uppgifter som t.ex. att samverka med andra centralmyndigheter och att vara remissmyndighet.

3.1.3 Den regionala nivån

Under riksåklagaren finns det 13 åklagarregioner med en regionåklagarmyndighet i varje region. Chef för myndigheten är en överåklagare. Vid samtliga regionåklagarmyndigheter finns också statsåklagare, distriktsåklagare och assistentåklagare. De distriktsåklagare som finns vid regionåklagarmyndigheten är särskilt avdelade för bekämpande av den ekonomiska brottsligheten. Vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm finns dessutom särskilda åklagare avdelade för bekämpning av narkotikabrottslighet. Assistentåklagarna hör organisatoriskt till den regionala myndigheten men tjänstgör som regel på en lokal åklagarmyndighet. Åklagarna vid regionåklagarmyndigheterna får utföra åklagaruppgifter inom hela regionen.

Överåklagaren har närmast under riksåklagaren lednings- och tillsynsansvar över åklagarväsendet i regionen (7 kap. 2 § rättegångsbalken). Enligt 5 § åklagarförordningen skall överåklagaren särskilt verka för att bestämmelserna om tvångsmedel, åtalsunderlåtelse, särskild åtalsprövning och strafföreläggande tillämpas enhetligt. Vidare skall överåklagaren och statsåklagaren lämna åklagarna inom sin region råd och upplysningar i deras verksamhet. Vad gäller överprövningar kan förutom överåklagaren även statsåklagare överpröva en underordnad åklagares beslut. Tillsynen utövas också genom besök på de lokala åklagarmyndigheterna.

Vid regionmyndigheten handläggs mål som är av större omfattning eller av särskild beskaffenhet eller som av annat skäl bör handläggas där. Frågan om ett mål skall handläggas på lokal eller regional nivå regleras dels av författningsbestämmelser som anger att vissa åklagaruppgifter bara får utföras av statsåklagare, dels av riksåklagarens föreskrifter (RÅC I:109 Målfördelningen mellan lokala och regionala åklagarmyndigheter m.m.). Av föreskrifterna framgår att det huvudsakligen är två typfall som bör handläggas av en statsåklagare. De kan enkelt anges som auktoritetsmål och mål av komplicerad eller speciell beskaffenhet. Härutöver kan urskiljas två måltyper som av olika skäl bör handläggas vid en regionåklagarmyndighet, men inte alltid av statsåklagare. Det är dels omfattande och tidskrävande mål om kvalificerad brottslighet och dels vissa narkotikamål. När det

gäller handläggningen av mål är ett fåtal åklagaruppgifter förbehållna överåklagaren. Det gäller exempelvis prövning av om åtal skall underlåtas jämlikt 20 kap. 7 § rättegångsbalken jämfört med 16 § åklagarförordningen. Övriga statsåklagare har i stort sett samma behörighet som överåklagaren. Enligt åklagarförordningen bör dock överåklagaren utföra åklagaruppgiften i mål där det med hänsyn till målets beskaffenhet finns särskilda skäl för detta. Så t.ex. bör överåklagaren fullgöra åklagaruppgiften i sådana mål som innefattar särskilt känsliga avgöranden och svåra bedömningsfrågor eller som kan tänkas medföra att åklagaren utsätts för stark press.

3.1.4 Den lokala nivån

Åklagarregionerna är indelade i sammanlagt 83 åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje distrikt. Chef för en sådan myndighet är en chefsåklagare. Vid myndigheten finns också distriktsåklagare och i vissa fall även assistentåklagare. En distriktsåklagares lokala behörighet är inskränkt till det egna distriktet om han inte förordnas att fullgöra uppgifter utanför detta. Alla åklagare vid myndigheten har samma behörighet att handlägga mål med undantag av assistentåklagarna. Deras behörighet begränsas av att de är biträdande åklagare. Vidare har assistentåklagare som tjänstgjort mindre än två år vissa andra inskränkningar i sin behörighet. Det gäller bl.a. behörighet att utfärda vissa strafförelägganden och beslut om åtalsunderlåtelse. Assistentåklagare får inte heller tilldelas alltför krävande arbetsuppgifter. Enligt åklagarförordningen bör chefsåklagaren handlägga de mest kvalificerade målen inom distriktet. Han skall också lämna åklagarna inom myndigheten råd och stöd i deras verksamhet.

3.1.5 Storstadsdistrikten

Utanför regionerna finns tre åklagarmyndigheter, nämligen Stockholm, Göteborg och Malmö. Chef för var och en av myndigheterna är en överåklagare. Vid myndigheten finns också chefsåklagare, kammaråklagare och assistentåklagare. Där handläggs i princip alla typer av mål. Undantagen utgörs av mål som handläggs av riksåklagaren respektive statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Myndigheten är indelad i det antal åklagarkammare som regeringen bestämmer. Det finns även ett kansli för överåklagarens administrativa uppgifter. Varje kammare leds av en chefsåklagare. På en åklagarkammare handläggs vanligen både allmänna mål och någon form av specialmål. Specialiseringen varierar mellan myndigheterna.

Överåklagaren har motsvarande ansvar och ledningsuppgifter som

överåklagarna i regionerna. I storstadsdistrikten finns bara en åklagare som är statsåklagare, nämligen överåklagaren. Chefsåklagare, och i vissa fall kammaråklagare som är biträdande chef för en kammare, har dock i stort sett samma behörighet som en statsåklagare. Överåklagaren är som statsåklagare däremot ensam behörig att företa överprövning av underordnade åklagares beslut. Kammaråklagarna har alla samma behörighet att handlägga mål med de undantag som nyss nämnts.

3.1.6 Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

Som tidigare nämnts inrättades den 1 juli 1985 en särskild myndighet, statsåklagarmyndigheten för speciella mål, för den verksamhet som redan tidigare bedrevs av länsåklagare för speciella mål. Chef för myndigheten är en överåklagare. Vid myndigheten finns även statsåklagare och assistentåklagare. Åklagarna där får utföra åklagaruppgifter i hela landet. Vid myndigheten handläggs de mål som riksåklagaren bestämmer. Enligt 13 § åklagarförordningen bör vid myndigheten främst handläggas mål om brott som begåtts inom flera regioner eller mål som med hänsyn till sin omfattning eller av andra skäl inte lämpligen bör handläggas vid en regionåklagarmyndighet eller vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

3.2 Specialiseringen inom åklagarväsendet

3.2.1 Inledning

Åklagarväsendet hör till de verksamhetsområden där möjligheten till specialisering inte har drivits särskilt långt. En av anledningarna till detta är att det sedan länge har ansetts att en åklagare, i likhet med en domare, skall vara så allsidig i sin verksamhet som möjligt. I princip bör en åklagare kunna handlägga alla slags mål som ligger inom ramen för hans behörighet. Utvecklingen i samhället mot allt mer komplicerade förhållanden och företeelser i form av exempelvis nya brottstyper ställer emellertid stora krav på åklagaren. Detta i kombination med den ständigt ökande arbetsbelastningen och den alltmer komplicerade lagstiftningen på vissa områden har tvingat fram en ökad specialisering inom åklagarkåren. Principen om allsidighet har därför något fått vika för praktiska hänsyn som t.ex. behovet av specialkunskaper på olika områden. Utvecklingen har också lett till krav på att åklagarna skall specialisera sig inom en rad olika områden. Kraven har tillmötesgått framförallt vad gäller två brottstyper, eko-brott och narkotikabrott. Utöver angivna områden är det kanske framförallt inom sexual- och våldsbrottsligheten, miljö-

brottsligheten samt trafikbrottsligheten som det framställts krav om ökad specialisering. Inom de förra brottstyperna är det de senaste årens ökande insikt om problematiken kring brotten inom familjen, främst kvinnomisshandel och sexuella övergrepp mot barn, som aktualiserat kraven om specialisering.

Enligt direktiven skall utredningen, mot bakgrund av att man inom åklagarväsendet hittills varit sparsam med att utnyttja den effektivisering som en specialisering kan innebära, överväga om det finns skäl att utvidga specialiseringen.

Specialisering kan ske på olika sätt. Ett sätt är att koncentrera vissa måltyper till någon eller några åklagare utan att man för den skull inrättar några speciella tjänster. Ett annat sätt är att inrätta åklagar-tjänster med särskild inriktning. Riksåklagarens allmänna råd om målfördelningen mellan regional och lokal åklagarmyndighet (RÅC I:109) innebär på sitt sätt en form av specialisering på de förra myndigheterna. Vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål handläggs endast de mål riksåklagaren bestämmer vilket också kan sägas medföra en specialisering.

3.2.2 Specialisering genom koncentration av mål m.m.

Ett visst mått av specialisering inom åklagarväsendet har alltid funnits om än mer eller mindre uttalat. Redan i prop. 1964:100 angående organisationen av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet m.m. anförde departementschefen att åklagaruppgifterna i princip skulle fördelas mellan åklagarna efter deras erfarenhet och skicklighet. Det påpekades att uppgiftsfördelningen dock inte fick bli så hårt bunden att inte yngre åklagare skulle få tillfälle att pröva på också svårare åklagaruppgifter. Det framhölls även att äldre åklagare borde upprätthålla kontakten med enklare brottskategorier genom att i viss utsträckning handlägga mål om mindre svåra brott.

Denna princip följs i stort än i dag. Arbetsbelastningen i de större distrikten tvingar emellertid på många håll åklagarmyndigheterna att ge förhållandevis oerfarna åklagare ansvar för relativt komplicerade och svåra mål. Principen att fördela åklagaruppgifterna mellan åklagarna efter deras erfarenhet och skicklighet innebär att vissa typer av mål koncentreras till vissa åklagare. Exempelvis handlägger de yngsta åklagarna som regel bötesmålen medan mer erfarna åklagare handlägger mål med mer komplicerad brottslighet. Specialisering sker även på andra sätt, främst genom att man tillvaratar enskilda åklagares speciella intresseområden eller som inom storstadsmyndigheterna, genom att man koncentrerar olika måltyper till vissa kammare. Det gäller exempelvis ungdomsmål, narkotikamål, ekomål och bötesmål.

Även i mindre åklagardistrikt är det vanligt att sällan förekommande mål med specialforum, t.ex. sjösmål, som regel handläggs av en enda åklagare. Det är vidare inte ovanligt att militärmålen och de s.k. ungdomsmålen vars handläggning kräver särskilda rutiner handläggs av enbart någon eller några åklagare. Vad gäller mål om ekonomisk brottslighet och grövre narkotikabrottslighet är även dessa ofta koncentrerade till en eller i vart fall ett fåtal åklagare.

3.2.3 Specialisering genom särskilda åklagartjänster

I slutet av 1970-talet uppkom frågan om man borde koncentrera handläggningen av narkotikamål till vissa åklagare. Anledningen var att man inom polisväsendet börjat inrätta regionala enheter för narkotikabekämpning. Man menade från polishåll att det från effektivitetssynpunkt skulle vara av värde att åtminstone inom vissa län utse en viss bestämd åklagare till kontaktman för den regionala narkotikagruppen med uppgift bl.a. att svara för åklagarbeslut inom hela regionen. Som en följd härav utfärdade riksåklagaren i en rad län förordnanden för s.k. regionala narkotikaåklagare. Dessa skulle, vid sidan av sin ordinarie tjänst, som extra åklagare handlägga förundersökningar som handlades av polisens regionala narkotikarotel samt vissa andra narkotikamål efter länsåklagarnas bestämmande. Avsikten var inte att de regionala narkotikaåklagarna skulle vara specialåklagare som enbart skulle handlägga narkotikamål. Det var inte heller meningen att alla narkotikamål i en region skulle handläggas av den regionale åklagaren utan enbart de mest kvalificerade målen. De regionala narkotikaåklagarna fick ingen särskild utbildning.

Riksrevisionsverket ansåg i en revisionsrapport den 9 december 1976 Analys av åklagarväsendet att det var angeläget att öka specialiseringen inom åklagarkåren i syfte att få en effektivare handläggning av viss typ av brottslighet. Den brottslighet som avsågs var i huvudsak den ekonomiska brottsligheten liksom den brottslighet som förekom i liten frekvens och som berörde mer komplicerad lagstiftning. Verket föreslog att utbildningen borde vidareutvecklas och att man borde satsa på specialistutbildning för vissa brottstyper.

Frågan om specialisering behandlades år 1977 av en av riksåklagaren tillsatt arbetsgrupp i promemorian Åklagarverksamheten och den ekonomiska brottsligheten. Arbetsgruppens uppfattning var att det inte borde inrättas några särskilda tjänster för specialister med uppgift att handlägga enbart vissa typer av brottmål. Det anfördes att de tre storstäderna tidigare haft tjänster för handläggning av mål av speciell natur men att systemet förkastats eftersom det inte fallit väl ut. Arbetsgruppen framhöll vidare att brottsutvecklingen var osäker och att antalet mål kunde växla betydligt från tid till annan och mellan

olika regioner. Sysselsättningen för en specialist kunde därför förväntas bli stundtals för liten och stundtals för hög. Slutligen poängterades att länsåklagarna och storstadsdistriktens chefsåklagare hade som uppgift att beivra aktuell typ av brottslighet och att det inte borde komma ifråga att lyfta bort deras ansvar. Arbetsgruppen förordade i stället att resurser skulle satsas på utbildning av ett begränsat antal åklagare för vissa bestämda arbetsuppgifter utan att de därmed uteslutande skulle handlägga en viss typ av mål. Den särskilda utbildningen var avsedd att höja effektiviteten i arbetet och det var inte meningen att de utbildade åklagarna skulle få någon särställning inom åklagarväsendet.

En specialutbildning av detta slag, den s.k. företagsekonomiska utbildningen, genomfördes första gången år 1978. Sammanlagt utbildades 78 åklagare fram till år 1986 då utbildningen upphörde. Då hade i princip alla åklagare som i stor utsträckning handlade mål om ekonomisk brottslighet gått utbildningen. Behovet av en liknande specialutbildning ökade därefter och under hösten 1990 startades därför en ny företagsekonomisk utbildning, den s.k. eko-brottskursen. Under hösten 1990 och våren 1991 genomgick 16 åklagare och tre revisorer utbildningen. Med hänsyn till åklagarväsendets ekonomiska läge kommer emellertid några nya kurser inte att äga rum de närmsta åren om inte ytterligare medel ställs till förfogande för utbildningsinsatser.

Även 1982 års åklagarutredning behandlade frågan om specialisering. Utredningen fann att man genom en ökad grad av specialisering skulle kunna uppnå en mer rationell användning av resurserna. Man konstaterade dock att det inom åklagarkåren fanns åtskilliga som var negativa till specialisering. Åklagarna ansåg att en alltför långt driven specialisering skulle leda till sårbarhet och och att det därför var bättre att sprida kunskaperna och erfarenheterna på fler händer. Ett annat argument mot specialisering var att den kunde medföra en risk för att åklagarna indelas i ett A- och ett B-lag. Den negativa inställningen var genomgående utom ifråga om den ekonomiska brottsligheten och narkotikabrottsligheten. Här fanns det en stark opinion både inom åklagarväsendet och polisväsendet för en specialisering. Som skäl angavs att det var fråga om en komplicerad materia, att det krävdes speciell utredningsteknik och sist men inte minst, att åklagaren tidvis måste ha möjlighet att helt ägna sig åt en enda utredning. Utredningen föreslog därför att det skulle inrättas särskilda distriktsåklagartjänster på regional nivå för handläggning av omfattande och tidskrävande mål om kvalificerad brottslighet.

Åklagarutredningens förslag togs upp i prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. Departementschefen ställde sig bakom utredningens förslag och riksdagen beslutade i

enlighet med propositionen.

Under budgetåren 1983/84 och 1984/85 inrättades sålunda vardera året tolv åklagartjänster med särskild inriktning på bekämpning av ekonomisk brottslighet. Under budgetåret 1985/86 inrättades ytterligare sex sådana tjänster. Under samma tid inrättades sex tjänster för revisorer. Tjänsterna inrättades dels i storstadsdistrikten och dels vid ett antal regionåklagarmyndigheter.

Utvecklingen beträffande narkotikabrottsligheten har också lett till att åklagarväsendet tillförts nya åklagartjänster med särskild inriktning på bekämpning av sådan brottslighet. I prop. 1981/82:143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket föreslog departementschefen att det skulle inrättas tre sådana tjänster vilket även blev riksdagens beslut. Efter förslag av narkotikakommissionen har regeringen åren 1983 och 1984 beslutat inrätta sammanlagt tio åklagartjänster för samma ändamål. Tjänsterna har inrättats dels vid de tre storstadsdistrikten, dels en tjänst vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm och dels en tjänst vid fyra större åklagarmyndigheter. I flertalet av de regioner som tidigare hade en regional narkotikaåklagare har man efterhand övergivit det systemet och handlägger i stället narkotikamålen i de distrikt där målen har sitt forum. Det finns emellertid fortfarande några åklagare som har specialförordnanden som regionala narkotikaåklagare.

För att förstärka åklagarväsendets insatser mot våldsbrottsligheten inrättades budgetåret 1984/85 fem åklagartjänster. Dessa tjänster var emellertid inte speciellt inriktade på en viss brottstyp utan tillkom närmast som en allmän resursförstärkning.

Även åklagarkommittén övervägde i sitt betänkande Åklagarväsendets lokala organisation m.m. (SOU 1986:26) frågan om specialisering. Kommittén ansåg att specialisering för de flesta typer av mål varken var nödvändig eller önskvärd. Tvärtom borde man sträva efter allsidighet. Kommitténs uppfattning var att utvecklingen mot att de lokala myndigheterna handlägger alla slags mål och kan fatta nära nog alla sorters beslut lett till en effektivare och för den enskilde åklagare mer stimulerande verksamhet och att en ökad specialisering skulle leda i motsatt riktning. Specialiseringen borde därför begränsas till vissa måltyper. De måltyper som nämndes var dels mål som kräver särskilda rutiner för handläggningen på åklagarmyndigheten eller i domstolen t.ex. ungdomsmål, bötesmål och tryckfrihetsmål, dels mål som av sekretesskäl kräver särskild hantering t.ex. brott mot rikets säkerhet samt dels vissa mål av speciell karaktär som kräver stora insatser av åklagaren som förundersökningsledare t.ex. narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Kommittén ifrågasatte om man härutöver behövde speciallottning i de övriga måltyper som särbehandlas på storstadsmyndigheterna. Vad gällde specialtjänster ansåg kommittén att den nuvarande specialiseringen inom den ekonomiska brotts-

ligheten respektive narkotikabrottsligheten var motiverad. Man varnade emellertid för att inrätta specialtjänster inom nya områden eftersom åklagarorganisationen är en liten organisation och myndigheternas storlek bara i undantagsfall ger underlag för specialisering. Kommittén ansåg också att antalet specialtjänster redan var förhållandevis stort och att det fanns risk för att ett system med en ökad specialisering skulle bli alltför stelt inför eventuella förändringar i brottsutvecklingen.

3.2.4 Sambandet med polis och domstol

Specialiseringen vid andra myndigheter som åklagarväsendet har ett nära samarbete med varierar. Polisen har en mera långtgående specialisering än åklagarna. Från polishåll har framförts önskemål om en ökad specialisering av åklagarna framförallt inom de områden som nämndes tidigare dvs. sexual- och våldsbrott samt trafikbrott.

Specialiseringen i domstolarna speglar i princip den specialisering som förekommer bland åklagarna. Förhållandet beror i storstäderna på att en åklagarkammare i princip svarar mot en avdelning vid tingsrätten. I de mindre städerna gäller motsvarande i fråga om åklagare respektive domarrotlar. Domstolsverket uttalade i två rapporter år 1983 och år 1984 (Dv 1983:4, 1984:1) om avdelningsindelningen i tingsrätt att mål om ekonomisk brottslighet och narkotikamål borde kunna spridas på fler avdelningar än som då var fallet. Skälet för att man borde minska specialiseringen var att detta skulle kunna ge en mer jämnt fördelad arbetsbörda och främja självbärigheten. Med självbärighet avsågs varje avdelnings förmåga att med egna resurser möta förändringar i arbetsbördan.

I 1985 års budgetproposition framhöll emellertid departementschefen att avdelningsindelningen i en domstol visserligen i första hand syftade till arbetsfördelning och överblick men att den också borde användas som ett instrument att bygga upp en ökad kompetens och vana hos domare och kanslipersonal. Detta gällde inte minst på de områden där särskild utbildning endast meddelats ett begränsat antal domare, vilket var fallet i fråga om mål om ekonomisk brottslighet. Inte bara effektivitets- och rättssäkerhetsskäl utan också serviceskäl talade för att man i de stora domstolarna borde specialisera målen i förhållandevis stor utsträckning. I de mindre domstolarna kunde man åstadkomma motsvarande effekter genom att lotta vissa måltyper endast på vissa domarrotlar. Förutom speciallottning av bötesmål, ungdomsmål och mål om rikets säkerhet borde man enligt departementschefen söka hålla samman eko- och narkotikamålen till ett begränsat antal avdelningar. Som ett särskilt skäl angavs att motsvarande specialisering förekom på åklagarsidan.

Frågan om specialisering behandlades även av rättegångsutredningen i delbetänkandet (SOU 1987:13) *Expertmedverkan och specialisering*. I betänkandet framhölls att huvudskälet för en specialisering i den dömande verksamheten är att man för en viss måltyp eftersträvar ett specialkunnande inom rätten för att uppnå en både snabbare och billigare målhantering samtidigt som man söker uppnå bättre garantier för materiellt riktiga avgöranden och en ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Med specialisering avsåg utredningen koncentration av en målkategori till vissa allmänna domstolar, överförande av en grupp mål till särskilda domstolar och handläggning av mål vid domstolsliknande nämnder. I sina överväganden anförde utredningen att de eftersträvarde vinsterna inte i första hand var knutna till själva specialiseringen utan till att experter på det aktuella området kunde medverka som ledamöter utöver de lagfarna ledamöter och nämndemän som tjänstgör i de vanliga domstolarna. Utredningen ansåg att utvecklingen beträffande specialisering gått så långt att det nu gällde att välja väg. Antingen skulle man även fortsättningsvis låta olika målgrupper frångå de allmänna domstolarna för att handläggas i särskild ordning eller skulle man försöka verka för en återgång till ett mera enhetligt domstolsväsende. Man ansåg att starka skäl talade för att man skulle välja den senare vägen. Vad gäller eko-målen konstaterade utredningen att man endast i ett fåtal fall utnyttjat möjligheten att handlägga större mål om kvalificerad brottslighet vid de s.k. eko-domstolarna. Denna möjlighet hade införts den 1 juli 1985. Man föreslog därför att målen fortsättningsvis skulle handläggas vid samtliga tingsrätter med tillämpning av de av utredningen föreslagna generella reglerna om expertmedverkan i de allmänna domstolarna. Systemet med särskilda eko-domstolar avskaffades den 1 juli 1990 (prop. 1989/90:71, JuU 32, rskr. 292).

3.3 Administrationen inom åklagarväsendet

3.3.1 Inledning

Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt. Delegering av administrativa uppgifter till regional och lokal nivå har hittills skett i relativt begränsad utsträckning inom åklagarväsendet. Den delegering som förekommit har främst skett till regionåklagarmyndigheterna och till de tre storstadsdistrikten. Detta kan delvis ha sin förklaring i att åklagarväsendet består av många små enheter. Som redovisas nedan pågår f.n. inom åklagarväsendet ett omfattande arbete med att delegera såväl budgetansvar som möjlighet att fatta administrativa beslut.

3.3.2 Tidigare förslag

Förstatligandet

Vid förstatligandet fick dåvarande riksåklagarämbetet ansvaret för administrationen inom hela åklagarväsendet. De regionala myndigheterna skulle dock svara för vissa administrativa och kamerala uppgifter. Hit hörde bl.a. en rad personaladministrativa ärenden samt inköp av kontorsmaterial och annan förbrukningsmaterial. De lokala myndigheterna fick ansvar för de rent administrativa och kamerala uppgifterna som rörde den egna myndigheten, t.ex. allmän planering av verksamheten och personalfrågor.

1982 års åklagarutredning

Åklagarutredningen ansåg att i princip alla ledighetsbeslut borde ligga på regionåklagarmyndigheten. Skälen för detta var dels att de lokala myndigheterna enligt utredningens mening borde avlastas formella beslut som krävde omfattande kunskap om författnings- och avtalsregleringar m.m. och dels att det inte var rationellt att ledighetsbeslut prövades i tre instanser. Man ansåg även att överåklagarens övergripande planerings- och ledningsfunktioner talade för att sådana beslut skulle ligga på regional nivå. Utredningen föreslog även en möjlighet att delegera vissa ledighetsbeslut till administrativ personal på både regional och lokal nivå.

På det ekonomiadministrativa området föreslog utredningen i princip inga förändringar.

I prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. anförde departementschefen att han ville avvakta den pågående RÅ-utredningen samt en översyn av den lokala organisationen innan han tog ställning till åklagarutredningens förslag vad gällde de administrativa frågorna.

RÅ-utredningen

RÅ-utredningen ansåg i sin promemoria år 1983, att omfattningen av delegationen på det ekonomiadministrativa området var väl avvägd och föreslog därför inga åtgärder i detta hänseende. I fråga om övrig administration fann utredningen inte någon arbetsuppgift hos riksåklagaren som uppenbart kunde överföras till lokal eller regional nivå. Utredningen pekade dock på möjligheten till rationalisering om beslut om ledighet fick fattas på lokal myndighet och beslut om de lönemässiga konsekvenserna hos riksåklagaren.

Åklagarkommittén

Åklagarkommittén hade vid sina överväganden om administrationen

som utgångspunkt att administrativa beslut inte skall ligga på en högre nivå än som är sakligt motiverad. En grundläggande målsättning borde enligt kommittén vara att så långt som möjligt låta varje myndighet ansvara för sin egen administration. När det gällde frågan hur man generellt bör dela upp administrationen mellan central, regional och lokal nivå inom åklagarväsendet framhöll kommittén följande.

På central nivå bör främst ligga sådana administrativa uppgifter som med nödvändighet förutsätter en central handläggning och som förutsätter ett hänsynstagande till hela åklagarväsendets behov.

Administrationen på regional nivå bör i första hand avse den egna myndigheten och dess personal. Ett fåtal administrativa uppgifter som rör de lokala myndigheternas verksamhet bör emellertid finnas kvar på regional nivå. Det bör vara fallet med dels vissa frågor som hänförs till resursfördelningen inom regionen, dels några frågor som har samband med tjänstetillsättningar.

Tyngdpunkten när det gäller den administration som berör en lokal myndighet bör ligga lokalt. Beslut om bl.a. ledigheter och tillsättning av administrativ personal bör i huvudsak fattas lokalt. De lokala myndigheterna bör vidare få en ökad ekonomisk frihet. De nuvarande rapporteringsrutinerna bör i stor utsträckning kunna ersättas med en direktrapportering från en lokal myndighet till riksåklagaren.

Med dessa utgångspunkter för en ändrad beslutsstruktur m.m. behandlade kommittén sedan enskilda frågor som rörde administrationen.

När det gällde personaladministrationen föreslog kommittén bl.a. att tillsättning av andra tjänster än åklagartjänster skulle decentraliseras från regional till lokal nivå, att storstadsdistrikten skulle få inrätta tjänster för administrativ personal, att ledighetsbeslut i princip skulle fattas på den berörda myndigheten samt att personalredovisning och lönerapportering skulle ske direkt från respektive myndighet till riksåklagaren.

I fråga om ekonomiadministrationen föreslog kommittén bl.a. att storstadsdistrikten skulle få en kostnadsram för hela sin verksamhet inkluderande bl.a. löne-medel för åklagare och administrativ personal samt medel för lokalkostnader. Övriga lokala myndigheter föreslogs få dispositionsrätt över expensmedel och medel för löner till den administrativa personalen. Det sistnämnda föreslogs även för regionåklagarmyndigheterna.

Som tidigare sagts har flertalet av åklagarkommitténs förslag i huvudsak genomförts, om än inte fullt ut.

Viss försöksverksamhet

Regeringen överlämnade den 4 januari 1988 åklagarkommitténs

betänkande (SOU 1986:26) Åklagarväsendets lokala organisation m.m. i vissa delar till riksåklagaren och uppdrog åt denne att se över de personal- och ekonomiadministrativa rutinerna. Med anledning härav inledde riksåklagaren bl.a. två försöksverksamheter, en inom det personaladministrativa området och en inom det ekonomiadministrativa området.

Försöksverksamheten vad gäller de personaladministrativa rutinerna inleddes den 1 april 1989. Rutinerna berörde samtliga åklagarmyndigheter. För de tre storstadsmyndigheterna och statsåklagarmyndigheten för speciella mål innebar de i sak inget nytt. Försöksverksamheten innebar att vissa personaladministrativa beslut delegerades från central och regional nivå och att personalrapporteringen från lokal myndighet i allt väsentligt skulle ske direkt till riksåklagaren.

Riksåklagarens målsättning för försöksverksamheten var att få svar på frågan hur arbetet med personalrapporteringen skulle organiseras dels för att minimera resursåtgången för det personaladministrativa arbetet och samtidigt upprätthålla en fortsatt hög säkerhet i rutinerna samt dels för att säkerställa att tolkning och tillämpning av avtal skulle ske i överensstämmelse med de principer som riksåklagaren meddelar.

I en enkät inför riksåklagarens anslagsframställning budgetperioden 1991/92 - 1993/94 uppskattade samtliga åklagarmyndigheter tidsåtgången i personår för personaladministrationen under år 1988 och år 1989 dvs. före och efter det att försöksverksamheten inleddes. Av riksåklagarens anslagsframställning framgår att antalet personår som togs i anspråk för personaladministration ökade markant mellan år 1988 och år 1989. Ökningen uppgick till drygt fem årsarbetskrafter och merparten kunde hänföras till de förändrade rutinerna. Enligt riksåklagaren borde dock den redovisade ökade tidsåtgången vara en naturlig effekt av en försöksverksamhet som var i inledningsskedet eftersom försöksverksamheten medförde nya ej inarbetade rutiner för de lokala myndigheterna och tidsåtgång i form av utbildning och upplysning för de regionala myndigheterna. Riksåklagaren ansåg att det var för tidigt att uttala sig om decentralisering av vissa personaladministrativa funktioner är mer tidskrävande eller ej i jämförelse med ett mera centraliserat system. Riksåklagaren avsåg därför att genomföra en ytterligare enkät när verksamheten pågått under så pass lång tid att man kunde förutsätta att den var inarbetad. En sådan utvärdering skedde under hösten 1991. Av denna utvärdering framgår att majoriteten av de lokala åklagarmyndigheterna anser att de största fördelarna med lokal lönerapportering är direktkontakten med riksåklagarens kansli samt att arbetet på den regionala beslutsnivån kan elimineras. Dessutom upplever man att arbetet är stimulerande och att det finns ett egenvärde i att besluten fattas på den myndighet där man

tjänstgör. På de lokala myndigheterna ser man detta som första steget mot ett fullständigt frigörande från de regionala myndigheterna vad gäller personalrapportering. Säkerheten i de olika momenten ökar successivt. Erfarenheten avseende tolkning och tillämpning av avtalen ökar på motsvarande sätt. Övriga fördelar är snabbare kommunikation och minskad resursåtgång samt kostnadsbesparingar. De största nackdelarna med den lokala lönerapporteringen har varit bristande rutin och osäkerhet vid sällan förekommande beslut som t.ex. vissa typer av ledigheter, vikariat och tolkningar av avtal. När ett sådant ärende dykt upp har detta tagit resurser från det övriga arbetet. På de minsta lokala åklagarmyndigheterna har problemet även varit att ha tillgång till en utbildad ersättare för lönerapportören.

De regionala åklagarmyndigheterna anser det vara mindre lyckat att dela upp lönerapporteringen på flera arbetsställen. Man säger, att en arbetsuppgift sköts bäst om den utförs på ett ställe från början till slut. Den som sköter arbetsuppgiften har då det totala ansvaret. Som övriga nackdelar nämns svårigheten att få kontroll på personalläget inom regionen.

På personalsektionen hos riksåklagaren har man märkt en klar kvalitetsförsämring i lönerapporteringen. Fortfarande efter cirka tre års verksamhet förekommer misstag som om de inte upptäckts av personalsektionen skulle ha lett till rättsförluster för arbetsgivaren, t.ex. att deltidstjänstgörande fått lön som för heltid. Personalsektionen har också uppmärksammat att vissa lokala myndigheter har svårigheter att ta på sig rollen som företrädare för arbetsgivaren.

Den ekonomiadministrativa försöksverksamheten inleddes den 1 juli 1988 i Malmö åklagarregion. Den innebar att de tio lokala åklagarmyndigheterna fick budgetansvar i samma utsträckning som tidigare tillämpats för de regionala myndigheterna. De lokala myndigheterna fick dispositionsrätt över tilldelade medel för samtliga utgiftslag utom för resor och löner. Medel avseende resor samt regional information och utbildning hanteras av regionåklagarmyndigheten.

En förväntad positiv effekt med försöksverksamheten var enligt riksåklagaren att den skulle leda till att tillgängliga medel användes med bättre precision dvs. i högre grad främjade åklagarverksamheten. En förväntad negativ effekt var att decentraliseringen skulle leda till att ökad tid måste användas för ekonomiadministration vid de enskilda myndigheterna, något som i sin tur skulle minska utrymmet för den rena åklagarverksamheten.

Samtliga åklagarmyndigheter uppskattade på samma sätt som gjordes beträffande personaladministrationen tidsåtgången i personår för ekonomiadministrationen under år 1988 och år 1989. Myndigheterna hade besvarat en liknande fråga avseende år 1986 vid ett tidigare tillfälle. Av redovisningen framgår att antalet personår som

togs i anspråk för ekonomiadministration i Malmö åklagarregion fördubblades mellan år 1986 och år 1989 medan den genomsnittliga ökningen för resten av landet var drygt 50 %. Riksåklagaren genomförde i februari 1990 en enkät bland åklagarmyndigheterna i regionen om hur man uppfattat de nya arbetsuppgifterna och ansvaret för dem. Av enkäten framgår att det decentraliserade ansvaret av berörda myndigheter uppfattats övervägande positivt. Framförallt hade det gett upphov till större intresse av att hushålla med resurserna och därigenom till en bättre medelsanvändning. De nya uppgifterna hade dock inneburit merarbete som i vissa fall t.o.m. upplevts som betungande. Riksåklagaren påpekade att det kunde finnas fog för att lägga vissa delar av administrationen regionalt för att även vinna vissa stordriftsfördelar. Någon slutlig utvärdering av försöksverksamheten har inte gjorts.

Övrigt

I regeringsbeslut den 8 maj 1991 uppdrogs åt riksåklagaren att utreda och föreslå hur riksåklagarens löpande personal- och ekonomiadministrativa uppgifter skulle kunna förenklas och decentraliseras med sikte på att åstadkomma en besparing på 1 miljon kronor under treårsperioden 1991/92 - 1993/94. Uppdraget redovisades till regeringen den 30 september 1991.

Riksåklagaren föreslog att datorstöd borde införas inom åklagarväsendet för bl.a. uppdatering av de olika system som används för vissa ekonomi- och personaladministrativa uppgifter. Sådan uppdatering sker f.n. manuellt. Datorstödet skulle enligt riksåklagaren göra det möjligt att sprida inmatningsuppgiften så att denna skulle kunna ske från tre olika redovisningskontor, ett i Stockholm, ett i Malmö och ett i riksåklagarens kansli. Genom att på detta sätt föra bort vissa uppgifter från riksåklagarens kansli räknade man med att kunna dra in två tjänster vid kansliet. Riksåklagaren redovisade samtidigt att budgetansvaret för inrikes resor delegerats till överåklagarna per den 1 juli 1991. Enligt riksåklagaren borde denna åtgärd medföra en besparing som en följd av en bättre planering av resorna. Genom dessa åtgärder beräknade riksåklagaren sammantaget spara ca 1 miljon kronor under den aktuella perioden.

I 1992 års budgetproposition anförde departementschefen att förslagen borde vidareutvecklas av riksåklagaren inom ramen för det fortsatta förnyelsearbetet. Departementschefen underströk också att en utgångspunkt i det fortsatta arbetet måste vara att verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar följs åt.

3.3.3 Personaladministrationen

Den centrala nivån

I sin roll som central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet har riksåklagaren det övergripande ansvaret för all personaladministration. Det gäller exempelvis personalpolitik, personaladministrativ planering, samordning och utveckling, personalsocial verksamhet, löne- och anställningsvillkor, långsiktig personalplanering samt rekrytering, anställning, tjänstetillsättning m.m.

Det är riksåklagaren som ansvarar för all rekrytering och anställning av personal inom åklagarbanan. Tjänsterna som överåklagare, chefsåklagare i vissa större distrikt samt andra tjänster som statsåklagare tillsätts av regeringen. Andra åklagartjänster och tjänster som åklagaraspirant tillsätts av riksåklagaren. Genom en ändring i 27 § åklagarförordningen kommer det dock att fr.o.m. den 1 juli 1992 vara möjligt för riksåklagaren att delegera rätten att anta åklagaraspiranter till de regionala åklagarmyndigheterna och till åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö (SFS 1992:243). Vidare är det riksåklagaren som inrättar åklagartjänster utom i de fall detta ankommer på regeringen. Riksåklagaren bestämmer även om utbildningen för åklagaraspiranterna samt beslutar om en aspirant skall förordnas på en tjänst som assistentåklagare efter provtjänstgöringen. Riksåklagaren beslutar också om åklagares stationering samt i disciplinärenden rörande åklagare.

Lokala löneförhandlingar förs mellan riksåklagaren och åklagarnas respektive den administrativa personalens arbetstagarorganisation. När det gäller den administrativa personalen förs de lokala förhandlingarna även på regional nivå.

För beräkning av lönerna är åklagarväsendet anslutet till det statliga ADB-baserade löneuträkningssystemet SLÖR. Beslut som påverkar lörens storlek fattas på olika håll inom organisationen. Underlaget för löneuträkningen får riksåklagaren numera direkt från samtliga åklagarmyndigheter. Färdigställandet av underlaget sker manuellt i riksåklagarens kansli. Stansning och inläsning i SLÖR görs av ett dataföretag. Detta arbete kommer dock att övertas av riksåklagarens kansli per den 1 juli 1992.

Myndigheterna beslutar själva om ledighet för sin personal med vissa undantag. Enligt 37 § åklagarförordningen beslutar riksåklagaren om delpensionsledighet för åklagare och ledighet för åklagare som avser längre tid än sex månader i följd, såvida det inte gäller barnledighet. Riksåklagaren beslutar även om partiell tjänstbefrielse för överåklagare samt om tjänstledighet som avser facklig verksamhet på arbetsplatsen.

Den regionala nivån

Överåklagaren har, som ovan sagts, närmast under riksåklagaren ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i regionen. I överåklagarens ansvar ingår, förutom den judiciella funktionen, även övergripande planering av beredskapstjänstgöring, vikariatstjänstgöring, krigsplanering m.m. De lokala myndigheterna, utom storstadsdistrikten, är i administrativt hänseende underställda regionåklagarmyndigheterna och har en i många avseenden osjälvständig roll i administrativa frågor. Överåklagaren är arbetsledare för personalen på den egna myndigheten men har inte någon arbetsledande funktion i förhållande till personalen på de lokala myndigheterna.

Regionåklagarmyndigheten beslutar om tillsättning av tjänster för administrativ personal inom regionen. Enligt 28 § åklagarförordningen får regionåklagarmyndigheten delegera till de lokala åklagarmyndigheterna inom regionen att själva tillsätta administrativa tjänster vid myndigheten. Någon sådan delegation har, enligt vad vi erfarit, ännu inte förekommit. Vidare är det överåklagaren som beslutar i disciplinärenden rörande administrativ personal.

Till regionåklagarmyndigheten hör organisatoriskt en vikariats- och förstärkningskader i form av assistentåklagare. Assistentåklagarna tjänstgör som regel på en lokal åklagarmyndighet inom regionen. Det är överåklagaren som beslutar om stationeringen av assistentåklagare och överåklagaren kan vid behov omfördela assistentåklagarna mellan distrikten.

Överåklagaren kan också förordna en distriktsåklagare vid en lokal myndighet inom regionen att utföra åklagaruppgifter vid en annan myndighet inom samma region. Vidare får överåklagare, vilkas regioner gränsar till varandra, komma överens om att en åklagare i den ena regionen tillfälligt skall fullgöra åklagaruppgifter i den andra regionen. Motsvarande gäller för överåklagarna vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt överåklagarna i angränsade regioner. En överåklagare får även förordna en åklagare inom verksamhetsområdet att vid hovrättsförhandling där fullgöra vad som ankommer på en åklagare utanför området. Förordnande för åklagare att i andra fall utföra arbetsuppgifter utanför eget distrikt eller egen region utfärdas av riksåklagaren.

Som ovan nämnts förs de lokala löneförhandlingarna när det gäller den administrativa personalen även på regional nivå. Personalredovisning och lönerapportering omfattar endast den regionala myndighetens personal.

Som tidigare nämnts beslutar de lokala myndigheterna numera själva om ledighet för sin personal. Det finns dock vissa undantag. Förutom de ledigheter som ankommer på riksåklagaren att besluta om beslutar överåklagaren om partiell tjänstbefrielse för underställda

åklagare och administrativ personal. Krävs vikarie i samband med ledighet på en lokal myndighet och kan vikariefrågan inte lösas inom myndigheten, beslutar överåklagaren om ledigheten om han inte medgivit annat. I vissa fall beslutar dock riksåklagaren om vikarie. När det gäller assistentåklagare har överåklagaren möjlighet att bestämma i vilken omfattning en lokal åklagarmyndighet inom regionen får besluta om ledighet för en assistentåklagare som tjänstgör på myndigheten.

Administrativa ärenden avgörs av överåklagaren. Om ett ärende är sådant att det inte behöver prövas av chefen för myndigheten, får det enligt 26 § åklagarförrordningen avgöras av någon annan tjänsteman. Hur detta skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut. Vid de sammankomster utredningen haft med åklagare och administrativ personal framkom att delegering i stor utsträckning skett till byrådirektören vid regionåklagarmyndigheten. Byrådirektören beslutar t.ex. om semester och andra ledigheter för både åklagare och administrativ personal på regionåklagarmyndigheten samt i flertalet fall för chefsåklagarna inom regionen. Vidare förbereder och föredrar byrådirektören sådana personaladministrativa ärenden i vilka överåklagaren beslutar. Vid regionåklagarmyndigheten i Stockholm finns en kansliåklagare. Denne biträder överåklagaren med vissa administrativa frågor som främst rör åklagarpersonalen samt med handläggningen av juridiska ärenden såsom överprövningsärenden och remissyttranden. Övriga administrativa ärenden handläggs av byrådirektören.

Regionåklagarmyndigheterna, statsåklagarmyndigheten för speciella mål och storstadsmyndigheterna beslutar var och en sin arbetsordning. För de övriga lokala myndigheterna beslutar regionåklagarmyndigheten efter förslag av åklagarmyndigheten.

Den lokala nivån

Genom författningsändringar och ovan redovisad försöksverksamhet har de lokala myndigheternas beslutsbefogenheter vad gäller personaladministrativa funktioner utökats de senaste åren. Den lokala myndigheten beslutar i huvudsak om ledighet för sin personal. De undantag som finns är som nämnts beslut om delpension och ledighet för åklagare som avser längre tid än sex månader i följd (med undantag för barnledighet), partiell tjänstebefrielse samt ledighet som medför att myndigheten behöver extern förstärkning.

Personalredovisning och lönerapportering sker direkt från den lokala myndigheten till riksåklagaren.

Enligt 26 § åklagarförrordningen har chefsåklagaren möjlighet att delegera beslut i ärenden som inte behöver prövas av myndighetens chef. Vid ovan nämnda sammankomster med åklagare och administrativ personal framkom att delegering i viss utsträckning skett till

byråsekreteraren vid den lokala åklagarmyndigheten. Vid vissa myndigheter beslutar byråsekreteraren t.ex. om semester och annan ledighet för både åklagare och administrativ personal.

Storstadsdistrikten

För de tre storstadsdistrikten gäller i allt väsentligt detsamma som för en regionåklagarmyndighet i fråga om personaladministration. Överåklagaren i storstadsdistrikten har emellertid ett kansli med i huvudsak administrativa uppgifter till sitt förfogande. Under överåklagaren finns närmast en kansliåklagare och en avdelningsdirektör (Stockholm) respektive en byrådirektör (Göteborg och Malmö). Kansliåklagaren biträder överåklagaren med handläggningen av juridiska ärenden såsom överprövningsärenden och remissyttranden samt med vissa administrativa frågor som främst rör åklagarpersonalen. Avdelningsdirektören respektive byrådirektören ansvarar under överåklagaren för övriga personalfrågor samt förbereder och föredrar för överåklagaren i övrigt sådana personaladministrativa ärenden i vilka överåklagaren beslutar. En chefsåklagare i ett storstadsdistrikt har inga personaladministrativa beslutsbefogenheter. Överåklagaren kan emellertid delegera sina beslutsbefogenheter när det t.ex. gäller ledighetsbeslut även till en chefsåklagare.

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

För statsåklagarmyndigheten för speciella mål gäller allt väsentligt detsamma som för en regionåklagarmyndighet i fråga om personaladministration.

3.3.4 Ekonomiadministrationen

Den centrala nivån

När det gäller åklagarväsendets ekonomiadministration har riksåklagaren det övergripande ansvaret för ekonomiadministrativ planering, samordning och utveckling, medelsförvaltning, ekonomiska prognoser, bedömningar och utredningar, budgetarbete, redovisning och bokslut m.m.

Åklagarväsendet har fr.o.m. budgetåret 1988/89 ingått i försöksverksamheten med treåriga budgetramar. Anslagen till åklagarväsendet är uppdelat i ett anslag för riksåklagaren och ett anslag för åklagarmyndigheterna. Riksåklagaren disponerar båda anslagen. Riksåklagaren avger anslagsframställning för hela åklagarväsendet. När det gäller anslaget för åklagarmyndigheterna delegerar riksåklagaren delar av detta till de s.k. redovisningsmyndigheterna dvs. regionåklagarmyndigheterna, statsåklagarmyndigheten för speciella

mål, storstadsmyndigheterna samt åklagarmyndigheterna i Malmöregionen. Det gäller då bl.a. medel för resor, regional utbildning och information, lokalvård, post och telefon samt kontorsdrift, sjukvård, trivselmedel och representation. För storstadsmyndigheternas del tillkommer lönekostnader för administrativ personal. För budgetåret 1991/92 omfattade anslaget för åklagarmyndigheterna ca 474,3 miljoner kronor. Av posten övriga förvaltningskostnader om totalt 88,3 miljoner kronor delegerade riksåklagaren dispositionsrätten till ca 22,5 miljoner kronor. Av posten lönekostnader om totalt 386 miljoner kronor delegerades ca 27,6 miljoner kronor avseende lönekostnader för administrativ personal till de tre storstadsmyndigheterna. De budgetmedel som för närvarande är utlagda i organisationen motsvarar således ca 10 % av det totala anslaget för åklagarmyndigheterna. Den ekonomiska frihet varje myndighet har är således starkt begränsad. I förhållande till övriga lokala myndigheter, förutom storstadsmyndigheterna, har dock åklagarmyndigheterna i Malmöregionen en något vidare självständighet genom försöksverksamheten med delegerat budgetansvar.

Riksåklagaren använder för sin ekonomiska redovisning system-S, numera Cosmos. Alla in- och utbetalningar sker via detta system. Underlaget för bokföringen framställs manuellt inom åklagarväsendet. Redovisningsmyndigheterna ansvarar för underlaget. Inmatningsmomentet sköts av kammarkollegiets redovisningscentral. Riksåklagaren eftersträvar emellertid att överta detta arbete under budgetåret 1992/93.

Den regionala nivån

Som ovan nämnts delegerar riksåklagaren vissa medel till redovisningsmyndigheterna. En regionåklagarmyndighet får medel, förutom för den egna myndigheten, även till de lokala åklagarmyndigheterna inom regionen. Medelsfördelningen till varje region och myndighet vad gäller övriga förvaltningskostnader sker helt schablonmässigt efter antalet myndigheter och anställda. Det är sedan regionåklagarmyndigheten som svarar för avvägningen av behoven mellan distrikten inom regionen. Eftersom åklagarmyndigheterna i Malmöregionen numera är redovisningsmyndigheter sker fördelningen dem emellan av riksåklagaren.

Vissa ekonomiadministrativa uppgifter har med stöd av 26 § åklagarförordningen delegerats till byrådirektören vid regionåklagarmyndigheten. Det gäller bl.a. ansvar för inköp som ryms inom regionens budget, ansvar för kontantkassa samt ansvar för bokföringsunderlaget. Åklagares yrkanden i samband med jour- eller beredskapstjänstgöring handläggs av regionåklagarmyndigheten men prövas av riksåklagaren.

Den lokala nivån

Som framhållits tidigare har de lokala myndigheterna, med undantag av de tre storstadsdistrikten och åklagarmyndigheterna i Malmöregionen, en mycket begränsad ekonomisk självständighet. En lokal åklagarmyndighet har normalt endast en förskottskassa om några hundra kronor att ansvara för. Alla inköp som inte ryms under ramen för kontantkassan måste underställas regionåklagarmyndigheten för godkännande av utgiften. Genom delegering svarar den administrativa personalen för redovisningen av handkassan.

Åklagarmyndigheterna i Malmö åklagarregion har budgetansvar i samma utsträckning som regionåklagarmyndigheterna med undantag av medel för resor samt regional utbildning och information. Redovisningen sker direkt till riksåklagaren.

Storstadsdistrikten

För de tre storstadsdistrikten gäller i allt väsentligt detsamma som för regionåklagarmyndigheterna. Som ovan sagt har storstadsmyndigheterna också budgetansvar för administrativ personals löner. Beloppen vid tilldelningen beräknas med hänsyn till aktuell personalsituation på respektive myndighet. Eventuella besparingar får användas till andra ändamål och kan även sparas till nästa budgetår.

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

För statsåklagarmyndigheten för speciella mål gäller i allt väsentligt detsamma som för regionåklagarmyndigheterna.

3.3.5 Decentralisering av budgetansvar

Riksåklagaren fick genom regeringsbeslut den 13 juni 1991 i uppdrag att senast den 1 april 1992 redovisa hur arbetet med decentralisering av beslutsbefogenheter och budgetansvar bedrivs och vad man räknar med att åstadkomma under en treårsperiod. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 april 1992.

Av redovisningen framgår bl.a. att riksåklagaren beslutat att budgetansvaret fr.o.m. den 1 juli 1992 skall decentraliseras till regional nivå och till åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt till statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Decentraliseringen kommer i princip att omfatta samtliga medel på anslaget för åklagarmyndigheterna. Överåklagarna kommer att få ett totalansvar för sina medel vilket innebär möjligheter att i princip inom medelsramen fritt besluta om hur medlen skall användas och var resurserna skall sättas in. Enligt riksåklagarens skrivelse den 12 juni 1992 till samtliga åklagarmyndigheter (AD 374-92), skall överåkla-

garna kunna delegera vissa budgetmedel till lokal nivå, om det befinnns lämpligt. Syftet och grundtanken med att på detta sätt föra ut beslutsmöjligheter och ekonomiska resurser är enligt riksåklagaren att besluten med en sådan ordning fattas så nära verksamheten som möjligt. Detta medför bl.a. att arbetet kan planeras på ett bättre sätt och att man därigenom kan spara tid och resurser, att man ute i organisationen kan känna ett ökat och närmare ansvar för ekonomin och att överåklagaren får ökade möjligheter att ta ett mer samlat verksamhetsansvar.

Av skrivelsen framgår också att den förut inledda försöksverksamheten med ett visst delegerat budgetansvar till åklagarmyndigheterna i Malmöregionen upphör med utgången av juni månad 1992. Som nämnts kan dock en överåklagare bestämma att delegera vissa budgetmedel till lokal nivå. För att tillförsäkra överåklagaren en total överblick av personalresurserna inom sitt verksamhetsområde, kommer de nuvarande reglerna om personalrapportering enligt riksåklagaren att behöva arbetas om. Även åklagarförordningen kommer att behöva ändras i vissa avseenden.

4 Produktivitet och kostnader

4.1 Inledning

Polis och åklagare har till uppgift att skydda samhället mot brott samt se till att brott beivras. Härigenom upprätthålls respekten för straff-sanktionerade lagar och förordningar.

Målet för åklagarverksamheten ur en mer begränsad synvinkel är att slutföra inkomna brottmål och därvid se till att brottsliga gärningar följs av enligt lagstiftarens mening adekvata reaktioner. Det innebär att målet för verksamheten nära nog helt bestäms genom utformningen av lagstiftningen. Sättet att nå målet är också kringgärdat av vissa krav. Ett sådant krav är att handläggningen av målen skall ske så att rättssäkerheten tillgodoses. Ett annat krav är att målen skall handläggas så snabbt som möjligt och ett tredje att det material som ställs till domstolens förfogande är så berett att det blir möjligt att genomföra rättegången i ett sammanhang.

Åklagarverksamheten är starkt regelstyrd vilket innebär att det finns begränsade möjligheter inom åklagarväsendet att påverka verksamhetens omfattning. Verksamheten inom hela rättsområdet bestäms till stor del av brottsutvecklingen och inom åklagarväsendet särskilt av sådana faktorer som mängden mål och deras svårighetsgrad. Dessutom styrs åklagarverksamheten till viss del av närliggande verksamhetsområden såsom polis och domstol. En minskning eller ökning av resurser på kriminalpolisverksamhet påverkar omedelbart arbets-situationen för åklagarna. En förändring av balanserna av brottmål hos domstolarna får också direkt effekt på åklagarverksamheten.

Åklagarverksamheten skall bedrivas effektivt. I begreppet effektivitet ligger såväl ett kvantitativt som ett kvalitativt krav. En effektiv åklagare kännetecknas sålunda inte enbart av att han handlägger ett stort antal mål utan även av att arbetets resultat ligger på en kvalitetsmässigt hög nivå. I kvalitetsbegreppet ligger att kravet på rättssäkerhet tillgodoses.

Åklagarverksamhetens produktivitet och effektivitet är svår att mäta. Det saknas egentliga produktivitetsmått på åklagarnas verksamhet. Resultat av verksamheten kan givetvis ses i antalet avgjorda mål, antalet misstänkta personer, förhandlingstid i domstol m.m. Den nedlagda arbetsinsatsen i olika avgjorda mål varierar dock högst avsevärt liksom resultatet därav. Inget hittills framtaget produktivitets-

mått ger en fullständig bild av åklagarverksamheten. Förundersökningsledningen som upptar en stor del av en åklagares tid, avspeglas t.ex. inte i någon statistik.

Statskontoret har i sin rapport på olika sätt sökt mäta produktiviteten inom åklagarväsendet. Genom att indela åklagarmyndigheterna i storleksordning efter antalet åklagartjänster har man sökt utröna om myndighetsstorleken har en inverkan på produktiviteten. I de följande avsnitten kommer vi delvis att hänföra oss till den statistikbearbetning som statskontoret gjort och som redovisas i statskontorets rapport, se betänkandets bilagedel. Det kan i sammanhanget uppmärksammas att riksåklagaren i regleringsbrevet för innevarande budgetår ålagt att ta fram relevanta resultatmått för verksamheten.

4.2 Personalen inom åklagarväsendet

Under budgetåret 1990/91 fanns det i genomsnitt 1 408 anställda personer inom hela åklagarväsendet. Om man tar hänsyn till anställningarnas omfattning dvs. hel- eller deltid, var antalet årsarbetskrafter totalt 1 380.

År 1991 fanns det 633 åklagartjänster och 535 administrativa tjänster i åklagarväsendets s.k. grundorganisation. Fördelningen av antalet tjänster jämte antalet årsarbetskrafter per åklagarmyndighet framgår av statskontorets rapport bilaga 3. Uppgifterna om antalet tjänster är hämtade från år 1991 och antalet årsarbetskrafter från år 1990. Redovisningen omfattar enbart tjänster på regional och lokal nivå. Tjänster för revisorer, vaktmästarpersonal och lokalvårdare ingår inte. Skillnaderna i antalet tjänster mellan åren 1990 och 1991 är så marginella att det förhållandet att siffrorna är hämtade från olika år inte har någon direkt betydelse i detta sammanhang.

Åklagarväsendet är en organisation med många små myndigheter både på lokal och regional nivå. Av de lokala åklagarmyndigheterna är det endast 40 % som har fler än tre åklagartjänster. Av de regionala myndigheterna är det ungefär hälften som har fler än tre åklagartjänster om man bortser från assistentåklagartjänsterna. Om man i stället drar gränsen vid fem åklagartjänster är det endast 20 % av de lokala åklagarmyndigheterna och en enda regionåklagarmyndighet som har fler än fem åklagartjänster.

Om man ser till antalet årsarbetskrafter vid de olika myndigheterna och alltså tar hänsyn till både assistentåklagare och vakanser, förändras fördelningen något. Av de lokala åklagarmyndigheterna är det då hälften som har fler än tre årsarbetskrafter om man enbart ser till antalet åklagare. Av regionåklagarmyndigheterna har nästan alla fler än tre årsarbetskrafter. Om gränsen i stället dras vid fem årsarbetskrafter är det dock endast 30 % av de lokala myndigheterna

respektive fyra regionåklagarmyndigheter som har fler än fem årsarbetskrafter.

Skillnaderna vad gäller antalet tjänster är avsevärda mellan de olika regionerna. Den största regionen, Stockholmsregionen, har 153 tjänster medan den minsta regionen, Umeåregionen, endast har 30 tjänster. Flertalet regioner i mellersta och södra Sverige har mellan 60-80 tjänster medan motsvarande siffra för västra och norra Sverige ligger runt 40. Skillnaderna är avsevärda även på lokal nivå. Den största myndigheten, åklagarmyndigheten i Stockholm, har 167 tjänster medan de minsta lokala åklagarmyndigheterna endast har fyra tjänster totalt.

I genomsnitt på samtliga åklagarmyndigheter finns det 0,85 administrativ tjänst per åklagartjänst. På lokal nivå (exkl. storstadsdistrikten) är fördelningen 1,11 administrativ tjänst per åklagartjänst och på regional nivå är motsvarande siffra 0,37. På åklagarmyndigheten i Stockholm är siffran 0,69, i Göteborg 0,67 och i Malmö 0,79. Assistentåklagarna hör organisatoriskt till den regionala myndigheten men tjänstgör regelmässigt vid en lokal åklagarmyndighet. Möjligen skulle det därför vara mer rättvisande att redovisa fördelningen med utgångspunkt från antalet årsarbetskrafter. Assistentåklagarna redovisas då som arbetskraft på de myndigheter de i praktiken tjänstgjort vid. Å andra sidan administreras assistentåklagarna till största delen av de regionala myndigheterna. Fördelningen blir i vart fall lite annorlunda. Genomsnittet på samtliga åklagarmyndigheter förändras dock bara marginellt, från 0,85 till 0,87. Förändringen ligger i stället som väntat på den lokala och regionala nivån. På lokal nivå (exkl. storstadsdistrikten) är fördelningen 0,98 administrativ årsarbetskraft per åklagare. Motsvarande siffra för den regionala nivån är 0,64. På åklagarmyndigheten i Stockholm är siffran 0,71, i Göteborg 0,69 och i Malmö är den densamma som tidigare. Vilket mått man än väljer är dock siffrorna för de tre storstadsdistrikten betydligt lägre än motsvarande siffror för övriga lokala myndigheter trots att de förra har betydligt mer administration även relativt sett. På storstadsmyndigheterna har man dels den administration som förekommer på varje lokal myndighet i form av lottnings, diarieföring, utskriftsarbete, viss personal- och ekonomiadministration m.m. Men man har också sådana administrativa uppgifter som ankommer på de regionala myndigheterna samt budgetansvar för administrativ personals löner. Sammantaget tyder siffrorna på att det kan finnas vissa fördelar med att koncentrera det administrativa arbetet till en större enhet.

Om man storleksindelar de lokala åklagarmyndigheterna efter antalet åklagartjänster visar tvååklagarmyndigheterna ett genomsnitt om 1,19 administrativ tjänst per åklagare, treåklagarmyndigheterna ett genom-

snitt om 1,06, fyra- och femåklagarmyndigheterna ett genomsnitt om 1,13 och de större åklagarmyndigheterna (exkl. storstadsmyndigheterna) visar sammantaget ett genomsnitt av 1,09. Om man även här använder antalet årsarbetskrafter som utgångspunkt förändras fördelningen till de allra minsta myndigheternas fördel. Tvååklagarmyndigheterna visar då ett genomsnitt av 1,04, treåklagarmyndigheterna 0,98, fyra- och femåklagarmyndigheterna 0,97 och de större åklagarmyndigheterna 0,96. En storleksindelning av de lokala myndigheterna visar således att de allra minsta myndigheterna i genomsnitt i stort sett inte har mer administrativ personal per åklagare än de större myndigheterna.

4.3 Administrationen

Inom åklagarväsendet finns två personalgrupper - åklagare och administrativ personal. I begreppet administrativ personal ingår således personal som utför uppgifter som dels är av renodlad administrativ karaktär dvs. i princip arbete med personal- och ekonomiadministration och dels ren sakverksamhet såsom lottning, diarieföring, utskriftsarbete och beredning av mål. Även åklagare sysslar i viss utsträckning med administrativt arbete. Det är då i första hand personal- och ekonomiadministrativa frågor men också arbete med underlag till riksåklagarens anslagsframställningar, medbestämmandeförhandlingar och remisser. Det finns ingen löpande statistik över hur stor del av personalens arbetstid som åtgår till personal- och ekonomiadministration. Vid ett par tillfällen har dock riksåklagaren inhämtat uppskattningar i detta avseende från regional och lokal nivå. De senaste siffrorna är från år 1989. Statskontoret har bearbetat detta material i sin rapport bilaga 4.

Av materialet framgår att tiden för personal- och ekonomiadministration år 1989 uppgick till 71,2 årsarbetskrafter. Av dessa kunde 40,9 hänföras till den lokala nivån (exkl. storstadsdistrikten), 17,1 till regionåklagarmyndigheterna och 13,2 årsarbetskrafter till de tre storstadsmyndigheterna samt statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Åklagarnas andel av den totala tid som ägnades åt administration uppgick till drygt 30 % eller 22,9 årsarbetskrafter.

Det finns avsevärda skillnader mellan olika myndigheter vad gäller andelen arbetstid som åtgår till ren administration. Skillnaderna mellan regional och lokal nivå (exkl. storstadsdistrikten) är betydande - 15 % mot endast 6 % på de lokala myndigheterna. Med tanke på de olika uppgifter i administrativt hänseende som ankommer på respektive nivå är denna skillnad knappast förvånande. Vad som däremot bör uppmärksammas är att de tre storstadsdistrikten Stockholm, Göteborg och Malmö, där alltså administrationen är koncentrerad till

överåklagarens kansli, uppvisar betydligt lägre siffror än de regionala myndigheterna. I Stockholm åtgår 3 % av den administrativa personalen arbetstid till ren administration, i Göteborg 6 % och i Malmö 6 %. Även här tyder siffrorna på att det kan finnas vissa fördelar med att koncentrera administrationen till en större enhet.

Fördelningen mellan regionåklagarmyndigheten och de lokala myndigheterna inom regionen varierar kraftigt mellan regionerna. I en region ägnar personalen på samtliga lokala myndigheter i genomsnitt endast 3 % av tiden till ren administration medan motsvarande siffra i en annan region är 8 %. Av siffrorna att döma är det dock så att den totala andelen tid som inom en region sammanlagt används till ren administration är ungefär lika över hela landet. Det är således endast fördelningen inom regionerna som skiljer.

Det finns dock stora variationer mellan de lokala myndigheterna. Där finns en spännvidd mellan exempelvis några åklagarmyndigheter som inte ägnar mer än 1 % av sin arbetstid till administration medan den på andra håll uppgår till 19 % av den totala tiden.

Vad gäller fördelningen av administrativa uppgifter mellan åklagare och administrativ personal visar siffrorna att åklagarnas andel på lokal nivå uppgår till ungefär hälften av den totala tiden medan motsvarande andel på regional nivå är mindre än en fjärdedel. Detta tyder på att möjligheterna till delegation av administrativa uppgifter inte utnyttjas i lika stor utsträckning på lokal nivå som på regional nivå.

4.4 Produktiviteten inom åklagarväsendet

Produktivitet kan definieras som kvoten mellan mängden utförda prestationer och använda produktionsresurser. För att kunna göra en bedömning av produktivitetens utvecklingen inom åklagarväsendet måste man skapa ett mått på mängden utförda prestationer - där frågan om kvalitet i arbetsprestationerna för närvarande inte kan mätas - och ställa detta i relation till exempelvis de personalresurser eller de kostnader som åtgått för dessa prestationer.

Åklagarväsendets prestationer är de åtgärder som vidtas för att nå målet för verksamheten inom åklagarväsendet. Det finns för närvarande ingen särskild metod för att mäta åklagarväsendets prestationer. Statskontoret har i sin rapport använt sig av tre prestationsmått - antalet poäng enligt M-metoden, antalet avgjorda mål samt antalet misstänkta personer. Dessa mått har sedan relaterats till antalet årsarbetskrafter på varje lokal åklagarmyndighet. Åklagarmyndigheterna har i sin tur indelats i storleksordning efter antalet åklagartjänster. Statskontoret förväntade sig finna att såväl de minsta liksom de största grupperna av åklagarmyndigheterna skulle uppvisa en lägre produktivitet än mellangrupperna.

Den nedlagda arbetsinsatsen i olika avgjorda mål kan variera högst avsevärt. Med syfte bl.a. att göra det möjligt att jämföra olika prestationer har en metod, M-metoden (M = misstänkt) utarbetats. M-metoden utgör ett sätt att försöka sammanfatta arbetsbelastningen i de lokala åklagardistrikten i form av en arbetspoäng. För varje misstänkt erhålls ett antal poäng beroende på typ av mål och myndighet. M-metoden söker beakta arbetet med de stora målen genom att ge extra poäng för anhållandebeslut och framställningar om häktning. Observeras bör dock att M-metoden grundas på en arbetstidsmätning som genomfördes i mitten av 1970-talet, varför den ej tar hänsyn till de förändringar i åklagarnas arbetsuppgifter och målens karaktär som inträffat efter den tiden. Den tar heller inte hänsyn till skillnader som kan finnas mellan åklagarverksamhet på mindre orter och i storstäder. För närvarande pågår ett arbete i riksåklagarens kansli som syftar till att åstadkomma en bättre metod att mäta arbetsbelastningen och en ny metod för att mäta prestationerna på de olika myndigheterna. Arbetet beräknas vara klart under år 1993. I avvaktan härpå finns endast M-poängen, med de brister som denna har, att tillgå.

Som nämnts har statskontoret som ett av tre prestationsmått använt sig av M-poängen och ställt denna i relation till personalresurserna på respektive myndighet. M-metoden har hittills använts också för att redovisa arbetsresultatet dvs. prestationerna vid en myndighet. Orsaken till detta är att man ansett att måttet på arbetsbelastningen också har kunnat sägas vara ett mått på prestationerna eftersom utgående balanser varit av ungefär samma storlek som ingående balanser på de olika myndigheterna. Numera växer dock balanserna varför M-metoden inte längre är ett lika tillförlitligt prestationsmått. Statskontoret har ändå valt att använda metoden som ett sådant mått. Resultatet visar att de små åklagarmyndigheterna lyckas hävda sig väl mot de större. Gruppen tvååklagarmyndigheter har i genomsnitt de högsta produktivitetstalen, ca 6 600 poäng per åklagare. Övriga grupper av myndigheter ligger väl samlade runt i genomsnitt 6 300 poäng per åklagare. Vad gäller den administrativa personalen visar dock de större åklagarmyndigheterna flest poäng per biträde, se statskontorets bilaga 7.

Som ett annat prestationsmått har statskontoret använt sig av antalet avgjorda mål. Antalet avgjorda mål ställt i relation till antalet åklagare ger samma resultat som föregående prestationsmått. De högsta produktivitetstalen uppvisas också här av gruppen tvååklagarmyndigheter, tätt följd av gruppen fyra-femåklagarmyndigheter. Man kan då möjligen anta att de mål som handläggs på de minsta åklagarmyndigheterna skulle vara av enklare beskaffenhet i så måtto att andelen mål av grövre beskaffenhet dvs. B-, C- och D-mål var lägre på de små myndigheterna. Med B-, C- och D-mål avses militärmål och mål om brott mot brottsbalken samt övriga mål för vilket är

stadgat svårare straff än böter. En uppdelningen på olika måltyper visar också att gruppen fyra- och femåklagarmyndigheter har det största antalet B- och C-mål per åklagare. Därefter följer dock gruppen tvååklagarmyndigheter som också visar det högsta antalet D-mål per åklagare. Antalet avgjorda mål per administrativ personal visar att gruppen fyra-femåklagarmyndigheter ligger i topp, följt av gruppen tvååklagarmyndigheter, se statskontorets bilaga 6.

Antalet mål som kommer in till en åklagarmyndighet bestäms av yttre faktorer som åklagaren har små möjligheter att påverka. Mängden inkomna mål är ett av flera mått på arbetsbelastningen på åklagarmyndigheterna. Ett lämpligare mått är dock antalet misstänkta personer eftersom ett mål med flera misstänkta generellt sett ökar åklagarens arbetsbelastning. Statskontoret har därför som ett tredje prestationsmått använt sig av antalet misstänkta personer. Antalet misstänkta personer ställt i relation till antalet åklagare visar att gruppen treåklagarmyndigheter har de högsta produktivitetstalen. Därefter följer gruppen tvååklagarmyndigheter. Man kan då möjligen anta att de mål som handläggs på dessa minsta åklagarmyndigheter skulle vara av mer enkel beskaffenhet i så måtto att andelen misstänkta i B-, C- och D-mål var lägre på de små myndigheterna. Även i detta avseende uppvisar dock gruppen treåklagarmyndigheter de högsta produktivitetstalen. Vad gäller antalet misstänkta fördelat på administrativ personal visar gruppen treåklagarmyndigheter bäst resultat. Gruppen tvååklagarmyndigheter visar här det sämsta resultatet, se statskontorets bilaga 5.

Mot dessa sätt att mäta produktiviteten kan givetvis riktas en mängd invändningar. En är att M-metoden har sådana brister att resultaten inte blir rättvisande. En annan är att antalet avgjorda mål inte säger något om målens kvalitet och omfattning. Eftersom målens svårighetsgrad varierar mycket sinsemellan blir ett tal som är lika för alla mål givetvis missvisande. Produktiviteten kan också påverkas av att innehållet i prestationerna förändras utan att detta sätter spår i prestationsmättet.

Slutsatser

Vi är väl medvetna om svårigheterna att mäta produktiviteten inom en verksamhet som består av förundersökningsledning, åtalsprövning och processföring och att invändningar kan riktas mot de använda måtten och den underliggande statistiken. Vi är också medvetna om att materialet inte ger besked om eventuella skillnader mellan myndigheter beträffande kvalitén i arbetsprestationerna. Vi anser dock att materialet utgör ett tillräckligt gott underlag för våra bedömningar i denna del.

Statskontoret framhöll i sin rapport att produktivitetssiffrorna

uppvisade en mycket jämn bild mellan de olika storleksgrupperna. Varken de minsta eller de största grupperna avvek från de övriga. De minsta myndigheterna uppvisade ett väl så gott resultat som de övriga, kanske till och med ett något bättre. Statskontoret påpekade dock att spridningen mellan enskilda myndigheter inom grupperna var större inom den minsta gruppen dvs. det fanns inom den gruppen myndigheter som uppvisade utpräglat goda liksom utpräglat dåliga produktivitetssiffror. Det fanns dock en avsevärd spridning även inom övriga storleksgrupper.

Statskontorets slutsats i sin rapport var att storleken på en åklagarmyndighet inte har någon avgörande betydelse för möjligheten att bedriva verksamheten rationellt. Vi vill till den slutsatsen för vår del tillägga följande. Genom de produktivetsmätningar statskontoret gjort har inte kunnat påvisas att de små åklagarmyndigheterna generellt sett är mindre produktiva än de större, snarare tvärtom. Det finns således inte anledning att med enbart dessa produktivetsmätningar som grund föreslå att de små myndigheterna skall läggas samman till större enheter.

4.5 Kostnader

Den totala förvaltningskostnaden för samtliga åklagarmyndigheter på regional och lokal nivå budgetåret 1990/91 var 478 miljoner kronor. Med total förvaltningskostnad avses kostnader för löner, resor, lokaler och övriga kostnader. Lönekostnaderna uppgick till drygt 80 % av de totala förvaltningskostnaderna.

Statskontoret har i sin rapport indelat åklagarmyndigheterna efter myndighetsstorlek och ställt förvaltningskostnaderna i relation till M-poängen för att på detta sätt få fram en slags produktivetskostnad. Kostnaderna per M-poäng visar en rätt jämn fördelning mellan myndighetsgrupperna. Av siffrorna att döma är dock de små myndigheterna i genomsnitt något dyrare än de större om man på detta sätt ställer kostnaderna i relation till arbetsbelastningen på varje myndighet, se statskontorets bilaga 7.

Slutsatser

Vad gäller kostnaderna för de allra minsta åklagarmyndigheterna har vi inte funnit fog för antagandet att dessa generellt sett skulle vara betydligt dyrare att driva än större myndigheter och att de därför borde läggas samman till större enheter. Med ett annat uttryckssätt har vi således inte heller funnit stöd för att större myndigheter är billigare jämfört med de små myndigheterna. Det finns dock stora skillnader mellan de enskilda myndigheterna.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 Inledning

Frågan om de lokala åklagarmyndigheternas storlek har länge varit föremål för meningsbrytningar. Önskemål om att åstadkomma storleksmässigt rationella arbetsenheter har ställts mot behovet av närhet till polis och domstol. Arbetet med att åstadkomma till storleken rationella arbetsenheter i fråga om de lokala åklagarmyndigheterna kan sägas ha inletts genom förstatligandet år 1965.

De grundläggande principerna för förstatligandet och uppbyggnaden av fristående organisationer för åklagarväsendet, polisväsendet och exekutionsväsendet lades fast av riksdagen år 1962. Uppdraget att närmare utforma förslag till åklagarorganisationen överlämnades till polisberedningen. Enligt polisberedningen var det önskvärt att åklagardistriktet om möjligt gav underlag för en åklagarmyndighet som bestod av minst tre åklagare. Endast hälften av polisdistriktet skulle dock ge underlag för så stora åklagarmyndigheter. I de fall polisdistriktet endast gav underlag för en åklagare förordade beredningen att man lade samman flera polisdistrikt till ett åklagardistrikt men kombinerade detta med en spridd stationering av åklagarna. Vad gällde de polisdistrikt som endast gav underlag för två åklagare fann beredningen att behovet av en nära kontakt mellan polis och åklagare övervägde de fördelar som kunde vinnas genom skapandet av större åklagarmyndigheter. Man föreslog därför slutligen att åklagardistriktet skulle utformas så att de gav underlag för en åklagarmyndighet med minst två åklagare. Polisberedningens förslag godtogs av riksdagen (prop. 1964:100, SU 114, rskr. 259).

Frågan om en ändrad distriktsindelning behandlades också av 1967 års polisutredning. Utredningen strävade efter att bilda åklagardistrikt med arbetsunderlag för minst tre åklagare och föreslog därför ett antal förändringar i distriktsindelningen. Förslaget godtogs av riksdagen (prop. 1972:173, JuU 1, rskr. 19). Resultatet blev att fyra åklagardistrikt lades samman till större distrikt.

De lokala myndigheternas storlek behandlades återigen av 1982 års åklagarutredning. Denna utredning ansåg att man på sikt borde sträva efter att ge flertalet åklagarmyndigheter en så flexibel organisation att de i princip skulle vara självförsörjande med arbetskraft för tillfälligt ökade behov. Man framhöll också att det borde finnas förutsättningar

att lägga samman ett mindre antal små åklagardistrikt med andra distrikt och att därvid i vissa fall behålla stationeringsorten för personalen i de mindre distrikten. Genom en sådan lösning skulle man enligt utredningen nå en större flexibilitet samtidigt som man behöll det nära samarbetet med polisen.

Slutligen har frågan också behandlats av åklagarkommittén som ansåg att åklagarmyndigheterna borde vara så stora att de gav arbetsunderlag för minst fyra åklagare och föreslog därför ett antal sammanläggningar av åklagardistrikt. Mot bakgrund av den kritik som framfördes under remissbehandlingen av förslaget genomfördes dock inte kommitténs förslag till distriktsförändringar.

Även den regionala organisationen har setts över. Vid förstatligandet år 1965 ansågs länen, utom i tre fall, vara ett lämpligt verksamhetsområde. Fram till år 1985 fanns det sålunda 21 länsåklagarmyndigheter, varav tre var gemensamma för vardera två län. Den största länsåklagarmyndigheten hade sammanlagt fyra länsåklagare. Sju myndigheter hade två länsåklagare vardera och övriga myndigheter bara en länsåklagare.

Den 1 juli 1985 omorganiserades åklagarväsendet på regional nivå. Ett viktigt syfte med denna omorganisation var att eliminera de svagheter som var förknippade med de allra minsta länsåklagarmyndigheterna. Man ville bygga upp starka regionala myndigheter och gjorde därför områdena för verksamheten större. De 21 länsåklagarmyndigheterna ersattes av 13 regionåklagarmyndigheter. Samtidigt förstärktes myndigheterna på olika sätt. Numera består de regionala myndigheterna av som minst tre åklagare.

När vi nu har att ta ställning till vilken organisation som är den mest ändamålsenliga gäller det givetvis i första hand att se till vad den egentliga åklagarverksamheten kräver. Man kan dock inte utforma en organisation enbart efter dessa krav. Man måste också se till vad som är bäst för hela verksamheten och att då också väga in de administrativa aspekterna.

Flera viktiga utgångspunkter för vårt arbete framgår av direktiven. Enligt dessa skall vi i vårt arbete med de organisatoriska frågorna eftersträva en lösning som bevarar åklagarväsendets lokala anknytning utan att ge avkall på flexibiliteten. Utgångspunkten bör således vara att skapa en mer flexibel organisation som samtidigt tillgodoser intresset av lokal åklagarverksamhet. Vi anser också för vår del det mycket viktigt att åklagarverksamheten har en bred förankring både i förhållande till medborgarna och i förhållande till andra myndigheter.

Vidare skall våra överväganden ha som utgångspunkt att åklagarnas verksamhet skall renodlas och att åklagarna i görligaste mån skall avlastas administrativa uppgifter i den mån det är motiverat från rationell synpunkt. En av våra uppgifter i denna del är att undersöka

om en koncentration av huvudparten av de personaladministrativa och ekonomiadministrativa resurserna till färre ställen skulle medföra en effektivisering av åklagarverksamheten.

Renodling har länge varit ett honnörsord inom flertalet verksamhetsområden inom den offentliga förvaltningen. Som tidigare framgått har vi också systematiskt gått igenom åklagarens arbetsuppgifter i syfte att föra bort sådana uppgifter som inte kräver åklagarkompetens. Vad gäller de administrativa uppgifterna skiljer sig våra direktiv i denna del i viss mån från de direktiv som i mitten av 1980-talet gavs till åklagarkommittén. En utgångspunkt för dess arbete var att varje lokal åklagarmyndighet så långt det var möjligt borde svara för sin egen administration. De förslag åklagarkommittén lade år 1986 låg i linje härmed. Utvecklingen därefter har dock gett vid handen att decentralisering generellt sett medför en effektivisering men att detta inte gäller samtliga uppgifter inom ett verksamhetsområde. Det finns vissa funktioner som med fördel bör samlas på få händer. I annat fall löper man risken att hamna i en onödigt dyr administration. Det är bl.a. mot bakgrund av dessa erfarenheter som vi är ålagda att se närmare på om en koncentration av vissa administrativa resurser skulle kunna medföra en effektivisering av verksamheten. Detta skulle då samtidigt bidra till en ytterligare renodling av åklagarens uppgifter.

Det finns givetvis flera andra viktiga utgångspunkter för våra överväganden av en framtida åklagarorganisation. Vi kommer att i följande avsnitt relativt utförligt redogöra för dessa. Vi vill dock redan nu framhålla att vårt övergripande mål vid översynen av åklagarorganisationen är att, med bibehållande av en god rättssäkerhet, få till stånd ett mera slagkraftigt, effektivt och flexibelt åklagarväsende där de enskilda åklagarmyndigheterna själva i stor utsträckning får bestämma över användningen av de resurser som anvisats. Det framtida åklagarväsendet skall erbjuda en bra åklagarverksamhet och bra arbetsförhållanden för de anställda.

5.2 Förändringsarbetet inom statsförvaltningen

Det förändringsarbete som nu äger rum inom hela statsförvaltningen har till syfte bl.a. att öka den offentliga sektorns effektivitet. Förändringarna har sin utgångspunkt i en pågående utveckling mot europeisering, avreglering och decentralisering som påverkar alla delar av den offentliga verksamheten. Inom den statliga förvaltningen införs efter hand en resultatorienterad styrning som ger de direkt verksamhetsansvariga ett större utrymme att finna lösningar för att uppnå de mål för verksamheten som statsmakterna ställer upp. Andra inslag i detta förändringsarbete är skärpning av kraven på uppföljning och utvärdering, stimulering av ett effektivt resursutnyttjande samt

stärkande av den lokala och regionala myndighetsnivån. I organisatoriskt hänseende ställer detta krav på en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur och en renodling av myndigheternas uppgifter och roller. Den förändrade synen på den statliga offentliga verksamheten har kommit till uttryck bl.a. i det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99).

En viktig del av utvecklingen av den statliga förvaltningen enligt de nyss angivna riktlinjerna är övergången till ett nytt budgetsystem, vilket för åklagarväsendets del inleddes med en treårig försöksperiod med början budgetåret 1988/89. Det nya systemet innebär en ökad frihet för myndigheterna att disponera över sina medel inom s.k. ramanslag. En sådan ökad frihet för de enskilda myndigheterna när det gäller användningen av medlen och inriktningen av verksamheten gör det emellertid i ökad utsträckning nödvändigt att verksamheten organiseras så att man får garantier för att kvalitetskraven uppfylls och att i detta fall åklagarverksamheten håller samma höga standard i alla delar av landet. Kraven på en effektiv tillsyn och stöd till verksamheten är här av stor betydelse.

Det finns sammanlagt 100 myndigheter inom åklagarväsendet. De allra flesta av dessa är relativt små. Den nuvarande uppsplittringen på många små myndigheter har hittills ansetts göra att man måste fatta en stor del av de administrativa besluten hos riksåklagaren. Det är därför riksåklagaren, och inte de enskilda åklagarmyndigheterna, som i stor utsträckning bestämmer hur åklagarmyndigheterna skall använda sina medel. Det innebär att dessa beslut fattas långt från dem som påverkas av besluten, vilket är en nackdel. Det är numera en generell erfarenhet att man får en effektivare resursanvändning om de som har ansvaret för verksamhetens resultat dvs. de enskilda myndigheterna, också har ansvar för och tillgång till de resurser som står till verksamhetens förfogande.

Decentralisering av ansvar och beslutsbefogenheter är en grundläggande faktor i den nya resultatorienterade styrningen. En av våra utgångspunkter är att verksamhetsansvar och resursansvar i den framtida organisationen skall ligga i samma hand. Men som vi närmare skall gå in på längre fram skulle det vara mindre rationellt att fördela detta ansvar på så många som 100 ställen. Dagens åklagardistrikt är bl.a. inte tillräckligt stora för att upprätthålla en kvalificerad administrativ kompetens vilket är nödvändigt för att hantera ett eget budgetansvar. Det skulle heller inte vara möjligt för riksåklagaren att följa och stödja en sådan verksamhet vid landets alla åklagarmyndigheter. En koncentration av något slag bland åklagarmyndigheterna är antagligen en förutsättning för att delegeringen av de administrativa befogenheterna skall fungera och inte bli för dyr. Detta skulle då också bidra till en ytterligare renodling av åklagarens uppgifter.

Ett budgetansvar ställer nya och större krav på planering och uppföljning m.m. För att budgetansvaret skall medföra den effektivitetsförbättring i resursutnyttjandet som är avsedd krävs det att åklagarmyndigheten har ett bra grepp om ekonomin. Arbetet med anslagsframställning och resultatredovisning kommer att bli tunga uppgifter. Ett sådant ansvar medför givetvis en stor förändring av chefens roll i administrativt hänseende. Han bör dock kunna få ett kraftfullt stöd i denna funktion av administrativ personal.

Inom åklagarväsendet pågår ett förändringsarbete med dessa utgångspunkter. Således har riksåklagaren beslutat att fr.o.m. den 1 juli 1992 decentralisera vissa beslutsbefogenheter och budgetansvar till de regionala åklagarmyndigheterna och till åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt till statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Vi har tidigare redogjort för vilka förändringar en sådan decentralisering kommer att medföra.

Regeringen har i 1992 års finansplan (prop. 1991/92:100 bil. 1, s. 40 ff) presenterat en strategi för regeringens styrning av de verksamheter som skall fortsätta att bedrivas under ett statligt huvudmannaskap. Arbetet med att delegera ansvar och befogenheter till myndigheterna skall fortsätta. Regeringen skall styra verksamheten genom att sätta upp mål för verksamheterna, ställa tydliga krav på resultat samt analysera och utvärdera de uppnådda resultaten. En sådan styrning ställer stora krav på myndigheternas redovisning och förutsätter en effektiv revision liksom ett tydligt regelverk som anger myndigheternas handlingsutrymme.

Ett annat problem har också att göra med frågan hur åklagarväsendets begränsade resurser skall användas mest effektivt. I en organisation som är uppsplittrad på många små myndigheter är det svårt att åstadkomma en perfekt dimensionering. En åklagarmyndighet med ett arbetsunderlag för två och en halv åklagare kan få antingen två eller tre åklagare. I det förra fallet blir arbetsbördan på de två åklagarna för tung och myndigheten blir tvungen att lita till tillfälliga förstärkningar vilket givetvis inte är tillfredsställande i längden. Å andra sidan kan den överkapacitet som i det senare fallet blir följderna av dimensioneringen vara svår att ta i anspråk. Av vad som framförts till oss vid de sammankomster vi haft med företrädare för åklagarväsendets alla nivåer, är det svårt att i den nuvarande organisationen om-disponera resurser på ett smidigt sätt. En av våra utgångspunkter är därför att skapa en organisation som ger möjlighet att mer fritt flytta arbete eller resurser dit de behövs för att härigenom ge större möjligheter att utnyttja de anslagna medlen effektivt.

När man skapar en sådan organisation bygger man också för framtiden. Förändringar inom närliggande områden t.ex. hos polisen eller i domstolsväsendet påverkar åklagarverksamheten i hög grad.

Även en förskjutning av tyngdpunkten i åklagarverksamheten från en ort till en annan kan ställa krav på vissa förändringar av organisationen. En framtida organisation bör vara så flexibel att den kan möta förändringar. För att göra en organisation flexibel i denna mening krävs att den inte är indelad i alltför små verksamhetsområden och att varje verksamhetsområde har ett tillräckligt administrativt underlag i form av personal och övriga resurser.

Som vi inledningsvis anfört har vi inte i första hand till uppgift att föreslå besparingar. I stället skall vi inom ramen för tillgängliga medel åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande med bibehållna krav på rättssäkerhet. Detta innebär bl.a. att möjligheten till en effektiv tillsyn liksom ett rättssäkert överprövningsförfarande inte får påverkas negativt.

5.3 Verksamhetsförändringar till följd av utredningens övriga förslag

I vårt betänkande har tidigare behandlats en rad frågor som har samband med åklagarverksamheten. Vi har bl.a. övervägt utrymmet för avkriminalisering, åtalspliktens utformning, utvidgningar av ordningsbots- och strafföreläggande samt åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Vi har även gjort en översyn av reglerna om förundersökning. Vi föreslår en rad åtgärder i syfte att effektivisera åklagarverksamheten och renodla åklagarrollen. Det finns emellertid inte anledning att räkna med att våra förslag i dessa delar får direkta konsekvenser för personalbehovet och därmed organisationen inom åklagarväsendet. De rationaliseringsvinster som följer av våra förslag kommer med all sannolikhet att tas i anspråk för andra angelägna åklagaruppgifter.

5.4 Sambandet med polis, domstol och andra myndigheter

En grundläggande utgångspunkt för våra organisatoriska överväganden är att åklagarväsendet och polisväsendet även i framtiden skall vara två från varandra skilda och fristående organisationer. Denna fråga har behandlats ovan.

En annan utgångspunkt i vårt arbete är att åklagarverksamheten, framförallt på grund av behovet av ett nära samarbete med polis och domstol, av nödvändighet måste äga rum på många olika platser i landet.

Sambandet mellan polis och åklagare på lokal nivå är en fråga som vi tidigare behandlat ingående. Vi har här understrukt vikten av ett

utvidgat samarbete mellan polis och åklagare, såväl i övergripande planeringsfrågor som i det dagliga arbetet. Med hänsyn härtill framstår det som angeläget att välja en lösning av organisationsfrågan som inte försvårar detta samarbete. En viktig aspekt härvidlag är att avstånden mellan polis och åklagare inte bör vara för stora. Indragningen av tidigare utstationerade åklagare har visserligen visat att det inte finns skäl att upprätthålla ett absolut krav på att alltid ha en åklagare stationerad på samma ort som polisen. Det är dock vår uppfattning att förutsättningarna för ett nära samarbete minskar i takt med att avståndet mellan åklagare och polis ökar. Visserligen kan telefon och telefax vara till stor hjälp men inget kan dock ersätta den personliga kontakten mellan åklagare och utredningsman. De lokala polismyndigheterna kommer enligt vad vi erfarit, att under överskådlig tid vara placerade på de orter de är i dag. Av våra ställningstaganden i fråga om samarbetet mellan åklagare och polis följer därför att åklagarverksamheten i en framtida organisation måste bedrivas på i stort sett samma orter som i dag.

Vad gäller den regionala nivån inom polisen kommer vissa förändringar att äga rum per den 1 juli 1992. Förändringarna innebär bl.a. att den regionale polischefen dvs. länspolismästaren, flyttar från länets residensort till orten för den största polismyndigheten. I Södermanlands län kommer således länspolismästaren att lokaliseras till Eskilstuna, i Östergötlands län till Norrköping, i Älvsborgs län till Borås, i Skaraborgs län till Skövde och i Västernorrlands län till Sundsvall. Dessa förändringar har enligt vår uppfattning inte någon direkt betydelse för åklagarväsendets organisation. Det samarbete som finns på regionalt plan inom polis- och åklagarväsendet är inte mer omfattande än att det kan fungera även om överåklagaren och länspolismästaren finns på olika orter.

En stor del av en åklagares arbetstid avser rättegången i domstol. Det är med hänsyn härtill också angeläget att inte heller avstånden mellan åklagare och domstol blir alltför stora. Resande till domstol är förspilld tid som borde kunna användas för andra ändamål. Inställda förhandlingar kan ytterligare öka denna tid. Justitiedepartementet har nyligen lämnat ett förslag till en ny domstolsorganisation (Ds 1992:38). Förslaget innebär bl.a. en indragning av 24 mindre tingsrätter. Man föreslår dock att ifrågavarande orter i princip behålls som tingsställen. Förslaget är för närvarande på remiss. Avsikten är att en proposition skall avlämnas under år 1993. Att förutsäga vad som blir det slutliga resultatet av den pågående beslutsprocessen är inte möjligt. Men oavsett hur många tingsrätter som kommer att läggas ned, är det troligt att tingsrättsförhandlingen i brottmål, med hänsyn till den utökning av antalet tingsställen som föreslås, kommer att ha ungefär samma lokala spridning som i dag. Vi utgår därför i våra

överväganden från att rättsskipningen i brottmål kommer att utövas på i huvudsak samma orter som för närvarande och att åklagarna inte får längre avstånd till domstolarna än vad de har i dag.

Indelningen i åklagardistrikt, polisdistrikt och domsagor stämmer inte överens i alla delar av landet. Det finns för närvarande 25 åklagardistrikt som omfattar mer än ett polisdistrikt. Detta innebär att åklagarna i dessa distrikt samarbetar med mer än ett polisdistrikt. Detta har inte visat sig medföra några större nackdelar för vare sig åklagare eller polis. Även i en framtida organisation kan därför ett åklagardistrikt omfatta två eller flera polisdistrikt om inte ett polisdistrikt ger tillräckligt arbetsunderlag för ett åklagardistrikt. Enligt vår mening bör dock ett polisdistrikt vara den minsta enhet som bildar ett åklagardistrikt. Man bör således inte dela upp ett polisdistrikt mellan flera åklagardistrikt. I likhet med tidigare utredningar gör vi den bedömningen att gränserna för polisdistrikt och åklagardistrikt i princip inte bör skära varandra.

Åklagardistrikt och domsagor omfattar inte alltid samma kommuner. Effekten av att indelningarna inte stämmer överens är att för närvarande 21 åklagardistrikt för talan vid mer än en domstol. Detta medför en minskad effektivitet för åklagarnas del. Det ligger dock inte i vårt uppdrag att föreslå förändringar i domkretsindelningen. En möjlighet är då att föreslå en ändrad omfattning av åklagardistrikt och anpassa dem till domkretsarna. Vi anser dock att behovet av samarbete med polisen väger tyngre än behovet av en likformad indelning i åklagardistrikt och domsagor.

När det gäller behovet av samarbete med andra myndigheter såsom skatteförvaltningen, kronofogdemyndigheten m.fl. har detta framför allt betydelse för de åklagare som sysslar med eko-mål. Även om behovet av dagliga personliga kontakter inte är så framträdande när det gäller dessa mål, bör dock avstånden inte vara alltför stora.

5.5 Myndighetsstrukturen på andra områden

5.5.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen överväga om det i det system med länsmyndigheter med lokal verksamhet som införts inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen finns inslag som kan passa åklagarväsendet. Även den s.k. länspolismästarmodellen skall studeras.

5.5.2 Länsmodellen

Den s.k. länsmodellen återfinns bl.a. inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen. Det kan därför vara motiverat att närmare

redogöra för de problem som fanns inom respektive organisation före omorganisationen samt vad man förväntade sig och fick för effekter av övergången till ett system med länsmyndigheter med lokal verksamhet.

Exekutionsväsendets organisation

Exekutionsväsendet omorganiserades den 1 juli 1988. Före omorganisationen var landet indelat i 81 kronofogdedistrikt. I varje distrikt fanns en kronofogdemyndighet. Verksamheten bedrevs från en centralort i distriktet samt i vissa distrikt även från andra orter där personal var stationerad. Antal sådana stationeringsorter var omkring 80. Myndighetens administration fanns samlad på centralorten.

Riksskatteverket var centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Regionalt var kronofogdemyndigheterna i vissa avseenden underställda länsstyrelsen.

Det fanns två huvudproblem med exekutionsväsendets organisation. Det ena problemet hade sin grund i att man inte organisatoriskt beaktat det funktionella samband som finns i beskattningskedjan taxering, debitering och uppbörd å ena sidan och indrivning å andra sidan. I beskattningskedjan var således många myndigheter med olika geografiska verksamhetsområden inblandade, vilket skapade stora samordningsproblem. Problemet förstärktes av att det saknades möjlighet att från central nivå styra verksamheten på indrivningsområdet. Riksskatteverket hade endast begränsade befogenheter att utfärda föreskrifter för den exekutiva verksamheten.

Det andra problemet hade sin grund i att många av kronofogdemyndigheterna var för små vilket bl.a. gav upphov till personaladministrativa problem. Myndigheterna var sårbara eftersom de inte hade personal att sätta in som vikarier vid sjukdom och oplanerade ledigheter. En annan negativ effekt var att organisationen saknade flexibilitet. Det gick inte att på ett enkelt sätt fördela om resurserna mellan myndigheterna om ändrade förhållanden påverkade arbetsbelastningen. Vidare saknades befordringsmöjligheter i rimlig omfattning och vid tillsättning av chefstjänster saknades ofta kvalificerade sökande. Det saknades också som regel möjligheter att tillföra de små myndigheterna tjänstemän med kvalificerad ekonomisk utbildning eftersom arbetsunderlaget var för litet. De små myndigheterna hindrade också en decentralisering av administrativa funktioner eftersom vissa myndigheter var för små för att det skulle vara rationellt för dem att sköta sin egen administration.

Det ställdes tre krav på den nya organisationen (prop. 1986/87:52, LU 12, rskr. 103). Det första kravet var att man skulle eftersträva en myndighetsstruktur på regional nivå som var anpassad till skatteförvaltningen. Det andra kravet var att riksskatteverket skulle få

samma ledningsfunktion gentemot exekutionsväsendet som verket hade gentemot skatteförvaltningen och det tredje kravet var att problemen med de små myndigheterna skulle lösas.

Den organisationsmodell som antogs kunna svara mot dessa krav var modellen med länsmyndigheter med lokal verksamhet. Exekutionsväsendet omorganiserades därför den 1 juli 1988. Man bildade då en kronofogdemyndighet i varje län och riksskatteverket fick samtidigt i uppgift att leda verksamheten inom hela exekutionsväsendet. De tidigare 81 kronofogdemyndigheterna reducerades således till 24 länsmyndigheter.

Omorganisationen innebar att exekutionsväsendets myndighetsstruktur på regional nivå anpassades till skatteförvaltningen. Härigenom ville man uppnå vissa nödvändiga samordnings- och samarbets effekter i förhållande till skatteförvaltningen. Omorganisationen innebar också att man skapade en gemensam ledning av kronofogdemyndigheterna och skatteförvaltningen genom att ge riksskatteverket det övergripande ansvaret även för hela exekutionsväsendets verksamhet. Riksskatteverket nya roll innebär bl.a. att verket skall ange mål för verksamheten samt ange riktlinjer, policies, ramar etc. för att nå dessa mål. Givetvis är riksskatteverket i dessa avseenden bunden av statsmakternas ställningstaganden såsom de har kommit i uttryck i författningar eller på annat sätt. I länet ankommer det på kronofogdemyndigheten att bedriva verksamheten med utgångspunkt från de riktlinjer och ramar som riksskatteverket lagt fast.

Som ovan sagts innebar förslaget att det bildades en kronofogdemyndighet i varje län. Kronofogdemyndighetens ledning och administration lokaliserades till residensorten. Myndigheten leds av myndighetschefen som vid sin sida har en ledningsgrupp bestående av samtliga enhetschefer. Vid varje myndighet finns också en styrelse.

Verksamheten inom exekutionsväsendet har alltid varit förlagd till myndigheter på lokal nivå. Avsikten med omorganisationen var inte att ändra på denna arbetsfördelning eller att dra in den exekutiva verksamhet som bedrevs på andra orter än på centralorten. Enligt förarbetena skall verksamheten även i fortsättningen bedrivas i huvudsak med samma personal och på samma orter som tidigare men med beaktande av att personalresurserna skall användas där de bäst behövs samt att servicen mot allmänheten skall upprätthållas i den omfattning som behovet påkallar och till rimliga kostnader för statsverket. Utanför centralorten bedrivs verksamheten från lokala enheter, kronokontor. Eftersom hela länet utgör kronofogdemyndighetens verksamhetsområde skall lokalisering och bemanning av de lokala kontoren bestämmas utifrån de krav och prioriteringar verksamheten ger upphov till.

Enligt förarbetena innebär länsmodellen en rad andra fördelar utöver de redan nämnda. Bl.a. ger inrättandet av länsmyndigheter

arbetsunderlag för personal med olika specialkompetens och möjlighet till renodling av vissa arbetsuppgifter. Även personalutveckling och personalrekrytering underlättas med en länsmodell eftersom en så stor myndighet skapar bättre förutsättningar för arbetsbyte och cirkulationstjänstgöring.

Vad gäller de administrativa funktionerna skapar systemet med länsmyndigheter förutsättningar för att myndigheterna själva kan sköta den egna personal- och ekonomiadministrationen vilket medför en mer rationell medelshantering. Vidare kan resultatansvaret också förenas med ett direkt budget- och medelsförvaltningsansvar under centralmyndigheten.

Exekutionsväsendets nya organisation har nu verkat i fyra år. Någon utvärdering har inte gjorts. Av de kontakter utredningen haft med olika myndigheter inom exekutionsväsendet framgår att den nya organisationen verkar uppfylla de krav som ställdes på den inför omorganisationen. Det har dock från några myndigheter framlagts förslag om att gå ifrån länsindelningen och i stället övergå till en regionmodell där varje region består av två eller flera län. Andra myndigheter anser att det bör inledas någon form av samverkan mellan myndigheterna i olika hänseenden. Båda uppfattningarna har sin grund i att man anser att länen inte är tillräckligt stora som underlag för vissa av de s.k. specialfunktionerna samt för de administrativa funktionerna. Av regeringsbeslut den 13 juni 1991 om särskilda direktiv för riksskatteverkets anslagsframställning för budgetperioden 1993/94 - 1995/96 avseende skatteförvaltningen och exekutionsväsendet, framgår att problemet uppmärksammas. Enligt direktiven skall riksskatteverket i sin kommande anslagsframställning redovisa hur resursåtgången för internadministration kan minskas genom bl.a. samverkan mellan myndigheter. Verket skall också redovisa möjligheter och begränsningar när det gäller att inom nuvarandemyndighetsorganisation för exekutionsväsendet effektivisera det operativa arbetet genom att koncentrera särskilda funktioner till vissa av myndigheterna, oberoende av länsgränser.

Skatteförvaltningens organisation

Den 1 januari 1987 genomfördes den reform som ledde fram till en sammanhållen skatteförvaltning (prop. 1985/86:55, BoU 11, rskr. 82). Målet för denna reform var att skapa en enkel och rak organisation med klara och enhetliga ansvars- och befogenhetsförhållanden. Reformen innebar bl.a. att länsstyrelsernas skatteavdelningar bröts ut och bildade fristående länskattemyndigheter. Länsstyrelsens uppgift att vara chefsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet flyttades över på länskattemyndigheten. Riksskatteverket fick en ledningsfunktion för hela skatteförvaltningen.

Efter denna omorganisation bestod en länskattemyndighet av ett antal enheter som var och en svarade för sitt sakområde. På det lokala planet fanns totalt 120 lokala skattemyndigheter. De flesta myndigheterna var indelade i en serviceenhet och en granskningsenhet. De större myndigheterna var indelade i ytterligare ett antal enheter.

Organisationen var således uppbyggd efter sakområden och verksamheten i länet var fördelad mellan dels två myndigheter, dels ett flertal enheter inom respektive myndighet.

Det fanns flera problem med skatteförvaltningens organisation. Den medförde bl.a. att skatteförvaltningen hade många kontaktytor mot främst företagen. Beslut om skatter fattades för ett och samma företag inom olika delar av den regionala och lokala förvaltningen och förfarandena för att fastställa de skilda skatterna och avgifterna var olika. Möjligheten att ge en effektiv service till företagen försämrades till följd av den splittrade organisationen, liksom de skattskyldigas möjligheter att ta till vara sina intressen. Den funktionsindelade organisationen ledde också till svårigheter för skattemyndigheterna att bedriva verksamheten på ett effektivt och konsekvent sätt. Det förekommer en mängd samband och beroendeförhållanden mellan olika skatter och avgifter. För att behövliga kontroller, konsekvensändringar m.m. skulle initieras, krävdes att information spreds till samtliga berörda enheter på regional och lokal nivå.

Som en följd av nämnda problem gjorde riksskatteverket en översyn av skatteförvaltningens länsorganisation. Riksskatteverkets rapport 1989:1 Ny skatteorganisation överlämnades till regeringen och lades till grund för ett förslag om en ny skatteorganisation. Som tidigare nämnts valde man även för skatteförvaltningens del att införa det system med länsmyndigheter med lokal verksamhet som redan tidigare införts inom exekutionsväsendet (prop. 1989/90:74, SkU 32, rskr. 217).

Skatteförvaltningen omorganiserades i ett första steg den 1 januari 1991. Länskattemyndigheterna och de lokala skattemyndigheterna ersattes då med en skattemyndighet i varje län. På varje ort där det tidigare fanns en lokal skattemyndighet inrättades ett lokalt skattekontor. Omläggningen av den inre organisationen skedde den 1 januari 1992. Verksamheten kommer att omstruktureras successivt fram till omkring år 1995.

Den nya organisationen innebär en övergång till en integrerad och mer decentraliserad operativ verksamhet. Varje skattskyldig skall i princip bara ha en kontaktpunkt inom skatteförvaltningen. Genom att de samband som finns mellan de olika förfarandena tas till vara kan resurserna utnyttjas effektivare samtidigt som det blir en bättre service. I den fullt genomförda organisationen kommer merparten av den operativa verksamheten att bedrivas vid lokala enheter, lokala skattekontor. Endast uppgifter som kräver så speciell kompetens att

den bara kan upprätthållas av ett mindre antal personer i varje län och uppgifter som av annan särskild anledning bör hållas samman på ett enda ställe, kommer att utföras vid en läns gemensam enhet, läns-skattkontor. Läns gemensamma specialist- och stödfunktioner fördelas på tre enheter, nämligen rättsenhet, administrativ enhet och ADB-enhet. Samtliga enheter dvs. även skattkontoren, är jämställda hierakiskt och är alla direkt underställda läns skattechefen. Denne har ett uttalat ansvar för övergripande ledning, styrning, samordning och uppföljning av den samlade verksamheten. Den faktiska ledningen underlättas genom en ledningsgrupp där läns skattechefen och samtliga enhetschefer ingår. Vid varje skattemyndighet finns också en styrelse.

Genom systemet med läns myndigheter med lokal verksamhet förväntar man sig att möjligheterna att effektivt utnyttja länets samlade resurser och kompetens skall underlättas eftersom alla tillhör samma myndighet. Specialistkompetens som finns inom olika delar av läns myndigheten skall kunna användas för hela myndighetens bästa. I en läns myndighet skall man på ett mer flexibelt sätt kunna omfördela resurser mellan olika verksamhetsorter och organisatoriska enheter så att resurserna utnyttjas där de bäst behövs. Även den materiella styrningen underlättas väsentligt i en läns modell eftersom styrningen inte behöver utövas i en miljö med myndighetsgränser mellan styrande och verkställande funktioner.

Omläggning av skatteförvaltningens inre organisation skedde så sent som den 1 januari 1992 vilket innebär att det saknas erfarenheter av omorganisationens effekter.

5.5.3 Läns polismästarmodellen

Enligt polislagen är länsstyrelsen länets högsta polisorgan. Den ansvarar för polisverksamheten i länet och har tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. Om annat inte beslutats av regeringen, ankommer det på länsstyrelsen att bl.a. bestämma i vilken utsträckning polispersonal skall ställas till förfogande för verksamhet som bedrivs gemensamt för flera polisdistrikt. Enheter för trafikövervakning, kriminalteknisk verksamhet, sjöpolisverksamhet, polishundsverksamhet, bekämpning av narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet är exempel på sådan verksamhet. Om annat inte beslutats av regeringen, får länsstyrelsen för att främja en effektiv verksamhet eller annars vid behov, bestämma även om annan polisverksamhet inom länet. Denna föreskrift ger länsstyrelsen möjlighet att meddela direktiv även för den lokala polisverksamheten. Länsstyrelsen får även besluta om polisförstärkning från ett polisdistrikt till ett annat inom länet eller till ett annat län samt begära förstärkning från ett annat län. Den får också helt eller delvis ta över

ledningen av polispersonalen i länet när särskilda förhållanden föranleder det eller kravet på en enhetlig ledning inom länet annars är särskilt framträdande.

Det som numera kännetecknar länsstyrelsens verksamhet som länets högsta polisorgan är frågor om övergripande planering, resursfördelning, samordning och tillsyn. Tyngdpunkten i polisverksamheten ligger på lokal nivå. Det är i princip en sak för polisstyrelserna och polischeferna vid de lokala polismyndigheterna att bestämma hur polisverksamheten där skall bedrivas, med utgångspunkt från såväl de riktlinjer som statsmakterna lagt fast som de skiftande lokala förutsättningarna inom polisdistrikten.

När det gäller formerna för utövande av länsstyrelsens uppgifter som högsta polisorgan i länet fanns före den 1 juli 1992 två modeller, länspolischefmodellen och länspolismästarmodellen. Därefter finns emellertid endast en modell för den regionala polisorganisationen, den s.k. länspolismästarmodellen (prop. 1991/92:51, JuU 9, rskr. 124).

Länspolismästarmodellen innebär att funktionerna som regional polischef förenas med chefskapet för den största polismyndigheten i länet. Länspolismästaren är alltså inte organisatoriskt knuten till länsstyrelsen utan är tjänsteman vid polismyndigheten. När länspolismästaren utövar sin funktion som regional polischef sker detta emellertid på länsstyrelsens vägnar och i dess namn.

I den mån regionala polisenheter ingår i länspolismästarens egen myndighet disponerar han omedelbart över dessa enheter liksom över polismyndighetens resurser i övrigt (s.k. direkt ledning). I vissa fall ingår dock regionala enheter i andra polismyndigheter. Över dessa utövar länspolismästaren s.k. indirekt ledning. Den direkta ledningen utövas i dessa fall av polischefen i det distrikt där respektive enhet ingår organisatoriskt.

En länspolismästare deltar i den dagliga verksamheten och förfogar över den största polisstyrkan i länet. Dessa förhållanden ger länspolismästaren goda förutsättningar att i både kort och långt perspektiv överblicka polisverksamheten i hela länet och vid behov lämna det stöd eller de anvisningar som kan behövas för att polisverksamheten i länet skall bedrivas effektivt och även i övrigt i enlighet med de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast. Farhågan för att en länspolismästare skulle kunna misstänkas att vilja favorisera sin egen polismyndighet på bekostnad av övriga polismyndigheter inom länet har inte funnit stöd i de utvärderingar som föregick reformen. Även de invändningar mot modellen som gått ut på att länspolismästarmodellen skulle innebära en sammanblandning av två oförenliga roller, har vederlagts. De svårigheter som kunde hänföras till länspolismästarens dubbla roller har i de flesta fall varit av praktisk natur, såsom att det ibland varit svårt att få tiden att räcka till för både de lokala och de regionala frågorna eller att länsstyrelsen inte

alltid kunnat få det stöd i form av polisiär expertis som den ansett sig behöva.

En mål- och resultatorienterad styrning kommer att införas inom polisväsendet per den 1 juli 1992. Den kommer bl.a. att innebära en delegering av ekonomiadministrativa uppgifter från central till lokal och regional nivå. De ekonomiadministrativa uppgifter som kommer att läggas på regional nivå kommer att i princip gälla sådant som i dag sköts på central nivå.

Som ovan sagts har länsstyrelsen tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna i länet. När det gäller de myndigheter där länspolismästare är chef har dock rikspolisstyrelsen till särskild uppgift att ha tillsyn över dessa myndigheter.

5.5.4 Slutsatser

När man nu har att ta ställning till åklagarväsendets framtida organisation är det naturligt att beakta erfarenheterna av hur de nu redovisade myndigheternas organisation fungerat. Vissa problem som före omorganisationen fanns inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen finns i dag inom åklagarväsendet. Både exekutionsväsendet och skatteförvaltningen hade många små självständiga myndigheter vilket medförde att myndigheterna var sårbara för frånvaro, arbetstoppar etc. Det gick inte heller att på ett enkelt sätt omfördela resurserna inom organisationen om arbetsförhållandena påkallade detta. Möjligheten till specialisering var också begränsad liksom möjligheten för den centrala myndigheten att decentralisera personal- och ekonomiadministration. Vi återfinner dessa problem inom dagens åklagarorganisation.

Det finns också andra likheter. En likhet hänger ihop med verksamhetens art. Både exekutionsväsendet, skatteförvaltningen och polisväsendet har organiserat sig så att de till vissa orter koncentrerat ett antal särskilt viktiga eller svåra uppgifter som kräver specialistkunskaper eller särskild kompetens medan mer rutinbetonade göromål sköts på de lokala enheterna. Även åklagarväsendet är i viss utsträckning uppbyggt på detta sätt. En framtida åklagarorganisation bör dock enligt vår mening erbjuda utökade möjligheter till specialisering.

En annan likhet gäller myndigheternas arbetssätt. Inom exekutionsväsendet och skatteförvaltningen är handläggningen i huvudsak skriftlig och merparten av besluten fattas av en ensam tjänsteman. Det innebär att man vid hög arbetsbelastning vid en enhet lätt kan skicka ett antal ärenden till en annan enhet för handläggning där. Även inom åklagarväsendet skickar man i dag i viss utsträckning mål för handläggning vid en annan myndighet. Förfarandet är dock kringärdat av formella förordnanden samt baserat på överenskommelse med både

den aktuella åklagaren och hans chef.

En tredje likhet är att de tre sektorerna av nödvändighet måste bedriva sin verksamhet på många olika orter i landet. Den s.k. länsmodellen och även länspolismästarmodellen har därvidlag skapat förutsättningar för att behålla denna verksamhet i ungefär samma omfattning som tidigare samtidigt som den möjliggjort en decentralisering av administration i enlighet med statsmakternas intentioner.

Med hänsyn till de likheter med åklagarverksamheten dessa organisationer uppvisar i form av problemställning och annat talar starka skäl för att erfarenheterna bör kunna vara överförbara på åklagarväsendet. De fördelar man vunnit inom bl.a. exekutionsväsendet i form av en bättre och billigare administration, en rättvisare resursfördelning, ökade möjligheter till specialisering samt bättre möjligheter att åstadkomma omfördelningar och förstärkningar inom organisationen bör därför vid en omorganisation kunna tas tillvara också inom åklagarväsendet.

5.6 Pågående utredningar rörande den offentliga förvaltningens regionala uppbyggnad

Regeringen tillkallade våren 1991 två utredningar, en om den offentliga verksamhetens regionala uppbyggnad och en om länsindelningen i västra Sverige. I direktiven till den förra utredningen anförs bl.a. att utredaren bör belysa hur de regionala samarbetsmönstren behöver utvecklas inom offentlig serviceproduktion, totalförsvar, miljöpolitik och samhällsplanering samt avseende försörjning med infrastruktur. Vidare skall utredaren överväga i vilken utsträckning ett enda mönster för den regionala indelningen är att föredra eller om det är mer ändamålsenligt att tillämpa olika indelningar. Vidare bör beaktas att även intressen utanför samhällsorganen är berörda av de regionala indelningarna.

Utredningen om länsindelningen av västra Sverige skall kartlägga och analysera fördelarna och nackdelarna med den nuvarande länsindelningen där och på grundval av denna analys redovisa olika alternativ. En redovisning skall också göras av konsekvenserna av olika alternativ, inklusive oförändrad indelning. Mot bakgrund av dessa konsekvensbedömningar skall utredaren ange vilket alternativ till länsindelning av västra Sverige som är att föredra. Båda utredningarna skall redovisa sitt arbete den 1 juli 1992. Därefter skall en parlamentarisk kommitté behandla utredningens material.

Resultatet av dessa utredningar är givetvis av betydelse även för åklagarväsendets organisation. Ett rimligt antagande är att antalet län i framtiden kommer att minska genom sammanslagningar av län i vissa delar av landet. Utan att föregripa de beslut som senare kommer

att fattas i detta avseende kan man möjligen förutse att det kommer att ske förändringar i Västsverige, Skåne och Mälardalsregionen. Möjligen kommer Göteborgs- och Bohus län tillsammans med Hallands län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län att bilda en Västsverigeregion, Malmöhus län och Kristianstads län bilda en Skånerregion samt länen i Mälardalen dvs. Södermanlands län, Uppsala län och Västmanlands län bilda en Mälardalsregion. Både polis- och åklagarorganisationen bygger på indelningen i län. En förändring av länsgränserna skulle därför troligen medföra att både polis- och åklagarväsendets regionala indelning behövde anpassas till de nya länen. Detta gäller för övrigt samtliga statliga myndigheter med regional verksamhet. Beslut om en förändring i länsindelningen kommer dock inte att föreligga inom den närmaste framtiden. Innehållet i ett sådant beslut är också svårt att förutse med någon säkerhet. Vi har därför som utgångspunkt för våra överväganden lagt den nuvarande länsindelningen.

5.7 Utvärdering av 1985 års ändringar av den regionala organisationen

5.7.1 Inledning

Den 1 juli 1985 omorganiserades åklagarväsendet på regional nivå (prop. 1982/83:158, JuU 1983/84:6, rskr. 35). Bakgrunden till omorganisationen var att man ville skapa regionala myndigheter med en bredare bas och större flexibilitet för att kunna bemästra de ökade problemen med omfattande, komplicerade och tidskrävande mål varvid mål om ekonomisk brottslighet nämndes särskilt. Den nya organisationen har nu verkat i sju år och enligt direktiven åligger det utredningen att till grund för sina organisatoriska överväganden lägga en utvärdering av 1985 års ändringar av den regionala organisationen. Utöver en genomgång av statistiskt material har utredningen inhämtat synpunkter på organisationen från åklagare och administrativ personal på samtliga nivåer inom åklagarväsendet samt från andra berörda myndigheter såsom länsstyrelser, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter. Vid bedömning av det statistiska materialet måste hänsyn tas till att uppgifterna inte säger något om målens kvalitet och omfattning utan endast upplyser om antalet. Eftersom målens svårighetsgrad m.m. varierar mycket kan några slutsatser således inte grundas på enbart kvantitativa uppgifter. Vad åklagarna själva uppgett om sin arbetssituation vid utredningens studiebesök har därför tillmätts stor betydelse vid tolkningen av statistiken.

5.7.2 1985 års ändringar

Före år 1985 fanns det 21 länsåklagarmyndigheter varav tre var gemensamma för vardera två län. Den största länsåklagarmyndigheten, Stockholms län och Gotlands län, hade sammanlagt fyra länsåklagare. Sju myndigheter hade två länsåklagare vardera och övriga myndigheter var s.k. enmansmyndigheter dvs. länsåklagarmyndigheter med endast en åklagare.

Organisationen hade vissa svagheter (se prop. 1982/83:158). En svaghet var att merparten av länsåklagarmyndigheterna var s.k. enmansmyndigheter. Dessa myndigheter var oerhört sårbara vid sjukdom, semesterledigheter m.m. eftersom ingen vid myndigheten då kunde träda in och överta sysslorna. Detsamma var förhållandet om länsåklagaren på heltid måste sysselsätta sig med ett krävande mål. Att förena handläggningen av sådana mål med chefskapet för en enmansregion innebar stora svårigheter. Det gick t.ex. inte att i dessa regioner upprätthålla erforderlig kontinuitet i länsåklagarens lednings- och tillsynsfunktion.

En annan svaghet var att möjligheten till personalplanering och omdisponering av personal inom flertalet regioner var begränsad eftersom såväl antalet lokala myndigheter som ingick i regionens verksamhetsområde liksom antalet åklagartjänster var alltför få. I medeltal omfattade regionernas verksamhetsområde endast tre-fyra lokala myndigheter med sammanlagt ca 15 åklagare. Det innebar att länsåklagaren många gånger fick lita till av riksåklagaren beslutade omdisponeringar mellan olika länsåklagarområden.

Ett viktigt syfte med omorganisationen var att eliminera de svagheter som var förknippade med enmansregionerna. Man ville bygga upp starka regionala myndigheter för att mer effektivt kunna bemästra problemen med omfattande, komplicerade och tidskrävande mål. I avsikt att stärka dessa myndigheter utökades flertalet av de regionala myndigheternas verksamhetsområden. De områden som inte förändrades var Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län och Jämtlands län, Älvsborgs län samt Stockholms län och Gotlands län. Efter omorganisationen omfattar flertalet av de nya regionerna två län; tre omfattar endast ett län och en region omfattar tre län. Det skapades sammanlagt 13 regioner med en regionåklagarmyndighet i varje region. Samtidigt som verksamhetsområdena utökades förstärktes också myndigheterna genom att varje myndighet, utom den i Västerbottens län, fick underlag för två eller flera statsåklagare. Vid myndigheterna inrättades även ett antal distriktsåklagartjänster med särskild inriktning på bekämpning av framförallt ekonomisk brottslighet.

Genom omorganisationen ville man också förskjuta tyngdpunkten i de regionala myndigheternas verksamhet mot den egentliga åklagar-

verksamheten. Överåklagarens viktigaste uppgift skulle i fortsättningen vara åklagaruppgiften. Vissa av dennes andra funktioner tonades därför ner. Den dåvarande skyldigheten för överåklagaren att årligen inspektera de lokala åklagarmyndigheterna inom regionen togs bort och det gjordes även vissa begränsningar i överprövningsverksamheten.

Genom de utökade verksamhetsområdena breddades också underlaget för den regionala verksamheten såsom exempelvis personalplanering och omdisponering av personal. Detta förväntades medföra en ökad flexibilitet inom respektive region. Omorganisationen förväntades också medföra vissa kostnadsbesparingar.

Avsikten med omorganisationen var således dels att skapa en mer slagkraftig organisation för att mer effektivt kunna bekämpa bl.a. den ekonomiska brottsligheten, dels att ge överåklagaren större möjlighet att ägna sig åt åklagaruppgiften, dels att skapa mer flexibla regioner så att dessa därigenom bättre än tidigare skulle tåla t.ex. arbetstoppar och frånvaro av olika skäl samt dels att åstadkomma vissa kostnadsbesparingar.

Vid ärendets behandling i departement och i justitieutskott framfördes farhågor för att de kontakter och det samråd länsåklagarna haft i olika frågor med andra regionala organ skulle komma att försämrats som en följd av de föreslagna organisationsändringarna. Vad man särskilt lade tonvikten vid var samarbetet mellan åklagar-, polis- och skatteväsendet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Det framfördes också farhågor för att de regionala åklagarnas möjligheter att personligen delta i olika åtgärder under förundersökningen skulle komma att försämrats och att överåklagaren skulle få ökade svårigheter att utöva tillsyn över de underordnande åklagarna i distrikten.

5.7.3 Erfarenheter från studiebesök

Under ledning av utredningens ordförande har en arbetsgrupp inom utredningen vid olika sammankomster runt om i landet inhämtat synpunkter från åklagare och administrativ personal från samtliga regionåklagarmyndigheter samt ett 20-tal lokala myndigheter som har representerat olika delar av landet och olika storlekar. Övriga lokala myndigheter har genom en skrivelse från utredningen delgetts de frågor som diskuterats vid nämnda sammankomster och på så sätt beretts tillfälle att inkomma med synpunkter och förslag. De frågor som behandlats vid utredningens besök har bl.a. rört den regionala omorganisationen. Sammankomsterna med de regionala myndigheterna ägde rum hösten 1990 och med de lokala myndigheterna våren 1991. Arbetsgruppen har även inhämtat synpunkter från riksåklagaren samt från andra berörda myndigheter såsom länsstyrel-

ser, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter. Myndigheternas synpunkter redovisas nedan.

Synpunkter från regional nivå

Inledningsvis kan nämnas att knappt hälften av de 13 överåklagare utredningen träffat var chefer för en länsåklagarmyndighet före omorganisationen. Möjligheten för övriga överåklagare att jämföra förhållandena före och efter omorganisationen är givetvis i viss mån begränsad. Sammantaget med övrig information ger dock överåklagarnas synpunkter ett förhållandevis gott underlag för utredningens utvärdering.

Den allmänna meningen bland överåklagarna är att den regionala organisationen i dag i allt väsentligt fungerar bra. I stort sett samtliga överåklagare ansåg att omorganisationen medfört att organisationen blivit mer slagkraftig och att man nu på ett helt annat sätt än före organisationsändringarna kan bekämpa bl.a. den ekonomiska brottsligheten. Enligt överåklagarna beror detta bl.a. på att man genom omorganisationen blev fler åklagare per regional myndighet vilket i sig medfört en ökad flexibilitet och en minskad sårbarhet på myndigheterna. Med detta förbättrades även möjligheterna till en mer ändamålsenlig arbetsfördelning liksom kontinuiteten i verksamheten. Man framhöll också för oss att inrättandet av de särskilda ekoåklagartjänsterna haft en avgörande betydelse för möjligheten att bedriva åklagarverksamheten effektivt. Beträffande de nuvarande regionåklagarmyndigheternas storlek ansåg alla utom en överåklagare att respektive myndighet var väl avvägd från effektivitets- och sårbarhetssynpunkt. Efter utredningens besök har ifrågasvarande myndighet tillförts ytterligare en statsåklagartjänst.

Sammanslagningen av län till en region har enligt överåklagarna i stort sett inte medfört några svårigheter i samarbetet med andra regionala myndigheter inom regionen såsom exempelvis polis, skatteförvaltning och kronofogdemyndighet. Den allmänna meningen var att man i de mål som handläggs vid en regionåklagarmyndighet generellt sett inte har behov av en mer eller mindre daglig kontakt med vare sig polis eller med övriga myndigheter. De ökade avstånden har därför inte inneburit några nackdelar i samarbetet mellan myndigheterna i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Överåklagarna uppgav att deras egen möjlighet att ägna sig åt åklagaruppgiften i stort sett inte påverkats genom omorganisationen. I och med att verksamhetsområdet blev större ökade dock de administrativa uppgifterna i motsvarande mån. Man har emellertid i stor utsträckning utnyttjat möjligheten till delegering av sådana uppgifter till administrativ personal vilket medfört att överåklagarna inte märkt någon större förändring i förhållande till läget före

omorganisationen. Inte heller de lättnader vad gäller överåklagarens uppgifter i fråga om inspektioner och överprövningar, har i någon större utsträckning påverkat överåklagarens egen möjlighet att ägna sig åt åklagaruppgiften. Man framhöll emellertid att det alltmer ansträngda arbetsläget på åklagarmyndigheterna medfört att överåklagarens administrativa uppgifter vad gäller en fungerade personalförsörjning blivit alltmer framträdande. Samtliga överåklagare uppgav dock att förundersökningsledningen inte blivit en arbetsregulator utan att de fortfarande kan leda förundersökningar i erforderlig utsträckning. Man framhöll särskilt att målen upplevdes som alltmer komplicerade och svårutredda. Den tid överåklagarna ägnade åt ren åklagarverksamhet skattades till i genomsnitt drygt hälften av överåklagarens totala arbetstid. Andelen varierade dock kraftigt mellan regionerna, från 30 % upp till 80 % av arbetstiden. Övrig tid fördelades mellan överprövningsärenden och administration. Både överåklagare och byråsekreterare ansåg att man genom omorganisationen uppnådde vissa administrativa vinster. Genom att regionens verksamhetsområde blev större ökade frekvensen på antalet ärenden vilket gav byrådirektörerna en bredare erfarenhet och ökad kunskap. Detta ledde i sin tur till att ärendena kunde behandlas snabbare. Den genomförda decentraliseringen av personaladministrationen har dock förtagit mycket av denna effekt.

Den allmänna meningen bland de överåklagare vars regioner berördes, var att omorganisationen även förbättrat regionens flexibilitet i och med att dess verksamhetsområde blev större och därmed omfattade mer personal. Man upplevde dock allmänt att assistentåklagarna, främst som en följd av arbetsbelastningen på den lokala myndighet de var placerade vid men även av sociala skäl, blivit alltmer orörliga. Vissa överåklagare uppgav till och med att de saknade rörliga resurser i regionen. Möjligheten att omdisponera arbetsuppgifter i stället för personal mellan åklagarmyndigheterna i regionen, användes i mycket varierande omfattning. Vissa överåklagare använde sig ständigt av denna möjlighet om detta var möjligt, medan andra i stället alltid flyttade assistentåklagare. Anledningen till detta uppgavs inte enbart bero på skilda arbetsförhållanden i regionerna utan även på att överåklagarna i vissa regioner av olika skäl ansåg det bättre att skicka assistentåklagare.

Överåklagarna ansåg att de hade erforderlig överblick över regionen i både judiciellt och resursmässigt hänseende. Inte någon av överåklagarna upplevde att regionerna genom sammanslagningarna blivit så stora att de var svåra att överblicka. Man ansåg också att man hade de instrument man behövde för att leda och styra sin region. Överåklagarna uppgav dock att borttagandet av regeln om skyldigheten att årligen inspektera de lokala myndigheterna inom regionen,

påverkat överåklagarens tillsynsfunktion negativt. Flertalet överåklagare uppgav för oss att förändringen medförde att de blev osäkra över tillsynsfunktionens omfattning. Man ansåg därför att det skulle vara av stort värde om överåklagarens uppgifter och funktioner klargjordes.

I praktiken medförde nämnda ändring att flera överåklagare i stort sett upphörde med att regelbundet besöka de lokala åklagarmyndigheterna. Tillsynsfunktionen fullgjordes i stället till största delen genom överprövningsförfarandet. Några överåklagare uppgav dock att de fortfarande besökte de lokala myndigheterna regelbundet och ännu fler uppgav att de hade som målsättning att göra så. Man framhöll också att besöken som en följd av ändringen, ändrat karaktär från regelrätta inspektioner till mer informella diskussioner. Flera överåklagare uppgav att de som en följd av de mer oregelbundna besöken på de lokala åklagarmyndigheterna, fått allt svårare att få grepp om verksamheten på lokal nivå.

Vidare påpekade man att decentraliseringen av personaladministrationen med direktrapportering från lokal till central nivå, försvårat överåklagarens ledningsfunktion. Som exempel anfördes att ledighetsbeslut som fattas på lokal nivå nu rapporteras direkt till riksåklagaren i stället för som tidigare via regionåklagarmyndigheten. Det för med sig att regionåklagarmyndigheten inte får kännedom om vilka som är i tjänst på de lokala myndigheterna. Om det vid ett visst tillfälle behövs förstärkning i något distrikt har överåklagaren således inte kunskap om vilken bemanning det vid samma tillfälle är på övriga distrikt. För att få en överblick av personalläget har några överåklagare därför beslutat att de lokala myndigheterna skall skicka in kopior av alla ledighetsbeslut eller rapporter om kommande månads planerade ledigheter till regionåklagarmyndigheten.

Synpunkter från lokal nivå

Flertalet lokala myndigheter ansåg att regionåklagarmyndigheterna utgör det stöd för de lokala myndigheterna som de behöver. Regionåklagarmyndigheten tar alla mål av s.k. regional beskaffenhet. Några, främst de större åklagarmyndigheterna, uppgav dock att de inte får den hjälp de behöver utan i ökad utsträckning blir hänvisade till att själva handlägga främst mål om ekonomisk brottslighet. Åklagarmyndigheterna i Stockholmsregionen uppgav att det enligt deras uppfattning inte längre var kvalitén på målet som avgjorde om regionåklagarmyndigheten tog över ett mål utan att det i stället berodde på vilka resurser som vid tillfället fanns på regionåklagarmyndigheten. En allmän uppfattning var dock att det numera i stor utsträckning finns kompetens på lokal nivå till att handlägga de större målen men att man för att klara av detta behöver fler åklagare.

På lokal nivå rådde delade meningar om huruvida överåklagaren hade erforderlig överblick över verksamheten i regionen. Vissa chefsåklagare uppgav att den lokala myndigheten hade mycket god kontakt med överåklagaren och att denne därför i stort hade överblick över läget på myndigheten. Andra uppgav att om överåklagaren hade något grepp över verksamheten så märktes det i vart fall inte lokalt. Några myndigheter ansåg att överåklagaren inte hade någon överblick alls. En allmän mening var att man inte märkt någon större förändring till följd av omorganisationen. Beträffande överåklagarens lednings- och tillsynsfunktion inom regionen betonade åklagarmyndigheterna att de sköter sig själva på lokal nivå. Flertalet myndigheter uppgav att de uppfattade regionåklagarmyndigheten mer som en specialmyndighet än som en myndighet med vissa chefsfunktioner i förhållande till den lokala åklagarmyndigheten. Flera åklagarmyndigheter ansåg dock att överåklagarens viktigaste uppgift var att få till stånd en fungerande personalförsörjning. Något behov av förändring av överåklagarens lednings- och tillsynsfunktion fanns inte. På vissa håll ansåg man dock att överåklagaren i större utsträckning borde ägna sig åt besök på de lokala myndigheterna liksom åt uppföljning av praxis m.m. inom regionen.

Riksåklagarens synpunkter

Riksåklagarens uppfattning var att den regionala organisationen i dag fungerar bra och att överåklagarna i stort sett har erforderlig överblick över respektive region. Vidare ansåg riksåklagaren att de regionala myndigheterna genom omorganisationen blivit mer flexibla och mindre sårbara.

Behovet av personalförstärkning på lokal nivå är emellertid väsentligt större nu än före omorganisationen och det är riksåklagarens uppfattning att kraven i detta avseende ökar i takt med den ökande arbetsbelastningen på myndigheterna. Om överåklagaren inte inom sin region kan lösa behovet av förstärkning kan han begära att riksåklagaren förordnar en åklagare från annan region som tillfällig förstärkning. En begäran från riksåklagarens sida till en överåklagare om förstärkning till annan region kan numera praktiskt taget aldrig tillgodoses. Detta beror kanske framför allt på att arbetsbelastningen allmänt över hela landet är så hög att det inte längre finns utrymme att låta åklagare tjänstgöra utanför sin region. Det var dock riksåklagarens uppfattning att läget sannolikt hade varit ännu sämre om inte omorganisationen genomförts eftersom sammanläggningen till större områden ändå medförde en ökad flexibilitet inom regionen. Vinsterna härav har emellertid tagits i anspråk för att bemästra den ökade arbetsbelastningen inom organisationen.

Övriga myndigheters synpunkter

Av de svar som inkommit från berörda länspolischefer, länspolismästare, skatteförvaltningar och kronofogdemyndigheter framgår att samarbetet mellan de regionala organen inte synes ha påverkats i någon nämnvärd omfattning av åklagarväsendets omorganisation år 1985. I stort sett samstämmiga uppgifter ger vid handen att det tidigare goda samarbetet består och att det på flera håll snarast förbättrats efter omorganisationen. Flera myndigheterna har i sina svar till oss uppehållit sig vid de kontakt- och samrådsgrupper som bildats mellan myndigheterna och som enligt myndigheterna fungerar väl. Flera myndigheter har också uppgett att åklagarväsendet enligt deras uppfattning, framförallt som en följd av åklagarnas ökade kompetens vad gäller mål om ekonomisk brottslighet samt koncentrationen av denna kompetens till regional nivå, nu spelar en annan och mer aktiv roll när det gäller bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Ett par skattemyndigheter anser dock att samarbetet försämrats som en följd av de ökade avstånden i kombination med en brist på åklagare.

5.7.4 Utredningens slutsatser

Avsikten med omorganisationen var som nämnts att skapa en mer slagkraftig organisation för att mer effektivt kunna bekämpa bl.a. den ekonomiska brottsligheten. Man ville även ge överåklagaren större möjlighet att ägna sig åt åklagaruppgiften. En annan avsikt var att skapa mer flexibla regioner så att dessa därigenom bättre än tidigare skulle tåla t.ex. arbetstoppar och frånvaro av olika skäl. Man ville också åstadkomma vissa kostnadsbesparingar. Har då dessa syften uppnåtts?

Vi vill inledningsvis framhålla att vi genom de synpunkter som delgetts oss liksom våra erfarenheter i övrigt, fått den uppfattningen att dagens åklagarorganisation i allt väsentligt fungerar bra. Vi har inte kunnat finna några fundamentala brister eller ofullkomligheter i organisationen bedömt utifrån de krav som hittills har ställts. Detta förhållande anser vi vara av stort värde inför våra överväganden i organisatoriskt hänseende.

Vad gäller den omorganisation som genomfördes år 1985 så innebar den bl.a. en koncentration av de befintliga regionala resurserna genom att personal som tidigare var fördelad över 21 länsåklagarmyndigheter i stället fördelades på 13 regionåklagarmyndigheter och statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Den regionala nivån förstärktes dessutom genom att den tillfördes ett antal eko-åklagartjänster. Enligt de synpunkter som framförts till oss, har dessa ändringar på ett påtagligt sätt medfört att organisationen blivit både mer slagkraftig

och mer effektiv.

En väsentlig fråga är då om dessa uppfattningar stöds av mer objektiva uppgifter. Ett sätt att närma sig frågan är att undersöka hur regionåklagarmyndigheternas produktivitet förändrats under åren.

Vid mätningen av de lokala åklagarmyndigheternas produktivitet användes måtten poäng enligt M-metoden, antalet avgjorda mål samt antalet misstänkta personer. Som vi där anförde finns det en mängd invändningar mot att använda dessa prestationsmått. Att mäta produktiviteten vid en regionåklagarmyndighet är ännu svårare. Dels är M-metoden inte anpassad för att mäta arbetsbelastningen på regional nivå. Dels är faktorerna avgjorda mål och antal misstänkta personer än mer trubbiga som instrument för en produktivitetmätning på regional nivå. Det finns givetvis en mängd andra invändningar som kan riktas mot försök att mäta produktiviteten på regional nivå. Vi har trots alla invändningar ansett det motiverat att sätta dessa sist nämnda mått i relation till de disponibla åklagarresurserna på den regionala nivån. De erhållna produktivitetstalen ger då vid handen att produktiviteten år 1991 var högre än år 1985 både vad gäller antalet mål och antalet misstänkta personer per åklagare, se betänkandets bilagedel. En mycket stor del av de senare årens ökning av mål på regional nivå utgörs dock av polismål som flertalet är av rätt enkel beskaffenhet. Detta gör att man kan ifrågasätta om produktiviteten i praktiken varit så hög som siffrorna visar. Å andra sidan skulle det enligt vår uppfattning inte vara anmärkningsvärt om produktivitetstalen på regional nivå visade en vikande tendens. Med hänsyn till typen av mål som handläggs där skulle det förhållandet att regionåklagarmyndigheterna avverkat färre mål med ett färre antal misstänkta, mot bakgrund av målens alltmer ökande svårighetsgrad, i stället kunna ses som ett tecken på att den regionala nivån ägnade sig åt rätt typ av mål.

Avsikten med omorganisationen var också att organisationen bättre skulle kunna svara mot kraven på ökade insatser när det gällde bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Det är därför viktigt att försöka se hur utvecklingen varit just beträffande dessa mål. Av åklagarväsendets interna statistik framgår att både antalet mål och antalet dagar som åklagarväsendet ägnat åt mål om ekonomisk brottslighet minskat sedan mitten av 1980-talet. Minskningen har skett på både regional och lokal nivå. En väsentlig fråga är då om denna minskning har något samband med omorganisationen av den regionala nivån.

På regeringens uppdrag har riksåklagaren och rikspolisstyrelsen nyligen gjort en kartläggning av det aktuella läget när det gäller myndigheternas insatser mot den ekonomiska brottsligheten och även lämnat förslag till åtgärder på kort och lång sikt från statsmakternas

och myndigheternas sida. Uppdraget redovisades till regeringen den 7 januari 1992.

Sammanfattningsvis konstaterade utredningen i sin kartläggning dels att antalet inkomna mål om ekonomisk brottslighet vid samtliga åklagarmyndigheter i landet minskat sedan år 1986 och dels att åklagarväsendets organisation för bekämpning av ekonomisk brottslighet är intakt men att åklagarna under senare år använt betydligt mindre tid för handläggning av mål om ekonomisk brottslighet än vad som var fallet i mitten av 1980-talet. Förklaringen till detta synes enligt utredningen helt enkelt vara att polisen producerar färre brottsutredningar. För att på kort sikt förbättra situationen är den enda möjligheten att se till att balanserna hos polisen avarbetas. Utredningen redovisar också vissa förslag till ändrad lagstiftning och förslag till ändrade arbets- och utredningsmetoder för att på lite längre sikt kunna öka arbetsresultatet inom det aktuella området. Man tar också upp utbildningsfrågor och organisations- och resursfrågor men föreslår inte någon ändring i åklagarorganisationen. Skälen till detta är dels vår pågående översyn och dels att man anser att de nuvarande problemen inte i första hand har sin grund i organisationen utan mer är en resursfråga. Enligt vår uppfattning finns det ingen anledning att på grund av att åklagarväsendets insatser minskat inom detta område underkänna den regionala omorganisationen. Minskningen av åklagarnas insatser vad gäller den ekonomiska brottsligheten beror i stället på bristande resurser hos polisen.

Våra slutsatser beträffande frågan om organisationen blivit mer slagkraftig, är följande.

Genom omorganisationen koncentrerades de regionala resurserna samtidigt som nivån bl.a. förstärktes med specialistkompetens i form av eko-åklagare. Detta har enligt vår uppfattning lett till en mindre sårbar och mer flexibel organisation. Regionåklagarmyndigheterna har generellt sett fått bättre förutsättningar att utan allvarliga störningar i verksamheten bemästra såväl ledigheter av olika slag som tidsmässigt omfattande mål. Ändringarna har även förbättrat kontinuiteten i verksamheten eftersom överåklagaren fått tillgång till en kvalificerad ställföreträdare, statsåklagaren, som är väl insatt i både den egna myndighetens frågor som de regionala frågorna. Möjligheten till en mer ändamålsenlig arbetsfördelning på regional nivå har också förbättrats. Vidare har koncentrationen av regionens specialkompetens vad gäller mål om ekonomiska brottslighet medfört en effektivare handläggning av dessa mål. Det sistnämnda är något som särskilt framhållits från andra berörda regionala myndigheter. Statistiken motsäger inte denna bedömning.

Ett annat syfte med omorganisationen var att förskjuta tyngdpunkten på de regionala myndigheterna mot den egentliga åklagarverksamheten. För att ge överåklagaren större möjlighet att ägna sig åt åklagar-

uppgiften avskaffades den årliga inspektionsskyldigheten. Möjligheten till överprövning begränsades också. Denna senare förändring berörde dock främst riksåklagarens verksamhet i överprövningsärenden. Vidare infördes en delegationsmöjlighet för överåklagaren vad avser vissa administrativa uppgifter. Å andra sidan ökade mängden administrativa uppgifter för flertalet av regionåklagarmyndigheterna i och med utökningen av deras verksamhetsområde. Överåklagarnas uppfattning var dock att de i stort sett inte märkt någon förändring vad avser den tid de ägnat åt administration före respektive efter omorganisationen. Våra slutsatser är följande.

Enligt vår uppfattning tyder uppgifterna på att omorganisationen medförde vissa administrativa vinster på regional nivå. Man kan säga att omorganisationen innebar en renodling i det avseendet att betydligt färre åklagarresurser på regional nivå i dag tas i anspråk för ren administration än vad som var fallet före ändringarna.

Ett tredje syfte med omorganisationen var att skapa mer flexibla regioner så att dessa bättre än tidigare skulle tåla t.ex. arbetstoppar och frånvaro av olika skäl. Enligt de synpunkter som framförts till oss medförde omorganisationen en ökad flexibilitet. På flera håll upplever man dock att den vunna flexibiliteten på grund av arbetsläget till stora delar redan tillgodogjorts inom organisationen. Våra slutsatser är följande.

Genom ökningen av verksamhetsområdenas storlek fick överåklagarna större möjligheter att tillgodose förstärkningsbehov inom regionerna. Enligt vår uppfattning verkar inte alla överåklagare på samma effektiva sätt utnyttja sina möjligheter att omdisponera resurser inom regionen. Detta kan möjligen bero på vissa otydligheter vad gäller överåklagarens lednings- och tillsynsfunktion.

För att kunna leda och styra en region måste en överåklagare dels ha överblick över sitt verksamhetsområde och dels förmåga att med hjälp av diverse instrument styra verksamheten på bästa sätt. Den första frågan är då var gränsen går, personellt, geografiskt eller annat, för överåklagarens möjlighet till en god överblick över sin region. De regionala och lokala myndigheterna har redovisat olika uppfattningar om överåklagaren har en sådan överblick. En förklaring till detta kan vara att deras ståndpunkter i denna fråga bygger på rent subjektiva bedömningar. Huruvida överåklagaren har erforderlig överblick över regionens resurser kan inte heller mätas objektivt. Vi kan för vår del endast konstatera att det finns olika uppfattningar vad gäller överåklagarens överblick över regionen.

Vad sedan gäller överåklagarens möjligheter att styra verksamheten har ingen av överåklagarna sagt sig sakna något instrument i detta avseende. Det enda man ansett sig behöva är en kraftigare markering av vad som ingår i en överåklagares tillsynsfunktion. Vad gäller den

senare frågan fick måhända avskaffandet av regeln om den årliga inspektionsskyldigheten större effekter än som var avsikten. Flera av överåklagarna har uppgett att ändringen medförde att de blev osäkra på tillsynsskyldighetens omfattning. De tidigare inspektionerna fick därför på flera håll mer karaktär av visiter. Därmed försämrades överåklagarens möjlighet till en effektiv tillsyn och överblick över sitt verksamhetsområde. Enligt åklagarförordningen åligger det överåklagaren att särskilt verka för att bestämmelserna om tvångsmedel, åtalsunderlåtelse, särskild åtalsprövning och strafföreläggande tillämpas enhetligt inom regionen. Överåklagarens möjlighet till en effektiv tillsyn av de lokala åklagarmyndigheterna är en fråga om rättssäkerhet. Vi anser därför att de otydligheter som finns i detta avseende måste avhjälpas. Vi återkommer till detta i våra överväganden.

Vid våra besök uppmärksammade vi även att personalen på de lokala åklagarmyndigheterna på många håll inte kände någon större samhörighet med regionåklagarmyndigheten och heller inte uppfattade överåklagaren som egentlig chef över regionen. Vissa myndigheter gick så långt att de ansåg att regionåklagarmyndigheterna kunde avskaffas. Vår uppfattning är att den laganda eller samhörighet som krävs för att en region skall bli flexibel i ordets verkliga mening, saknas på många håll inom åklagarorganisationen. Vi tror att detta till stor del kan bero på att man på många håll inte upplever sig som en regional enhet. Denna brist tycks till en del bero på en otydlighet vad gäller överåklagarens roll och uppgifter samt givetvis dennes personliga engagemang i ledningsfrågor. Vår uppfattning är att lednings- och styrningsfunktionerna inom organisationen behöver tydliggöras även i detta avseende.

Inför omorganisationen befarades att kostnaderna för bl.a. resor skulle öka mer än beräknat. Enligt uppgift från riksåklagaren har kostnaderna för resor som föranletts av åklagarnas verksamhet i fråga om förundersökning samt förstärkningsresor ökat mer än den allmänna kostnadsutvecklingen. Att urskilja i vad mån detta beror på omorganisationen år 1985 eller på andra faktorer som t.ex. den ökade arbetsbelastningen eller ett mer aktivt förundersökningsledarskap är dock inte möjligt.

Vad gäller övriga kostnader såsom lönekostnader och lokalkostnader är det inte heller här möjligt att utan stora svårigheter och omfattande arbete, urskilja i vad mån de ökade kostnaderna beror på omorganisationen eller andra faktorer. Resultatet skulle dessutom enligt vår bedömning vara behäftat med så stor osäkerhet att några säkra slutsatser om vilka effekter omorganisationen haft för kostnaderna inom åklagarväsendet, inte skulle kunna dras. Vi har av dessa skäl inte ansett det meningsfullt att göra en sådan undersökning.

Sammanfattning

Vår utvärdering visar att omorganisationen lett till en mindre sårbar och mer flexibel organisation. Den har också bidragit till en effektivare handläggning av bl.a. mål om ekonomisk brottslighet.

Omorganisationen har också medfört vissa administrativa vinster liksom en ökad flexibilitet inom regionen. Vi har dock uppmärksammat vissa svårigheter vad gäller överåklagarens möjligheter att leda och styra verksamheten effektivt. Dessa beror till stor del på en otydlighet vad gäller överåklagarens roll och uppgifter. Vi anser därför att lednings- och styrningsfunktionerna inom organisationen behöver göras tydligare.

5.8 Förnyad analys av åklagarkommitténs betänkande

Enligt våra direktiv skall vi som grund för våra organisatoriska överväganden bl.a. lägga en förnyad analys av åklagarkommitténs överväganden i 1986 års betänkande. Vi har tidigare relativt utförligt redogjort för flertalet av åklagarkommitténs förslag.

Vi vill först framhålla att åklagarkommitténs uppdrag endast omfattade en översyn av den lokala organisationen. Vårt uppdrag är betydligt mer omfattande eftersom det även inkluderar den regionala nivån. Det ger oss möjligheter att ta ett betydligt bredare grepp i de för oss och åklagarkommittén gemensamma frågorna.

En annan viktig förutsättning för vårt arbete, nämligen det nu pågående förändringsarbetet inom statsförvaltningen, hade knappt påbörjats vid tiden för åklagarkommitténs arbete. Frågor om delegering av ansvars- och beslutsbefogenheter i den omfattning vi nu talar om, var inte aktuella då. En av utgångspunkterna för åklagarkommitténs arbete var att varje lokal åklagarmyndighet så långt det var möjligt borde svara för sin egen administration. Som framgått ovan har vi helt andra utgångspunkter för vårt arbete vad gäller de administrativa funktionerna inom åklagarväsendet.

Vad gäller åklagarkommitténs allmänna utgångspunkter för de lokala åklagarmyndigheternas storlek och organisation kan vi till viss del ansluta oss till dem. Även vi anser att en åklagarmyndighet bör ha en sådan storlek och organisation att åklagaruppgifterna kan genomföras på bästa möjliga sätt liksom att myndigheten inte bör vara alltför sårbar för personalfrånvaro och även i övrigt flexibel. Som kommer att framgå kan vi däremot inte ansluta oss till principen om att myndigheter med minst fyra åklagare skulle utgöra den bästa enheten. Vi har även i denna del helt andra utgångspunkter vilket gör att mycket av åklagarkommitténs resonemang inte aktualiseras i detta vårt arbete.

5.9 Statskontorets förslag

Statskontoret har i sin rapport bl.a. belyst frågan om den s.k. länsmodellen respektive länspolisväsendets modellen skulle passa som förebild för en ny struktur av åklagarorganisationen. Man har också tagit fram två alternativ som belyser konsekvenserna av att koncentrera åklagarverksamheten till ett färre antal åklagarmyndigheter. Den nuvarande organisationsstrukturen har också analyserats.

I rapporten presenteras två alternativa förslag till en ny organisationsstruktur. Båda förslagen bygger på att verksamheten inom varje region samordnas såväl administrativt som organisatoriskt till en enda myndighet med lokal verksamhet på olika orter inom regionen och att budget-, resultat- och ett vidgat verksamhetsansvar delegeras från riksåklagaren till de nya åklagarmyndigheterna. Antalet åklagardistrikt behålls dock oförändrat. Det enda som skiljer de två förslagen åt är regionindelningen. Alternativ 1 som är statskontorets huvudförslag, innebär endast ett par ändringar i nuvarande regionindelning medan alternativ 2 innebär mer långtgående förändringar i detta avseende. Enligt båda alternativen indelas åklagarorganisationen i 16 regioner varvid de tre storstadsdistrikten räknas som vardera en region.

Statskontoret föreslår att det inom var och en av de 16 åklagarmyndigheterna inrättas en ledningsgrupp med uppgift att inför myndighetschefens beslut behandla viktiga administrativa ärenden och för verksamheten övergripande frågor. Statskontoret föreslår också att en rådgivande lekmananämnd inrättas vid varje åklagarmyndighet med i princip samma uppgifter och antal ledamöter som den nuvarande rådgivande nämnden hos riksåklagaren. I rapporten redovisas också en preliminär ansvars- och arbetsfördelning mellan riksåklagaren, åklagarmyndigheterna och åklagardistriktet. I övrigt lämnas förslag som rör åklagarmyndigheternas organisation, överprövningsregler och personalutveckling. Slutligen föreslås att frågan om riksåklagarens framtida roll, organisation och administration utreds i särskild ordning.

Vi kommer senare att mer detaljerat redogöra för statskontorets olika överväganden och förslag.

Det kan nämnas att det till utredningen i ett sent skede inkommit skrivelser från ett mindre antal lokala åklagarmyndigheter vari riktas kritik och invändningar mot statskontorets förslag. I skrivelserna anförs bl.a. att statskontorets förslag kan leda till en minskad känsla av samhörighet och vi-känsla på de lokala åklagarmyndigheterna. Man framhåller också att det finns ett egenvärde i att sköta sig själv på lokal nivå. Flera åklagarmyndigheter pekar även på att statskontorets förslag kan leda till rekryteringssvårigheter bl.a. på grund av den utvidgade tjänstgöringsskyldigheten. I skrivelserna framhålls också att en ökad omdisponering av åklagare för tillfällig tjänstgöring på annan

ort, inte leder till en effektivare resursanvändning.

Ett alternativ till statskontorets förslag, som framförs i flertalet skrivelser, är att behålla samtliga myndigheter men låta de större myndigheterna administrera de mindre. Man föreslår också att de resurser som i dag finns på regional nivå förs över till de lokala myndigheterna samtidigt som statsåklagarmyndigheten för speciella mål förstärks. Några myndigheter anser dock att man i stället för att behålla samtliga myndigheter, bör lägga samman små åklagardistrikt till större men behålla de indragna myndigheterna som s.k. utstationeringar.

Till utredningen har, i slutskedet av utredningsarbetet, också inkommit material från JUSEK innehållande både positiva och negativa reaktioner och synpunkter på statskontorets förslag från medlemmar inom JUSEK:s åklagarsektion. De kritiska synpunkter som här framförs är i huvudsak desamma som i ovan nämnda skrivelser.

Vi behandlar de framförda invändningarna i anslutning till våra allmänna överväganden.

5.10 Sammanfattning av våra allmänna utgångspunkter

Våra viktigaste utgångspunkter är således

- att åklagarväsendet och polisväsendet skall vara två från varandra fristående organisationer,
- att åklagarorganisationen skall utformas efter vad som är bäst för hela verksamheten,
- att organisationen skall bevara åklagarväsendets lokala anknytning,
- att åklagarens verksamhet skall renodlas och att åklagaren i görligaste mån skall avlastas administrativa uppgifter i den mån det är motiverat från rationell synpunkt,
- att verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar skall ligga i samma hand,
- att organisationen skall möjliggöra en effektiv tillsyn och ett rättssäkert överprövningsförfarande,
- att organisationen skall vara flexibel och bl.a. ge möjlighet att mer fritt flytta arbete och resurser dit de behövs,
- att åklagarverksamheten som en följd av sambandet mellan polis och åklagare skall bedrivas på i stort sett samma orter som idag,
- att åklagarna inte skall få längre avstånd till domstolarna än vad de har i dag,
- att organisationen skall erbjuda ökade möjligheter till specialisering samt

- att lednings- och tillsynsfunktionen inom organisationen skall göras tydligare.

6 Överväganden och förslag

6.1 Inledning

En översyn av åklagarorganisationen kan inte utgå enbart från vad som är mest ändamålsenligt för själva åklagarverksamheten. De samband som föreligger mellan polis- åklagar- och domstolsverksamhet gör det nödvändigt att ta hänsyn även till dessa verksamhetsområden. Det troligen bästa sättet att utforma en för rättsväsendet totalt sett ändamålsenlig organisation skulle i och för sig ha varit att i ett sammanhang göra en organisatorisk översyn av samtliga verksamhetsområden inom de delar av rättsväsendet som nu sagts. Som nu är fallet utreds dessa var för sig och det är då svårare att få den helhetssyn som krävs för att skapa en organisation som tar tillräcklig hänsyn till närliggande verksamheter. Som tidigare nämnts är ambitionen med översynen av åklagarorganisationen att få till stånd ett mer slagkraftigt och effektivt åklagarväsende. Det gäller att finna en rimlig avvägning mellan åklagarverksamhetens egna krav på en ändamålsenlig organisation och de krav som följer av sambanden med andra verksamheter.

Vid överväganden angående den framtida åklagarorganisationen kan det inte undvikas att riksåklagarens framtida roll och uppgifter kommer in i blickfånget. Det förändringsarbete som pågår inom hela statsförvaltningen innebär bl.a. en kraftfull decentralisering av administrativa uppgifter från central nivå. Såsom vi tidigare anfört pågår också ett arbete i denna riktning inom åklagarväsendet. Här bör särskilt nämnas den decentralisering av budgetansvaret som sker den 1 juli 1992. I vårt arbete utgår vi därför från att riksåklagaren i framtiden kommer att ha rollen av en stabsmyndighet med tonvikten lagd på övergripande frågor som exempelvis resursfördelning, verksamhetsplanering och mål- och resultatstyrning, uppföljning samt metodutveckling. Vi kommer senare att utveckla vår syn på riksåklagarens framtida roll.

En omorganisation syftar självfallet till att uppnå önskvärda förändringar inom verksamheten. Som vi tidigare uppgett förefaller dagens åklagarorganisation i och för sig fungera tillfredsställande. Enligt vår uppfattning finns det emellertid vissa brister i organisationen. Härtill kommer de krav i fråga om decentralisering som ställs från statsmakternas sida. Från många håll har det framförts den

uppfattningen att de brister som finns kan avhjälpas om organisationen tillförs mer personal. Som anförts i direktiven måste man emellertid först pröva möjligheten att effektivisera verksamheten inom ramen för nuvarande resurser.

6.2 Problem i den nuvarande organisationen

Som tidigare framgått har vi en rad allmänna utgångspunkter för våra överväganden i organisatoriskt hänseende. Den framtida åklagarorganisationen bör så långt möjligt utformas så att den kan möta samtliga dessa krav och önskemål.

De problem som finns i den nuvarande organisationen har mycket sin grund i att många av de nuvarande åklagarmyndigheterna är alltför små. Detta medför bl.a. personaladministrativa problem. Myndigheterna är inte tillräckligt flexibla för att själva kunna bemästra tillfälliga arbetstoppar och inte heller självförsörjande när det gäller olika former av ledigheter. Tillfälliga nedgångar i arbetsbördan är också svåra att utnyttja. Vidare är det svårt att åstadkomma en rationell arbetsfördelning mellan åklagarna på de små myndigheterna bl.a. på grund av den begränsade möjligheten till specialisering. Det förekommer också relativt ofta betydande svårigheter att rekrytera åklagare till de allra minsta myndigheterna. Resultaten av de produktivetsmätningar som statskontoret gjort kan i och för sig tyckas tala emot detta. Enligt statskontorets mätningar visade de små myndigheterna i genomsnitt väl så höga produktivitetssiffror som övriga grupper av myndigheter. Som statskontoret påpekar är dock spridningen mellan enskilda myndigheter större inom gruppen små myndigheter. Det fanns således inom den gruppen myndigheter som uppvisade utpräglat goda liksom utpräglat dåliga produktivitetssiffror. Detta kan enligt vår uppfattning tyda på en svårighet att dimensionera de små myndigheterna.

Ett annat problem är den bristande flexibiliteten inom regionen. Det är svårt att i den nuvarande organisationen omdisponera resurser på ett smidigt sätt. Enligt vår uppfattning verkar myndighetsbegreppet skapa gränser mellan lokal och regional myndighet och även mellan lokala myndigheter inom regionen. Man upplever sig inte som en del av en regional helhet.

Organisationen har otydliga lednings- och styrfunktioner samt en oklar ansvarsfördelning mellan framförallt regional och lokal nivå. Det är t.ex. oklart inom organisationen vilka befogenheter en överåklagare har i förhållande till chefen för en lokal åklagarmyndighet inom regionen när det gäller att ingripa i t.ex. administrativa rutiner eller personella resurser.

Ett annat problem med dagens organisation med många små myn-

digheter är att verksamhetsansvar och resursansvar inte ligger i samma hand. En sådan ordning är svår att nå inom dagens organisation. Det är knappast möjligt att fördela ett budgetansvar på alla 100 åklagarmyndigheterna i landet. Flertalet myndigheter saknar den kvalificerade administrativa kompetens som krävs för att ta emot ett sådant ansvar. Det administrativa underlaget i form av personal och andra resurser är också alltför litet för att motivera en egen sådan administration.

6.3 Åklagarnas synpunkter

Vid de sammankomster vi haft med olika företrädare för åklagarväsendet, har en stor del av tiden ägnats åt frågor rörande åklagarväsendets framtida organisation varvid en möjlig länsmodell respektive länspolis-mästarmodell diskuterats särskilt. Flera olika idéer och förslag har framlagts från åklagarhåll. Myndigheternas synpunkter redovisas nedan.

6.3.1 Synpunkter från regional nivå

Flertalet överåklagares uppfattning var att åklagarväsendets nuvarande organisation med tre nivåer i huvudsak fungerar bra. Man ansåg dock att de små åklagarmyndigheterna borde slå samman till större enheter. Argumenten för en sådan åtgärd var bl.a. att de små myndigheterna var alltför sårbara för personalfrånvaro, att det fanns problem med att rekrytera åklagare till dessa myndigheter och att flexibiliteten på myndigheterna var för liten.

Vad gäller de administrativa funktionerna uppgav samtliga att man ville ha budgetansvar för åklagarmyndigheterna inom regionen. Man ansåg sig också ha den administrativa kompetens som behövs för att kunna ta på sig dessa uppgifter. De personaladministrativa uppgifterna som genom försöksverksamheten decentraliserats till lokal nivå borde också återföras till regional nivå. Enklare beslut som t.ex. beviljande av semester o.d. borde ligga kvar lokalt men mer komplicerade eller sällan förekommande ärenden som t.ex. barnledigheter, borde handläggas vid regionåklagarmyndigheterna. Att på detta sätt koncentrera administrationen till ett fåtal personer skulle medföra att resurserna inom hela åklagarväsendet skulle utnyttjas mer effektivt. Dels skulle tiden som åtgår för handläggning av sådana uppgifter minska, dels skulle utbildning och information bli mindre kostsam och dels skulle man uppnå en större enhetlighet i bedömningarna. Man ansåg också att decentraliseringen medfört ett dubbelarbete eftersom de på regional nivå relativt ofta får förfrågningar från de lokala myndigheterna om olika administrativa problem. Med en större

koncentration av de administrativa uppgifterna till regionåklagarmyndigheterna skulle den administrativa personalen lokalt få mer tid att biträda åklagarna i åklagarverksamheten. Samtidigt skulle man öka möjligheterna att decentralisera administrativa uppgifter från riksåklagaren till regional nivå. Man uppgav även att den administrativa personalen på lokal nivå, med undantag av framför allt vissa större myndigheter, ansåg att personaladministrationen var belastande och tog alldeles för mycket tid i anspråk. Det var också problem när någon vikarierade på byråsekreterartjänsten.

Flertalet överåklagare kunde inte finna några inslag i vare sig länsmodellen eller länspolismästarmodellen som skulle kunna vara av värde för åklagarväsendet. Vad gäller länsmodellen pekade man bl.a. på att en återgång till en indelning av åklagarväsendet i län, inte skulle ge tillräckligt arbetsunderlag för alla överåklagare. Ett par överåklagare ifrågasatte om de lokala myndigheterna verkligen kunde sägas vara självständiga myndigheter om administrationen koncentrerades till regionåklagarmyndigheterna. Med en sådan utveckling borde man ta steget fullt ut och skapa en enda myndighet i hela länet eller regionen. Detta skulle ge överåklagaren ökade möjligheter att omdisponera personal och därmed få en större flexibilitet i verksamheten.

Vad gäller länspolismästarmodellen ansåg överåklagarna att det fanns en risk för att en sådan modell skulle föranleda problem vid överprövningar av beslut från den myndighet där överåklagaren även skulle vara lokal chef. Man pekade även på risken för dubbla lojaliteter.

6.3.2 Synpunkter från lokal nivå

Flertalet chefsåklagare ansåg att den nuvarande organisationen med regionåklagarmyndigheterna som en stödfunktion till de lokala åklagarmyndigheterna fungerar bra. I stort sett alla åklagare, förutom de som arbetade på en liten myndighet, ansåg att tiden var mogen att slå samman de små myndigheterna till större enheter. Man påpekade dock att de fördelar man vinner genom att slå samman åklagarmyndigheter till större enheter, till stor del motsvaras av nackdelar i form av ett ökat resande till framför allt domstolarna. Man uppgav också att ett ökat avstånd till polisen troligen också skulle medföra en sämre förundersökningsledning från åklagarnas sida. De mindre åklagarmyndigheterna ansåg för sin del att påståendena om de små myndigheternas sårbarhet var överdrivna. Visserligen är de små myndigheterna sårbara för personalfrånvaro men å andra sidan kan man varandras mål väl vilket innebär en flexibilitet inom myndigheten vid handläggning av målen. De små myndigheternas problem skulle enkelt

kunna lösas genom tillgång till en väl fungerande förstärkningskader.

Många åklagare ansåg att regionåklagarmyndigheterna borde avskaffas. I stället skulle man skapa stora lokala åklagarmyndigheter och komplettera dessa med ett flertal statsåklagarmyndigheter för speciella mål som då skulle handlägga de största målen. De personal- och ekonomiadministrativa rutinerna skulle anpassas till principen att myndigheterna själva skulle göra den sakliga prövningen. Uppföljningen av de ekonomiska effekterna m.m. borde dock hanteras centralt. Man angav även mått på vad man ansåg vara en lämplig storlek på en åklagarmyndighet. Ett par åklagare ansåg att fyra åklagare var en lämplig storlek medan flertalet åklagare uppgav att en myndighet med sju-tio åklagare var en idealisk storlek.

Några mindre åklagarmyndigheter uppgav att det var ineffektivt att ha personaladministrationen lokalt. Andra myndigheter ansåg att det var stimulerande och effektivt. Samtliga myndigheter ville få ett visst utrymme att bestämma över ekonomin. Man ville dock inte ha ett budgetansvar.

På lokal nivå var man allmänt skeptisk till andra organisationsmodeller. Några åklagare förordade dock länsmodellen och kunde se vinster främst på den administrativa sidan men även i åklagarverksamheten eftersom man i en sådan organisation enklare skulle kunna omdisponera personal eller arbetsuppgifter. Enligt åklagarnas uppfattning finns det en stor tröghet i den nuvarande organisationen vilket framför allt beror på att myndighetsindelningen skapar gränser.

Vad gäller länspolismästarmodellen pekades på riskerna för lojalitetskonflikter och problem vid överprövningar. Ett par åklagare ansåg att modellen var bra. En sådan organisation skulle medföra att regionåklagarmyndigheten avskaffades och att överåklagaren och eventuellt övriga åklagare där i stället fördes samman med det största åklagardistriktet. Åklagarna vid regionåklagarmyndigheterna skulle då inte bara syssla med enstaka mål utan kunna utnyttjas mer effektivt.

6.4 Åklagarväsendets struktur

I detta avsnitt belyser vi och tar ställning till olika alternativ till en framtida struktur av åklagarväsendets organisation. En avvägning mellan dessa utfaller till den s.k. regionmodellens fördel. Modellen innebär att samtliga åklagarmyndigheter inom en region läggs samman till en enda myndighet. Åklagarverksamheten skall dock bedrivas på samma orter som i dag.

6.4.1 Inledning

Vid en översyn av åklagarorganisationen måste man enligt vår mening först analysera och ta ställning till organisationens struktur och då beakta de krav som ställs både från den operativa och den administrativa sidan. Det finns flera alternativ till en framtida struktur av åklagarväsendets organisation. Med organisationsstruktur avses det sätt på vilket arbets- och ansvarsfördelningen görs i en organisation och det sätt på vilket organisationen samordnas och styrs. Ett alternativ är givetvis den nuvarande organisationsstrukturen, kanske med vissa smärre förändringar. De andra alternativ som vi bedömt vara realistiska och som vi enligt direktiven också är ålagda att belysa, är dels en sammanslagning av åklagardistrikt till större distrikt, dels den s.k. länspolisjästarmodellen och dels den s.k. läns/regionmodellen. Vi kommer i de följande avsnitten att belysa och ta ställning till dessa alternativ. Därefter kommer vi att redogöra för vårt konkreta förslag till en ny organisation inom åklagarväsendet.

6.4.2 Koncentration till färre myndigheter

Den lösning på problemen med dagens åklagarorganisation som kan förefalla ligga närmast till hands är att genomföra en radikal distrikts-sammanslagning varigenom man koncentrerar verksamheten till ett färre antal myndigheter. För att en sådan lösning skall framstå som ändamålsenlig fordras dock att vissa krav i organisatoriskt hänseende uppfylls. Ett av dessa krav är att organisationen måste bli mer flexibel. De svårigheter som finns i detta avseende i dagens organisation, framförallt vad gäller de små åklagarmyndigheterna, måste kunna lösas. Även i övrigt måste organisationen ge möjlighet att använda åklagarväsendets begränsade resurser mer effektivt. För att göra en organisation flexibel i denna mening krävs att den inte är indelad i alltför små verksamhetsområden. De framtida myndigheterna bör därför göras så stora att de i stort sett blir självförsörjande både vad gäller åklagare och administrativ personal. Ett annat krav är att organisationen måste kunna tillgodose statsmakernas önskemål om en ökad decentralisering av ansvar och beslutsbefogenheter där bl.a. decentraliseringen av det finansiella ansvaret spelar en väsentlig roll. I den framtida organisationen bör verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar enligt statsmakernas riktlinjer ligga i samma hand. Myndigheterna måste därför vara tillräckligt stora för att kunna bära en egen administration. För att en sådan administration skall fungera och inte bli alltför kostsam krävs att varje verksamhetsområde har ett tillräckligt stort administrativt underlag i form av personal och övriga resurser. Myndigheterna bör också vara självförsörjande vad gäller specialistkompetens i olika avseenden. Om myndigheterna utformas

i enlighet med vad nu sagts skulle detta innebära att de nuvarande regionåklagarmyndigheternas uppgifter övertas av de nya åklagarmyndigheterna. Från många håll inom åklagarväsendet finns det förståelse för en sådan lösning.

Statskontoret har presenterat två alternativ till en ny organisation i enlighet med dessa förutsättningar. Vid utformningen av alternativen har statskontoret beaktat både de geografiska förhållandena liksom att storleken på myndigheterna måste vara hanterbar från operativ synpunkt. En annan utgångspunkt har varit att inte bryta länsgränserna eftersom detta kan få negativa följder för samarbetet med polis och andra länsmyndigheter såsom t.ex. skatteförvaltning och kronofogdemyndighet.

Det första av statskontorets alternativ, alternativ A, innebär att åklagarverksamheten skulle bedrivas vid 29 åklagarmyndigheter på lika många orter i landet. Detta skulle medföra en nedläggning av 13 regionåklagarmyndigheter och 57 lokala åklagarmyndigheter. Åklagarmyndigheterna utanför storstadsregionerna skulle normalt omfatta mellan 15-25 åklagare eller 30-40 anställda (se statskontorets rapport s. 61-63). Vid myndigheterna i storstadsregionerna skulle dock antalet anställda vara betydligt större. Det andra alternativet, alternativ B, innebär att det skulle finnas 39 åklagarmyndigheter i landet. Detta alternativ skulle också medföra en nedläggning av samtliga regionåklagarmyndigheter samt 47 lokala åklagarmyndigheter. Förslaget innebär att flertalet myndigheter skulle omfatta mellan 10-20 åklagare eller 25-35 anställda (se statskontorets rapport s. 64-66).

Såsom statskontoret påpekat kan man givetvis diskutera enskildheter i förslagen och komma fram till flera olika varianter av sammanläggningar. Statskontoret anser oavsett detta att konsekvenserna av en koncentration av resurserna till ett färre antal åklagarmyndigheter blir övervägande negativa för åklagarverksamheten i dess helhet.

Vi kan i allt väsentligt instämma i statskontorets bedömning. Vi anser sålunda att de fördelar som finns med en sådan ordning till stor del överskuggas av dess nackdelar. Vad först gäller fördelarna vill vi anföra följande.

Genom att koncentrera åklagarväsendets resurser till ett färre antal verksamhetsorter ökar flexibiliteten inom organisationen. I och med att antalet personer ökar vid varje åklagarmyndighet, ökar också möjligheten att bedriva åklagarverksamheten mer effektivt. Detta beror bl.a. på att det generellt sett är lättare att möta tillfälliga arbetstoppar liksom att utnyttja en tillfällig nedgång i arbetsbördan inom en större åklagarmyndighet än inom en mindre.

Minskningen av antalet nivåer inom åklagarväsendet kan också vara en fördel. Genom en sådan åtgärd minskar administrationen totalt sett.

Det sker också en viss renodling av åklagarnas arbetsuppgifter eftersom administrationen koncentreras till myndighetschefen och hans administrativa stöd. Antalet åklagare som är direkt inblandade i rent administrativt arbete minskar därmed. En annan fördel är att man får klara ansvarsförhållanden inom hela organisationen. Under riksåklagaren skulle det således endast finnas 29 eller 39 myndighetschefer. Samtliga chefer skulle då lyda direkt under riksåklagaren vilket skulle skapa bättre förutsättningar för en effektivare styrning inom åklagarorganisationen som helhet.

Det finns dock en rad nackdelar med en sådan organisation.

En nackdel med ett färre antal myndigheter är att avstånden till både polis, domstol och allmänhet skulle öka väsentligt. Som framgått av våra allmänna utgångspunkter kommer de lokala polismyndigheterna enligt vad vi erfarit, att under överskådlig tid vara placerade på de orter de är i dag. En nedläggning av ett så stort antal åklagarmyndigheter som det blir fråga om i båda alternativen, skulle enligt vår uppfattning bl.a. försvåra samarbetet med polisen med risk för en försämrad förundersökningsledning och i förlängningen en minskad effektivitet i åklagarverksamheten. Vår uppfattning är att sambandet med framför allt polisen är av stor betydelse och att detta jämte kravet på en lokal förankring av åklagarväsendet, starkt talar mot nedläggningar av ett stort antal lokala åklagarmyndigheter. En sådan metod skulle också motverka våra övriga förslag vad gäller ett ökat samarbete med polisen.

En annan nackdel är att koncentrationen av åklagarna till ett färre antal åklagarmyndigheter skulle medföra ett ökat resande både till domstol och polis. Allt resande innebär minskad effektiv arbetstid för åklagarna. Redan i dag åtgår ca 20 åklagare mätt i årsarbetskrafter (en årsarbetskraft = 200 dagar) enbart till resande till och från domstol. Det är enligt vår uppfattning inte acceptabelt att ytterligare utöka denna effektivitetsförlust.

Även de produktivetsmätningar statskontoret gjort talar mot en sammanslagning av åklagarmyndigheter. Enligt mätningarna uppvisade produktivitetstalen en mycket jämn bild. Varken de minsta eller de största myndighetsgrupperna avvek från de övriga. Det kunde sålunda inte påvisas att de mindre åklagarmyndigheterna genomsnittligt var mindre produktiva än de större, snarare tvärtom. Av mätningarna att döma finns det alltså inte skäl att generellt påstå att myndigheterna bör läggas samman för att nå en ökad produktivitet inom åklagarväsendet.

Det är även otillfredsställande ur personalsynpunkt att göra så omfattande sammanläggningar som alternativen innebär. Om man skulle genomföra något av dessa alternativ skulle det innebära att ett mycket stort antal människor skulle tvingas flytta med de allvarliga problem som detta för med sig.

En annan nackdel är att alternativen skulle innebära en splittring av den specialistkompetens som idag finns på de 13 regionåklagarmyndigheterna. De vinster man nådde genom den regionala omorganisationen år 1985 skulle till stor del elimineras. Som vi tidigare konstaterat ledde 1985 års koncentration av regionens specialkompetens till en effektivare handläggning av bl.a. mål om ekonomisk brottslighet. Att återigen splittra denna kompetens skulle med all sannolikhet medföra en minskad effektivitet vad gäller bekämpningen av dessa brott. Vidare är antalet åklagarmyndigheter i båda alternativen för många för att de alla skulle kunna få den specialistkompetens som är nödvändig för att en myndighet skulle kunna vara självförsörjande i detta avseende. Det finns då olika möjligheter att lösa just detta problem. En väg är att skapa ett flertal specialmyndigheter av typ statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Dessa myndigheter som då enbart skulle bestå av specialister av olika slag, skulle för att bli bärkraftiga behöva ha ett betydligt större upptagningsområde än vad de nuvarande regionåklagarmyndigheterna har. Dessa specialmyndigheter skulle då handlägga de allra mest tidskrävande och komplicerade målen. En annan väg är att utöka antalet specialister så att varje åklagarmyndighet blir självförsörjande i detta avseende. Vi anser inte att något av dessa alternativ är godtagbart. Att skapa ett antal specialmyndigheter med stora verksamhetsområden skulle leda till att åklagarna där i alltför stor utsträckning skulle fjärras från framförallt polisen och från åklagarorganisationen i övrigt. Visserligen finns det enligt de regionala åklagarna själva inte behov av en mer eller mindre daglig kontakt med polisen i dessa mål men ett alltför stort avstånd skulle säkerligen inverka negativt på samarbetet. Vidare skulle dessa myndigheter, trots de utökade verksamhetsområdena bli så små att de inte skulle kunna bära en egen administration i enlighet med statsmakternas önskemål. Vad gäller inrättandet av ytterligare specialtjänster skulle en utökning av dessa tjänster med all sannolikhet innebära att specialisterna inte fick full sysselsättning inom sitt område. De skulle då även behöva syssla med annan åklagarverksamhet. Som vi kommer att återkomma till har just specialtjänsterna inom åklagarväsendet tillkommit bl.a. som en följd av det på ifrågavarande områden finns stora svårigheter att förena arbetsuppgifterna som åklagare i eko-brott och narkotikamål med en vanlig åklagartjänst. En återgång till en sådan ordning är inte önskvärd.

En annan aspekt på ifrågavarande alternativ är att det administrativa underlaget i form av personal och andra resurser skulle vara för litet i de två alternativen för att administrationen skall kunna bedrivas på ett rationellt sätt. Ett alternativ som statskontoret pekar på, vore då att inte decentralisera budget- och resultatansvar till

myndigheterna utan låta detta ligga kvar hos riksåklagaren. Detta strider dock mot statsmakternas riktlinjer. Ytterligare en nackdel med en koncentration till färre myndigheter är att det blir svårt för riksåklagaren att leda och styra så många direkt underställda myndigheter på det sätt som är avsett vid ett decentraliserat budget- och resultatansvar.

Såsom statskontoret påpekar är dock den allvarligaste invändningen mot modellen, att man får en mycket mer låst organisation. Visserligen skulle flexibiliteten inom myndigheterna bli större i fråga om att utnyttja de egna resurserna, men möjligheterna att flytta resurser eller arbetsuppgifter mellan myndigheterna skulle sannolikt bli små om ens några. Då skall man hålla i minnet att regionerna i dag med sin brist på flexibilitet, ändå spänner över betydligt större områden.

I sin rapport pekar statskontoret också på de lokalproblem som uppstår vid en så radikal omflyttning som det här är fråga om.

Då kan man ju fråga sig om man inte kan göra en mindre radikal distriktssammanslagning, kanske som åklagarkommittén en gång föreslog. En lämplig myndighetsstorlek ur operativ synpunkt skulle dock enligt vad åklagarna själva uppgett för oss, vara sju-tio åklagare. Vid våra sammankomster har åklagarna även gett oss förslag på vissa sammanläggningar som skulle ge ett sådant resultat. Enligt vår uppfattning är dock redan 39 åklagarmyndigheter alltför många för riksåklagaren att hantera som direkt underställda myndigheter. Att utöka detta antal till kanske 55-60 myndigheter är inte ett realistiskt alternativ. Statskontoret har heller inte gått in på ett sådant alternativ. Enligt vår uppfattning förutsätter ett så stort antal åklagarmyndigheter att det finns ytterligare en nivå mellan lokal och central nivå. Med en sådan ordning skulle man inte ens nå ovan angivna fördelar. Nackdelarna skulle också bli än mer framträdande. Vi har därför inte funnit anledning att närmare utveckla ett sådant alternativ.

6.4.3 Länspolismästarmodellen

Ett annat alternativ till den nuvarande organisationsstrukturen är den s.k. länspolismästarmodellen. Om man bortser från att indelningsgrunden i denna modell är länen och i stället överför modellen på åklagarväsendets nuvarande indelning i regioner skulle en sådan modell för åklagarväsendets del innebära att de nuvarande region-åklagarmyndigheterna skulle slås samman med en lokal åklagarmyndighet inom respektive region. Överåklagaren skulle därigenom förena sitt chefskap för regionen med chefskapet för den lokala myndigheten. Den regionala myndighetens funktioner skulle således ingå i den lokala åklagarmyndigheten. Övriga lokala myndigheter inom regionen skulle dock kvarstå som självständiga myndigheter.

Statskontoret har i huvudsak tre invändningar mot att införa en länspolismästarmodell inom åklagarväsendet. Dels pekar man på att det särskilt i ekonomiskt bistra tider kan uppstå jävssituationer vid fördelningen av medel mellan de olika åklagarmyndigheterna om den som skall fördela själv är chef för en av myndigheterna. Den andra invändningen är att de regionala myndigheterna i många avseenden har helt andra arbetsuppgifter än de lokala åklagarmyndigheterna och att det knappast kan ankomma på en överåklagare att direkt leda åklagarverksamheten inom ett åklagardistrikt. Den tredje invändningen är att det i en sådan organisation blir oklara ansvarsförhållanden och en begränsad organisatorisk flexibilitet eftersom överåklagaren inte på ett enkelt sätt kan disponera över resurser och medel inom regionen när de lokala åklagardistrikten utgörs av självständiga myndigheter.

Statskontoret har i sin rapport redovisat hur en länspolismästarmodell skulle se ut inom åklagarväsendet med nuvarande regionindelning som grund (se statskontorets rapport s. 53-56). Vid utformningen av modellen har statskontoret lagt samman den nuvarande regionåklagarmyndigheten med den lokala åklagarmyndigheten på samma ort. Man har dock i vissa fall föreslagit förflyttningar av regionåklagarmyndigheten. Detta gäller bl.a. de regionåklagarmyndigheter som för närvarande är placerade utanför sin region dvs. regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Beträffande dessa föreslår statskontoret en sammanläggning med en lokal åklagarmyndighet inom respektive region dvs. åklagarmyndigheten i Huddinge, Mölndal respektive Helsingborg. Ett alternativt förslag till en sammanläggning med åklagarmyndigheten i Helsingborg är åklagarmyndigheten i Lund. Bland annat mot bakgrund av att länspolismästaren i Härnösand kommer att placeras i Sundsvall föreslår statskontoret även att regionåklagarmyndigheten i Härnösand slås samman med åklagarmyndigheten i Sundsvall med placering på sistnämnda ort.

Även här kan man diskutera enskildheter i förslaget. Vi anser för vår del att det finns vissa fördelar med modellen. Genom en sammanslagning av en regional och en lokal åklagarmyndighet ökar förutsättningarna för en mer flexibel verksamhet bl.a. på grund av att myndighetsgränserna mellan dessa myndigheter försvinner. Detta skulle kanske framför allt gynna handläggningen av eko-mål. En större del av åklagarna skulle kunna bli engagerade i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten och annan grövre brottslighet varigenom erfarenheterna kunde breddas. Åklagarnas insatser på detta område skulle bättre kunna anpassas till det för tillfället föreliggande behovet. En annan fördel med modellen är att överåklagaren kommer närmare verksamheten på lokalt plan. Detta skapar i sin tur förutsättningar för en bättre styrning och ledning av hela verksamheten inom regionen. Vad sedan gäller modellens nackdelar vill vi anföra

följande.

Farhågan för att en länspolismästare skulle kunna misstänkas vilja favorisera sin egen myndighet på bekostnad av övriga myndigheter i regionen har inte funnit stöd i de utvärderingar som gjorts inom polisorganisationen. Oavsett hur det är med den saken anser vi dock att själva misstanken därom utgör en belastning i organisationen vilket talar mot modellen som sådan. Vad gäller statskontorets övriga invändningar mot modellen ansluter vi oss till dem. Vi vill dock tillägga följande.

I en länspolismästarmodell skulle det ankomma på överåklagaren att direkt leda åklagarverksamheten i åklagardistriktet. Enligt rättegångsbalken åligger det en överåklagare att utöva tillsyn över åklagarverksamheten inom regionen. En av överåklagarens uppgifter därvidlag är att överpröva lägre åklagares beslut i brottmålsfrågor. Att överåklagaren skulle utöva tillsyn över den myndighet för vilken han själv är operativ chef kan givetvis inte komma i fråga. En länspolismästarmodell inom åklagarväsendet skulle i detta avseende troligen innebära att överåklagarens nuvarande uppgifter vad gäller överprövning av lokala åklagares beslut skulle ankomma på riksåklagaren.

Som tidigare sagts innebär länspolismästarmodellen att en chef för en lokal åklagarmyndighet samtidigt är chef också för övriga lokala åklagarmyndigheter inom regionen. Detta skapar enligt vår uppfattning än mer oklara ansvarsförhållanden än de nuvarande vilket givetvis är en nackdel med modellen.

Vi anser sammanfattningsvis, i likhet med statskontoret, att invändningarna mot alternativet är av sådan tyngd att vi inte vill förorda denna modell. Vi går därför inte närmare in på alternativa placeringar av nuvarande regionåklagarmyndigheter.

6.4.4 Läns/regionmodellen

Ett annat alternativ till den nuvarande strukturen inom åklagarväsendet är den s.k. länsmodellen. Om man på samma sätt som beträffande länspolismästarmodellen applicerar länsmodellen på åklagarväsendets regionindelning skulle en sådan modell för åklagarväsendets del - en s.k. regionmodell - innebära att det skulle finnas en åklagarmyndighet per region med lokala enheter på ett antal orter. Chefen för åklagarmyndigheten, överåklagaren, skulle ha både det övergripande och det direkta ansvaret för att verksamheten inom hela regionen bedrevs på ett effektivt sätt. Överåklagaren skulle ha frihet att disponera och använda resurser i form av personal och medel på det sätt han ansåg vara mest effektivt för verksamheten. För att kunna leda och styra myndigheten effektivt skulle överåklagaren till sin hjälp

ha en ledningsgrupp bl.a. bestående av cheferna för åklagardistriktet. Administrationen skulle i princip vara samlad hos överåklagaren. Därmed skulle åklagardistriktet i huvudsak vara avlastade allt administrativt arbete och helt kunna inrikta sig på det operativa arbetet. Chefsåklagarna skulle givetvis liksom i dag ha det direkta ansvaret för det operativa arbetet inom sitt distrikt. Specialisterna skulle också vara placerade hos överåklagaren.

Statskontoret anser att modellen ger många fördelar i strukturhänseende och förordar att den införs inom åklagarväsendet. Enligt statskontoret medför modellen bl.a. en mer effektiv styrning av verksamheten och klara ansvarsförhållanden inom organisationen. En koncentration av administrationen innebär att den kan bedrivas mer rationellt samt större möjligheter att bygga upp en erforderlig administrativ kompetens. Även ur riksåklagarens perspektiv medför en ordning med ett färre antal myndigheter en förenklad administration och större möjligheter till delegering. Genom att alla enheter tillhör en och samma myndighet får man också en väsentligt större flexibilitet i organisationen och därmed ett effektivare resursutnyttjande.

Vad gäller modellens fördelar vill vi för vår del anföra följande. Genom att göra en enda myndighet av alla nuvarande åklagarmyndigheter inom en region får man enligt vår mening betydligt bättre förutsättningar för en samlad och effektiv ledning och styrning av åklagarverksamheten. Regionmodellen ger också bättre förutsättningar till en för hela regionen övergripande verksamhetsplanering och målinriktning. Den medför också att man får klara ansvarsförhållanden inom hela organisationen. Åklagarväsendet skulle endast få två myndighetsnivåer vilket är en fördel ur både centralt och lokalt perspektiv. Kommunikationen uppåt och nedåt i organisationen skulle härigenom bli både enklare och rakare.

Genom att alla tillhör en och samma myndighet får man också en större flexibilitet inom regionen eftersom det blir betydligt lättare att styra resurser eller arbetsuppgifter mellan de olika åklagardistriktet. Denna flexibilitet är enligt vår uppfattning nödvändig för att resurserna skall kunna användas på ett optimalt sätt. En förutsättning för en sådan resursanvändning är att överåklagaren har en överblick över arbetsläget och ett fast grepp om resurserna i de olika åklagardistriktet. Som tidigare nämnts pågår för närvarande ett arbete inom riksåklagarens kansli med att ta fram nya mätmetoder av både arbetsbelastning och prestationer. Med bra utformade metoder och ett nära samarbete med chefsåklagarna bör det vara möjligt för överåklagaren att kontinuerligt följa utvecklingen i regionen och styra resurser eller arbetsuppgifter så att åklagarverksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt.

En ytterligare fördel med modellen är att alla anställda inom en region med tiden kommer att uppleva sig som en del av en regional helhet vilket har stor betydelse när det gäller viljan att hjälpa andra åklagardistrikt. Som vi tidigare sagt anser vi det nödvändigt för ett effektivt arbete att man inom regionerna uppfattar sig som ett arbetslag som har ett gemensamt ansvar för den samlade regionala arbetsbördan. För de mindre lokala åklagarmyndigheterna innebär regionmodellen också en minskad risk för nedläggning eftersom den ökade flexibiliteten i organisationen gör att de små enheternas sårbarhet minskar. Därmed kan man behålla den lokala förankringen inom åklagarväsendet och närheten till både polis och domstol. Det ansvar och den gemenskap som i dag finns på varje åklagardistrikt bör också kunna vidmakthållas i den nya organisationen.

Modellen medför även fördelar ur arbetsfördelningssynpunkt. Som nyss sagts skulle överåklagaren i en regionmodell på ett enklare och smidigare sätt än i dag kunna fördela både arbetsbörda och resurser eftersom all personal är anställd vid en och samma myndighet. Åklagarna skulle ha behörighet över myndighetens hela verksamhetsområde varför förordnanden o.d. inte skulle behöva utfärdas vid tillfälliga förstärkningar åklagardistrikt emellan. Regionmodellen skulle också medföra en ökad möjlighet att tillvarata specialiseringens fördelar. En överåklagare skulle t.ex. genom arbetsordningen kunna bestämma att vissa måltyper skall speciallottas inom myndigheten t.ex. på ett visst åklagardistrikt eller på en viss åklagartjänst.

En regionmodell medför också att verksamhetsansvar och resursansvar kan läggas i samma hand. Det administrativa underlaget i form av personal och andra resurser blir tillräckligt stort för att administrationen både skall kunna fungera och bedrivas rationellt. Genom att koncentrera administrationen till överåklagaren och hans administrativa stöd renodlas samtidigt åklagarverksamheten på åklagardistriktet. Tiden som åtgår för sådana uppgifter minskar totalt sett, utbildning och information blir billigare och man kan uppnå en större enhetlighet i bedömningarna. Vidare får den administrativa personalen på lokal nivå mer tid att biträda åklagarna i åklagarverksamheten.

Samtliga överåklagare, både de i storstäderna och de i regionerna, har samma judiciella ledningsansvar enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken, men i praktiken olika förutsättningar för att utöva detta. Den angivna modellen medför att alla åklagarmyndigheter, med undantag av statsåklagarmyndigheten för speciella mål, får en i princip likartad organisationsstruktur. En sådan ordning innebär klara fördelar. Samtliga överåklagare får på det sättet samma förutsättningar att utöva det judiciella ledningsansvaret. Även i övrigt bör statsmakternas intentioner i lednings- och tillsynsfrågor ha lättare för att få genomslag i denna modell.

Det finns dock vissa nackdelar.

Som ovan framgått innebär modellen att alla åklagarmyndigheter inom en region läggs samman till en enda myndighet. Detta medför att de nuvarande lokala åklagarmyndigheterna inom en region formellt förlorar sin myndighetsstatus och i stället blir enheter i en större åklagarmyndighet. Att så många myndigheter formellt förlorar sin myndighetsstatus är enligt vår uppfattning den största nackdelen med modellen. Det finns naturligtvis en risk att den samhörighet och väkänsla som ofta finns på mindre myndigheter försvagas. Vi anser dock att man inte bör överdriva frågans betydelse. Åklagardistriktet kommer även med en regionmodell att vara ett arbetslag. Även om chefsåklagaren inte kommer att ha ett eget myndighetsansvar kommer han - liksom hittills - att vara chef för åklagardistriktet med ett operativt ansvar och ett ansvar för personalledningen. Oavsett organisationsform är det en av chefsåklagarens centrala uppgifter att skapa en laganda hos medarbetarna.

Från allmänhetens synpunkt kommer en regionmodell inte att innebära någon negativ förändring och beträffande samarbetet med polis och domstol kommer det liksom idag att vara chefsåklagaren och den lokala polischefen och lagmannen som samarbetar. Som vi senare kommer att utveckla anser vi att varje chef för ett åklagardistrikt skall få ett uttalat ansvar för åklagardistriktets verksamhet. Tyngdpunkten i åklagarverksamheten skall liksom tidigare ligga på lokal nivå.

En annan nackdel kan vara att modellen föranleder osäkerhet om den enskildes anställningsförhållanden. Både åklagare och administrativ personal kommer att anställas vid de nya åklagarmyndigheterna med placering tills vidare på en viss ort. Enligt vår uppfattning bör frågor om bemanning av åklagardistriktet ankomma på myndighetschefen att bestämma under hänsynstagande till verksamheten totalt inom regionen. Det bör dock ankomma på regeringen att besluta om antalet verksamhetsorter i landet. En regionmodell kommer således att vara flexibel även i detta avseende vilket kan vara en fördel för organisationen som helhet men till nackdel för den enskilde. Frågor av detta slag måste dock liksom i dag planeras i god tid före ett verkställande och myndighetschefen måste då givetvis söka finna en lösning som tillgodoser alla berörda. Hittillsvarande erfarenheter talar för att dessa typer av förändringar kan lösas på frivillighetens väg. Tvångsvisa eller täta förflyttningar av personal främjar givetvis inte effektiviteten i verksamheten. Någon anledning att befara att så skulle bli fallet i en regionmodell finns enligt vår uppfattning inte.

En annan nackdel kan vara att den eftersträfvade flexibiliteten i organisationen skulle kunna innebära att framförallt åklagare i ökad utsträckning skulle behöva förstärka vid andra åklagardistrikt. Vår

bestämda uppfattning är att en regionmodell inte behöver innebära ett ökat resande för åklagarna. De eftersträlvade effektivitetsvinsterna kan inte nås genom ett ökat resande eftersom ett sådant förfarande i sig leder till en minskad effektivitet. Vi anser att flexibiliteten i stället i första hand bör nås genom en ökad och målmedveten flyttning av arbetsuppgifter. Genom regionmodellen öppnas möjligheter att på ett enkelt och smidigt sätt flytta mål mellan åklagardistriktet inom regionen. Så kan t.ex. ett åklagardistrikt handlägga samtliga strafförelägganden åt ett annat distrikt som är tillfälligt hårt belastat. Men även andra åklagaruppgifter skulle enligt vår mening utan några direkta problem kunna handläggas vid ett annat åklagardistrikt. Det beror på arbetsuppgifternas art, behovet av en personlig kontakt med utredningspersonal m.m. Frågan om vilken åklagare som i förekommande fall skall utföra talan - åklagaren som handlagt målet eller åklagaren på orten - måste avgöras från fall till fall. I enklare mål kan säkert detta utan olägenhet utföras av åklagaren på orten. I andra mål kan det vara mest resursbesparande om den åklagare som handlagt målet även utför talan i domstol. Genom överenskommelse med domstolen om koncentration till vissa dagar e.d. kan detta ske på ett smidigt och effektivt sätt.

Vår principiella inställning är att det alltid först bör prövas om en arbetsuppgift kan flyttas innan det blir aktuellt att överväga att flytta personal. Som en följd härav anser vi att antalet fasta åklagartjänster bör utökas på bekostnad av de s.k. rörliga tjänsterna. Många assistentåklagare är sedan många år fast placerade på ett åklagardistrikt och fungerar som om de där hade en fast tjänst. Riksåklagaren har senast den 2 april 1992 beslutat att 18 assistentåklagartjänster skall omvandlas till fasta distrikts-/kammaråklagartjänster per den 1 juli 1992. Vi anser det angeläget att arbetet i denna riktning fortgår så att antalet fasta tjänster mer bringas i överensstämmelse med de faktiska förhållandena.

Slutligen kan, men behöver inte, modellen som en följd av dessa nackdelar, inverka negativt på rekryteringen till åklagarväsendet. Denna farhåga tror vi dock kan motverkas genom en korrekt information om organisationens för- och nackdelar. Ett starkt och väl fungerande åklagarväsende bör tvärtom vara rekryteringsbefrämjande. Det förtjänar också att påpekas att organisationsändringen inte medför någon förändring av antalet befordrade tjänster. Det finns heller ingen anledning att anta att antalet sådana tjänster skulle komma att minska i en regionmodell.

6.4.5 Nuvarande organisationsstruktur

Som vi konstaterat vid vår utvärdering av den regionala organisa-

tionen finns det vissa brister inom dagens organisation när det gäller överåklagarens möjlighet att leda och samordna verksamheten inom regionen. Som statskontoret påpekar behöver detta inte vara ett uttryck för överåklagarnas bristande vilja. Enligt statskontoret handlar det snarare om brister av organisatorisk art och oklara ansvarsförhållanden. Statskontoret framhåller att det kan vara svårt för en överåklagare att utöva de befogenheter han trots allt har mot de lokala myndigheternas vilja eftersom dessa är självständiga myndigheter med ett långtgående ansvar för den egna verksamheten. Statskontoret sammanfattar sitt omdöme om den nuvarande organisationen på följande sätt.

Sammanfattningsvis anser vi att den nuvarande organisationens styrformer och ansvarsfördelning med tre myndighetsnivåer är oklar och att man som en följd härav inte får en fast styrning av verksamheten inom regionerna. Det finns även begränsningar när det gäller att kunna utnyttja resurserna inom en region på ett flexibelt sätt. En allvarlig invändning är dessutom att man främst från lokalt håll tycks sakna den helhetssyn på verksamheten i en region som är nödvändig för att man skall ställa upp gemensamma mål och ha en övergripande planering och strategi för hela verksamheten.

Statskontoret framhåller dock att man möjligen kan komma till rätta med en del av ovan relaterade problem om budgetansvaret förs ut till de regionala myndigheterna. Det fordras dock enligt statskontoret även en översyn av det regelverk som nu styr ansvars- och beslutsordningen mellan de olika myndighetsnivåerna med syfte att stärka de regionala myndigheternas ställning och ge en klar och preciserad beslutsordning inom organisationen. Begränsningarna i fråga om organisatorisk flexibilitet och överåklagarens befogenheter torde dock enligt statskontoret kvarstå så länge man har en tredje myndighetsnivå i form av självständiga lokala myndigheter. Statskontoret påpekar också att det kan finnas skäl att se över regionindelningen så att denna svarar mot de nya krav på verksamhetsstyrning som ställs på regionåklagarmyndigheterna. Sammanfattningsvis är statskontorets slutsats att den nuvarande organisationen, med de förutsättningar som relaterats, skulle kunna fungera något så när nöjaktigt i framtiden, förutsatt att man vidtar ovan beskrivna åtgärder. Statskontoret framhåller att den nuvarande organisationen under alla förhållanden är ett bättre alternativ än metoden att koncentrera resurserna till ett färre antal åklagarmyndigheter respektive länspolismästarmodellen.

Den analys statskontoret gjort av den nuvarande organisationen överensstämmer i stora delar med vår bedömning. Som vi tidigare uppgett förefaller dagens åklagarorganisation i och för sig fungera tillfredsställande. Med vissa smärre ändringar skulle den som statskontoret påpekat möjligen kunna fungera än mer effektivt än i dag.

De åtgärder som enligt vår uppfattning framför allt borde vidtas inom den nuvarande organisationen för att få den att fungera mer effektivt är dels att ge alla distriktsåklagare en regional behörighet och dels att tydliggöra både lednings- och styrningsfunktionerna liksom ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna inom organisationen.

En regional behörighet för alla distriktsåklagare skulle enligt vår uppfattning öka förutsättningarna för en mer elastisk organisation. Den skulle också utgöra en viktig markering av den regionala helhetssyn vi anser måste finnas i en framtida åklagarorganisation. Den regionala behörigheten skulle förhoppningsvis bidra till att gränserna myndigheterna emellan till viss del suddades ut. Som vi senare kommer att utveckla anser vi det angeläget att man som ett led i en höjning av effektiviteten inom åklagarväsendet i ökad utsträckning tillvaratar möjligheterna till specialisering. En åklagares specialintresse bör t.ex. kunna tas tillvara genom att denne handlägger samtliga mål av viss typ inom regionen. En regional behörighet bör i viss utsträckning underlätta ett sådant förfarande.

Överåklagarens möjligheter att i dagens organisation flytta mål eller resurser mellan olika åklagarmyndigheter inom en region är begränsade. Överåklagaren disponerar själv över assistentåklagarna eftersom dessa organisatoriskt tillhör regionåklagarmyndigheten. Vad gäller förflyttning av andra resurser eller omfördelning av arbetsbördan inom regionen kan detta endast ske efter överenskommelse med den lokala myndighetschefen. Denne har ett i princip lika långt gående verksamhetsansvar för sin myndighet som överåklagaren har för sitt verksamhetsområde. Som en följd härav kommer, som statskontoret påpekat, överåklagarens svårigheter att fördela resurser eller arbetsbörda att bestå så länge den lokala nivån inom åklagarväsendet utgörs av självständiga myndigheter.

6.4.6 Sammanfattande bedömning av strukturen

Som ovan framgått anser vi att metoden att koncentrera resurserna inom åklagarväsendet till färre verksamhetsorter liksom den s.k. länspolismästarmodellen inte tillgodoser de krav som bör ställas på en framtida åklagarorganisation. De egentliga alternativ som finns är därför enligt vår uppfattning den nuvarande organisationen och den s.k. regionmodellen. Som framgått av vad vi tidigare anfört anser vi att den nuvarande organisationen bör och kan förbättras i vissa avseenden. En avvägning mellan en sådan förbättrad organisation och en regionmodell utfaller dock till regionmodellens fördel. Vår uppfattning är att det genom en övergång till en regionmodell inom åklagarväsendet skapas bättre förutsättningar för att i framtiden kunna

bedriva åklagarverksamheten mer flexibelt och effektivt. I följande avsnitt kommer vi att beskriva hur en sådan framtida organisation bör utformas.

6.5 Förslag till ny åklagarorganisation

6.5.1 Indelningsgrund

Vi föreslår att dagens indelning i regioner behålls med två undantag. Vi föreslår dels att Stockholmsregionen delas i två regioner och dels att Vänersborgsregionen förs samman med Göteborgsregionen. Vi föreslår också att de nuvarande regionåklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö omlokaliseras till Solna, Huddinge, Borås respektive Lund.

Det är flera faktorer som måste beaktas vid en indelning av åklagarorganisationen i regioner t.ex. antalet lokala åklagarmyndigheter, storleken på dessa, arbetsbelastningen på åklagarmyndigheterna, geografiska förhållanden, kommunikationer, övriga indelningar inom åklagarväsendet närligganden områden m.m. Regionerna bör heller inte vara så stora att överåklagaren får svårt att utöva sina lednings- och tillsynsfunktioner. Likaså måste överåklagaren ha möjlighet att förbli utövande åklagare.

Så sent som år 1985 gjordes en genomgripande förändring av åklagarväsendets regionala indelning. Av vår utvärdering av denna omorganisation framgår att den nya regionindelningen haft en övervägande positiv effekt. Omorganisationen har lett till en mindre sårbar och mer flexibel organisation. Regionåklagarmyndigheterna har generellt sett fått bättre förutsättningar att utan allvarliga störningar i verksamheten bemästra såväl ojämnheter i personaltillgången på grund av ledigheter av olika slag som tidsmässigt omfattande mål. Ändringarna har även förbättrat kontinuiteten i verksamheten eftersom överåklagaren fått tillgång till en kvalificerad ställföreträdare, statsåklagaren, som är väl insatt i både den egna myndighetens frågor som de regionala frågorna. Möjligheten till en mer ändamålsenlig arbetsfördelning på regional nivå har också förbättrats. Vidare har koncentrationen av regionens specialkompetens i fråga om mål om ekonomiska brottslighet medfört en effektivare handläggning av dessa mål. Omorganisationen medförde även vissa administrativa vinster som en följd av att administrationen koncentrerades till ett färre antal åklagarmyndigheter. Av vår utvärdering framgår dock att det finns vissa svårigheter vad gäller överåklagarens möjligheter att leda och styra verksamheten effektivt. Detta kan möjligen bero på vissa otydigheter i överåklagarens lednings- och tillsynsfunktion.

Enligt vår uppfattning bör regionernas verksamhetsområden vara av en sådan storlek att de dels är så geografiskt begränsade att samhörighet och samarbete uppnås och dels så pass stora att resurserna, både personal och övriga medel, ger möjligheter till en effektiv resursanvändning. Med stora regioner följer generellt sett vissa nackdelar. Det kan t.ex. bli svårt för överåklagaren att utöva sina lednings- och tillsynsfunktioner och det kan även bli både betungande och kostsamma resor. Det finns även vissa fördelar med stora regioner. Så t.ex. ökar förutsättningarna för att bedriva en fungerande och rationell administration liksom möjligheterna till en ökad specialisering.

Enligt statskontorets bedömning finns det inte några bärande skäl för att återgå till en länsindelning. Orsaken till det är helt enkelt enligt rapporten att länen i flertalet fall är för små för att bära en egen administration och för att ge tillräcklig flexibilitet i fråga om resursutnyttjande. Dessutom skulle specialistresurserna splittras på för många åklagarmyndigheter. Statskontoret anser att den nuvarande regionindelningen ger betydligt bättre förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av alla slag av resurser. Visserligen har norrlandsregionerna ett mindre personalunderlag än övriga regioner men med tanke på de stora geografiska avstånden är det enligt statskontoret inte mycket att göra åt.

Att skapa större regioner t.ex. genom att indela landet i sex eller åtta regioner, innebär enligt statskontoret inga fördelar utan snarare nackdelar eftersom de ur operativ synvinkel skulle bli svåra att styra. Statskontoret pekar dock på att det från såväl administrativa som operativa synpunkter kan finnas skäl att göra vissa justeringar i den nuvarande regionindelningen.

Statskontoret har i sin rapport lämnat två alternativa förslag till en justerad regionindelning. Alternativ 1 är statskontorets huvudförslag. Båda förslagen bygger på regionmodellen och ett oförändrat antal åklagardistrikt. Båda förslagen innebär att det skulle finnas 16 regioner i hela landet. Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö räknas då som självständiga regioner. Någon förändring av de tre storstadsdistriktens organisation föreslås inte. Förändringarna av regionindelningen syftar enligt statskontoret till att få en från både administrativa och operativa synpunkter bättre geografisk och storleksmässig fördelning mellan regionerna.

Alternativ 1 innebär att Stockholmsregionen, alltså exklusive nuvarande Stockholms åklagarmyndighet, delas i två regioner och att Vänersborgsregionen läggs samman med Göteborgsregionen (se statskontorets rapport s. 91-96). Skälen för förslagen vad först gäller Stockholmsregionen är att verksamheten i regionen är svårstyrd mot bakgrund av antalet brottmål, antalet åklagare och de särskilda problem som finns i regionen i form av stora mål, inställda för-

handlingar m.m. Statskontoret föreslår därför att regionen delas i en nordlig och en sydlig region och att Gotlands län förs till den norra regionen. Med tanke på de gemensamma problem som finns i Storstockholmsområdet pekar statskontoret på att det kan vara lämpligt att de tre överåklagarna etablerar ett informellt eller om så anses lämpligt ett mer formaliserat samarbete över regiongränserna. Vad gäller Vänersborgsregionen anser statskontoret att denna region är alltför liten för att vara bärkraftig och föreslår därför att den läggs samman med Göteborgsregionen. Statskontoret har även ett alternativt förslag till denna sammanslagning. I det andra alternativet skulle Göteborgs- och Bohus län tillsammans med Älvsborgs län skulle bilda en annan. Även när det gäller överåklagarna i Göteborgsområdet förordar statskontoret ett samarbete dem emellan. Statskontoret tar även upp möjligheten att dela Malmöregionen i en nordlig och en sydlig del. För övriga regioner föreslås inga förändringar.

Statskontoret föreslår också en del omlokaliseringar av nuvarande regionåklagarmyndigheter. Statskontoret föreslår att regionåklagarmyndigheten i Stockholm flyttas till Solna respektive Huddinge, att regionåklagarmyndigheten i Malmö flyttas till Lund (alternativt Malmö och Helsingborg om länet delas), att regionåklagarmyndigheten i Göteborg flyttas till Borås (alternativt Göteborg och Borås om Göteborgs kommun slås samman med Hallands län), att regionåklagarmyndigheten i Linköping flyttas till Norrköping samt att regionåklagarmyndigheten i Härnösand flyttas till Sundsvall. Skälen till att statskontoret föreslår en förflyttning av regionåklagarmyndigheterna till Norrköping och Sundsvall är i första hand överåklagarnas behov av ett nära samarbete med länspolismästaren.

Statskontorets andra alternativ till en förändrad regionindelning innehåller förutom de i alternativ 1 föreslagna regionförändringarna även en del ytterligare förslag (se statskontorets rapport s. 100-105). Skälen för detta förslag är enligt statskontoret inte bara det tänkta framtidsperspektiv som regionutredningen och Västsverigeutredningen ger upphov till utan även att det kan finnas andra skäl att begrunda om inte ändringar i regionindelningen kan innebära fördelar i form av bättre geografiskt och operativt sammanhållna regioner.

Förslaget om en ny regional indelning i Stockholms län och Gotlands län återfinns även i alternativ 2. Här föreslås också vissa förändringar vad gäller Västsverigeregionen. Statskontoret föreslår att Skaraborgs län förs samman med Älvsborgs län till en region med placering av regionåklagarmyndigheten i Borås. Anledningen härtill är enligt statskontoret att Skaraborgs län omfattas av Västsverigeutredningen och att detta län sannolikt kommer att föreslås ingå i en Västsverigeregion. Statskontoret föreslår även att regionåklagarmyn-

digheten i Göteborg flyttas till Mölndal. Ett alternativt förslag är att Göteborgs- och Bohus län samt Hallands län läggs samman med åklagarmyndigheten i Göteborg. Som en följd av separationen från Skaraborgs län föreslås att Jönköpings län förs ihop med Östergötlands län med placering av regionåklagarmyndigheten i Norrköping. Södermanlands län förs samman med länen i mälardalsregionen. Anledningen till detta förslag är den pågående regionutredningen. De i alternativ 1 nämnda förslagen beträffande Malmöregionen och Härnösandsregionen återfinns även i alternativ 2.

Vi vill beträffande regionindelningen anföra följande.

Vi ansluter oss till den bedömning statskontoret gjort beträffande en återgång till en indelning i län. Även vi anser att det saknas grund för en sådan indelning. Som vi tidigare anfört måste en överåklagare för att kunna leda och styra en region effektivt dels ha överblick över sitt verksamhetsområde och dels förmåga att med hjälp av diverse instrument styra verksamheten på bästa sätt. Genom vår utvärdering har vi inte kunnat få svar på frågan var gränsen går, personellt, geografiskt eller annat, för överåklagarens möjlighet till en god överblick över sin region. Vi har endast kunna konstatera att det finns olika uppfattningar från lokal och regional nivå vad gäller överåklagarnas nuvarande överblick över respektive region. Att uppfattningarna i detta avseende går i sär kan möjligen tyda på att överåklagarna i vissa regioner har svårt att skaffa sig erforderlig överblick över regionen. Decentraliseringen av bl.a. budgetansvar kommer att i framtiden medföra än högre krav på en överåklagare i detta avseende. Den framtida organisationen måste vara sådan att den gör det möjligt för en överåklagare att skaffa sig erforderlig överblick. Vår bedömning är dock att den nuvarande regionindelningen fungerar tillfredsställande. De tecken på motsatsen som vår utvärdering visat är inte av den tyngden att de ensamma bör föranleda en förändrad regionindelning. De vinster som vunnits med 1985 års ändringar talar starkt för att sammanslagningen av länen bör bestå.

Från vissa håll har det framförts förslag om att indela åklagarväsendet i större regioner, t.ex. efter indelningen i hovrättsområden. Från administrativ synpunkt skulle så stora regioner kunna ge betydande rationaliseringsvinster. För åklagarverksamheten, som ändå är åklagarväsendets primära uppgift, skulle dock sådana områden enligt vår uppfattning bli alltför stora för en överåklagare att leda och styra.

Sammanfattningvis anser vi att dagens indelning i regioner är tillfredsställande. Statskontoret har dock lämnat två alternativa förslag till en förändrad regionindelning.

Vad först gäller förslaget om delning av Stockholmsregionen vill vi säga följande. Statskontorets förslag i denna del innebär att man delar länet i tre regioner, en nordlig, en sydlig och en central del. Med

hänsyn till kontakterna med övriga länsorgan är det önskvärt att åklagarregionerna inte skär länsgränserna. Detta får givetvis inte hindra en delning om länet visar sig vara för stort för att åklagarverksamheten skall kunna bedrivas effektivt.

Redan 1982 års åklagarutredning föreslog att Stockholmsregionen skulle delas. Skälen därför var desamma som statskontoret nu anför. Departementschefen anförde dock i prop.1982/83:158 att problemen i Stockholmsregionen mer var hänförliga till en bristande administrativ uppbyggnad vid den regionala myndigheten än ett behov av en delning av regionen. Regionen behölls således intakt. För att förstärka regionåklagarmyndigheten administrativt tillfördes den bl.a. en tjänst som s.k. kansliåklagare.

Situationen inom Stockholmsregionen är i dag densamma som år 1983. Höga befolkningstal, hög kriminalitet och ett ständigt arbetskraftsunderskott på åklagarmyndigheterna i regionen gör att situationen stundtals är mycket besvärlig. Stockholmsregionen omfattar också ett förhållandevis stort antal anställda. Även i dag måste chefen för regionåklagarmyndigheten ägna mycket tid åt administration. Decentraliseringen av ansvarsbefogenheter och budgetansvar kommer med all sannolikhet att medföra att överåklagaren måste ägna mer tid än i dag åt administrativa uppgifter. För att överåklagaren i Stockholmsregionen skall ha möjlighet att förbli utövande åklagare och samtidigt kunna leda och styra regionen effektivt krävs därför enligt vår uppfattning att regionen delas.

Mot detta kan bl.a. invändas följande.

En delning av regionen innebär att specialistkompetensen splittras på två regioner vilket kan vara en nackdel. Regionåklagarmyndigheten i Stockholm har idag slagkraftiga enheter särskilt för eko-brott och narkotikabrott. Vi är medvetna om att en uppdelning härav kan medföra att dessa specialistenheter kan tappa i styrka. Beaktas bör dock att denna kompetens, även efter en delning, är större än vad som i dag finns vid flertalet regionåklagarmyndigheter. Genom de korta geografiska avstånden i Stockholmsområdet bör vidare informellt samråd och samarbete kunna byggas upp mellan de specialistenheter som verkar inom Storstockholm. Härigenom bör nackdelarna med en delning kunna motverkas. Mot en delning av Stockholms län kan även invändas att man inom polisen gått åt motsatt håll dvs. genom att förena de tidigare befattningarna länspolischef och polismästare i Stockholms polisdistrikt till en tjänst som länspolismästare. Utvecklingen på polissidan utgör emellertid inget skäl för att behålla Stockholms län som en region. Redan i dag finns det på åklagarsidan tre intressenter som gör anspråk på de regionala utredningsresurserna och rikskriminalen, nämligen åklagarmyndigheten i Stockholm, regionåklagarmyndigheten i Stockholm och

statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Att utöka antalet till fyra bör därför inte föranleda några beaktansvärda olägenheter.

En annan invändning är att storstadsområdets enhetliga struktur och kriminalitetens förgreningar inom olika delar av regionen talar mot en delning. Redan i dag delas dock storstadsområdet mellan Stockholms åklagardistrikt och Stockholmsregionen. Om området delades i tre regioner skulle problemen enligt vår bedömning inte bli större än att de skulle kunna bemästras. En fjärde invändning är att en delning skulle medföra två mindre flexibla regioner. Vi har motsatt uppfattning. Genom att dela Stockholmsregionen skapas bättre förutsättningar för en mer effektiv ledning och styrning av respektive region och därmed mer flexibla organisationer.

Sammantaget anser vi att de fördelar man kan nå genom en delning av Stockholmsregionen överväger dess nackdelar. Vi ansluter oss således till statskontorets förslag härvidlag.

Det har enligt vår uppfattning ingen större betydelse om man för Gotlands län till den södra eller den norra regionen. Färjeförbindelser finns i den södra delen medan flygförbindelser finns i den norra. Det som främst talar för att föra Gotlands län till den norra delen är att man på så sätt får en personalmässigt jämnare fördelning mellan regionerna.

När det gäller statskontorets förslag till en sammanläggning av Vänersborgsregionen och Göteborgsregionen vill vi anföra följande.

En sådan sammanläggning föreslogs i prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. Departementschefen ansåg att Göteborgs- och Bohus län samt Hallands län inte var bärkraftiga nog för att ens tillsammans bilda en region. Även Älvsborgs län var för litet för att ensamt bilda en region. På grund av de starka sambanden mellan de tre länen biträdde departementschefen åklagarutredningens förslag om en sammanläggning. Justitieutskottet ansåg dock att den föreslagna Göteborgsregionen, med avseende på arbetsunderlag och geografisk utbredning, skulle bli väl stor. Utskottet ansåg därför att regionen borde delas varvid Älvsborgs län ensamt skulle utgöra en region. Riksdagen beslutade i enlighet därmed. Vår uppfattning är, i likhet med statskontorets, att Älvsborgs län med tanke på de nya uppgifter som kommer att åläggas regionerna, inte är tillräckligt bärkraftigt för att ensamt utgöra en region. Regionerna bör därför läggas samman med en annan region och då lämpligen Göteborgsregionen. Regionerna skulle då få ungefär samma underlag vad gäller antalet anställda och antalet åklagarmyndigheter som Malmöregionen.

Beträffande statskontorets alternativa förslag dvs. att låta Göteborgs kommun och Hallands län bilda en region samt Göteborgs- och Bohus län och Älvsborgs län en annan, att dela Malmöregionen i en nordlig och en sydlig del liksom förslagen till ytterligare regionförändringar

enligt alternativ 2, anser vi att förslagen i och för sig är intressanta men inte skulle medföra sådana fördelar att de bör läggas till grund för några ytterligare förändringar.

Som ovan framgått har statskontoret också föreslagit omlokaliseringar av vissa regionåklagarmyndigheter. Vi har den principiella uppfattningen att en överåklagare och hans kansli i form av statsåklagare, distriktsåklagare samt administrativ personal bör vara placerad inom sin region. Ett sådant förhållande skulle enligt vår mening bidra till en förstärkning av den eftersträlvade lagandan i regionen. Vidare bör överåklagaren vara centralt placerad i regionen med bra kommunikationsmöjligheter i förhållande till åklagardistriktet inom myndigheten. Vad först gäller Stockholms län anser vi således att överåklagarna vid en delning bör placeras centralt i respektive region. Vi kan därför ansluta oss till statskontorets förslag att placera överåklagaren i Solna respektive Huddinge. Enligt vår mening kan dock Sollentuna vara ett alternativ till Solna. Vi anser inte det nödvändigt att placera överåklagarens kansli i anslutning till åklagardistriktets lokaler även om det kan vara vissa fördelar därmed. De lokalmässiga förhållandena måste avgöra en sådan fråga. Vad gäller Göteborgsregionen ansluter vi oss till statskontorets bedömning att överåklagarens kansli bör placeras i Borås. Även regionåklagarmyndigheten i Malmö är placerad utanför sin region. I enlighet med vår principiella inställning ansluter vi oss även här till statskontorets förslag att överåklagarens enhet bör placeras inom regionen. Vid valet mellan Helsingborg och Lund utfaller detta till den sist nämnda stadens fördel. Lund ligger centralt i regionen med bra kommunikationer till övriga åklagardistrikt. Vad gäller statskontorets övriga förslag till förflyttningar dvs. att flytta regionåklagarmyndigheten i Linköping till Norrköping samt regionåklagarmyndigheten i Härnösand till Sundsvall, kan vi inte ansluta oss till dem av de skäl som framgått av våra allmänna utgångspunkter nämligen att vi anser att en förflyttning av länspolismästaren inte har någon avgörande betydelse för verksamheten inom åklagarväsendet. Det samarbete som finns på regionalt plan är inte mer omfattande än att det kan fungera även om överåklagaren och länspolismästaren inte finns på samma ort. Beträffande statskontorets förslag om samarbete över regiongränserna inom storstadsområdena vill vi säga följande. Redan i dag sammanträffar överåklagarna i storstadsregionerna regelbundet för att diskutera gemensamma frågor. Vi utgår från att detta samarbete kommer att fortsätta. Det finns enligt vår uppfattning ingen anledning att formalisera detta samarbete i form av styrgrupper e.d.

När det gäller överåklagarens kansli bör detta ha en sådan styrka och kapacitet att det är möjligt för överåklagaren att på ett effektivt sätt utöva såväl lednings- och tillsynsverksamhet som egentlig åklagar-

verksamhet. De ändringar som gjordes år 1985 medförde onekligen förbättringar i detta avseende. Genom omorganisationen koncentrerades de regionala resurserna samtidigt som nivån förstärktes med specialistkompetens i form av eko-åklagare. Detta har lett till en generellt sett mindre sårbar och mer flexibel regional organisation liksom en effektivare handläggning av mål om ekonomisk brottslighet.

Vid våra sammankomster har i stort sett samtliga åklagarmyndigheter varit av den uppfattningen att storleken på respektive regional myndighet i dag är väl avvägd med hänsyn tagen till dess nuvarande uppgifter. Vid våra sammankomster framkom dock att några, främst större lokala åklagarmyndigheter, ansåg att de i allt större utsträckning blir hänvisade att själva handlägga mål om ekonomisk brottslighet som enligt deras uppfattning var av regional karaktär.

Enligt en av riksåklagaren och rikspolisstyrelsen till regeringen i januari 1992 överlämnad utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet, är de mål om ekonomisk brottslighet som handläggs på lokala myndigheter inte så många. Det rör sig i första hand om ordinära skattebedrägerier och brott mot borgenärer. Det finns emellertid betydande variationer mellan de lokala myndigheterna när det gäller det antal mål om ekonomisk brottslighet som handläggs där och svårighetsgraden på målen. I vissa fall handläggs även förhållandevis stora mål om ekonomisk brottslighet på lokal nivå beroende bl.a. på tillgång till kvalificerad arbetskraft.

Av åklagarväsendets interna statistik framgår att antalet dagar som samtliga åklagarmyndigheter ägnat åt ekomål, narkotikamål och stora mål minskat med ca 4 000 mål från totalt 24 673 år 1986 till 20 553 mål år 1991. Med stora mål avses andra mål än eko- och narkotikamål i de fall åklagarnas sammanlagda arbetsinsats i målet uppgått till minst 15 dagar. Regionåklagarmyndigheternas andel av dessa dagar har dock varit relativt konstant vad gäller eko-mål och narkotikamål. Andelen dagar som ägnats åt stora mål har dock minskat markant sedan 1990. Denna minskning motsvaras av en ungefär lika stor ökning på lokal nivå. Av underlaget till statistiken framgår att kategorin stora mål till övervägande delen består av mål av rätt ordinär beskaffenhet men med ett stort antal misstänkta, typ liga-brottslighet.

Åklagarnas uppfattning är att svårighetsgraden på målen hela tiden ökar och att detta i särskilt hög grad gäller mål om ekonomisk brottslighet. Enbart detta förhållande leder då till att allt fler mål kan sägas ha sådan beskaffenhet att de borde handläggas regionalt.

Enligt vår uppfattning bör en ökning av målens svårighetsgrad inte generellt medföra att en allt större andel mål skulle handläggas av åklagare med särskild specialistkompetens. I stället bör - såsom också görs i dag - kompetensen hos envar åklagare ökas för att möta denna ökande svårighetsgrad. En motsatt utveckling skulle leda till att en allt

större andel av framförallt eko-mål skulle handläggas av specialister. Det är enligt vår uppfattning ingen önskvärd utveckling. Som vi återkommer till längre fram anser vi att en åklagares allsidighet bör utgöra grunden i åklagarväsendet. Vår bedömning är således att de nuvarande regionåklagarmyndigheterna verkar vara väl avvägda med hänsyn tagen till deras nuvarande arbetsuppgifter.

6.5.2 Åklagardistriktet

Vårt förslag till ny åklagarorganisation innebär inte några förändringar av indelningen i åklagardistrikt. En förändring av distriktsindelningen bör enligt vår mening i första hand initieras inom respektive region. Det bör dock ankomma på regeringen att besluta om på vilka orter åklagarverksamhet skall bedrivas.

Vårt förslag till en ny åklagarorganisation innebär inte några förändringar av indelningen i åklagardistrikt. En framtida åklagarmyndighet kommer således, med undantag av åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt statsåklagarmyndigheten för speciella mål, att omfatta ett flertal åklagardistrikt. Statskontoret har när det gäller frågan om förändringar av indelningen i åklagardistrikt intagit en principiell ståndpunkt. Mot bakgrund av att utökat verksamhetsansvar jämte budget- och resultatansvar kommer att läggas ut på överåklagaren, är det enligt statskontoret i första hand denne som efter samråd med polis och domstol skall initiera framtida förändringar i distriktsindelningen. Statskontoret påpekar att en annan ordning starkt skulle begränsa myndighetschefens ansvar och möjlighet att svara för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt.

Även enligt vår mening bör en förändring av distriktsindelningen i första hand initieras inom respektive region. Det är verksamhetens behov jämte de ekonomiska ramarna för myndighetens verksamhet som bör bilda underlag för en bedömning härvidlag. En sådan bedömning bör enligt vår mening göras av någon som är nära verksamheten. Det övergripande ansvaret för en fungerande organisation skall dock liksom i dag åvila riksåklagaren.

Inom skatteförvaltningen kan skattemyndigheterna via riksskatteverket föreslå regeringen att ett lokalt kontor skall läggas ned eller upprättas. Regeringen beslutar således om på vilka orter verksamheten skall bedrivas men det är skattemyndigheten som beslutar om bemanningen på respektive ort. Som tidigare nämnts anser vi att så bör vara fallet även inom åklagarväsendet. Häri ligger även bedömningar om t.ex. utstationerade åklagare inom ett lokalt distrikt kan ersättas med en ordning som innebär att en åklagare har bestämda

besökstider hos polisen. Ett lämpligt sätt för överåklagaren att initiera förändringar i distriktsindelningen kan t.ex. vara i samband med den årliga anslagsframställningen. Sådana förändringar måste givetvis förberedas i god tid före genomförandet. Bl.a. ur rekryteringssynpunkt måste det finnas en stabilitet i de lokala åklagardistriktens existens.

Som vi tidigare anfört bör dock frågor om bemanning av åklagardistriktet ankomma på överåklagaren att bestämma under hänsynstagande till verksamheten totalt inom regionen och de ekonomiska ramar som står till dess förfogande. Det kan således bli fråga om både att utöka och att minska antalet tjänster vid ett åklagardistrikt. Frågor av detta slag måste som tidigare sagts liksom i dag planeras i god tid före ett genomförande varvid största möjliga hänsyn skall tas till de som berörs.

6.5.3 Ledningsfrågor

Vi föreslår att det vid varje åklagarmyndighet, med undantag av statsåklagarmyndigheten för speciella mål, inrättas en ledningsgrupp. Vi framhåller även vikten av att den nya åklagarorganisationen inte får innebära att åklagarverksamheten förlorar sin lokala tyngdpunkt. Överåklagarens uppgifter som myndighetschef inom regionen bör också i fortsättningen vara av huvudsakligen övergripande karaktär. Det skall vara chefsåklagaren som inom sitt distrikt svarar för att åklagarverksamheten bedrivs på avsett sätt. Överåklagaren bör delegera ansvar och befogenheter till åklagardistriktet. Det bör ankomma på riksåklagaren att utfärda riktlinjer för delegationen. Vi diskuterar även behovet av medborgerligt inflytande inom åklagarväsendet men lämnar inget förslag i denna del.

Myndighetschefen och ledningsgruppen

Flertalet överåklagare sysslar i dag i relativt stor utsträckning med egentlig åklagarverksamhet. Uppgifter som är att hänföra till överåklagarens ledningsfunktion är tidsmässigt inte så framträdande. Genom decentraliseringen av budget- och resultatansvar får överåklagarna det fulla ansvaret för att verksamheten inom deras region bedrivs på ett effektivt sätt. Med detta ansvar följer krav i form av mål- och resultatstyrning, uppföljning och redovisning. Vårt förslag till en ny organisation kommer också att medföra ökade krav på överåklagaren. Bland annat kommer organisationsförändringarna att innebära ett ökat personalansvar. Merparten av de nya myndigheterna kommer att ha mellan 60-80 anställda. Förändringarna kommer med all sannolikhet

att medföra ett förändrat arbetsinnehåll för överåklagaren. Det kommer att i framtiden ställas stora krav på överåklagarnas förmåga att leda verksamheten inom myndigheterna. Den tid överåklagaren ägnar åt ledning och administration kommer med all sannolikhet, trots ett förstärkt administrativt stöd, att avsevärt öka. Detta behöver inte vara en nackdel för verksamheten totalt sett eftersom överåklagarens engagemang härvidlag enligt vår uppfattning kommer att leda till ett mer effektivt åklagarväsende. Det är dock viktigt att överåklagarna genom riksåklagarens försorg ges erforderligt stöd inför dessa förändringar både i form av utbildning och annat.

Som vi senare kommer att utveckla är det enligt vår mening angeläget att en överåklagare även i framtiden skall kunna ägna en del av sin tid åt åklagarverksamhet. För att avlasta myndighetscheferna administrativt arbete föreslår statskontoret att det vid varje åklagarmyndighet inrättas en administrativ chefsjänst. Den administrativa chefen, som bör ha ekonomisk utbildning, skall under myndighetschefen bl.a. svara för administration och verksamhetsplanering. Statskontoret föreslår att de byrådirektörer som i dag finns vid regionåklagarmyndigheterna vidareutbildas genom riksåklagarens försorg, så att de kan ta på sig rollen som administrativa chefer när den nya organisationen genomförs.

Det ankommer på riksåklagaren att inför decentraliseringen den 1 juli 1992 bygga upp den kompetens som behövs på myndigheterna för att de skall kunna ta emot det ansvar som då kommer att åläggas dem. Riksåklagaren har därför under maj och juni 1992 genomfört en utbildning för den personal som den 1 juli blir budgetansvariga. I utbildningen har överåklagaren, den administrativa byrådirektören/avdelningsdirektören samt ytterligare en administratör från respektive myndighet deltagit.

Den nya organisationen kommer även att ställa krav på en kvalificerad personaladministrativ kompetens. Såsom statskontoret föreslagit anser vi det lämpligt att personal vid de föreslagna myndigheterna ges erforderlig utbildning även i detta avseende.

Statskontoret föreslår också att det inrättas en ledningsgrupp vid varje åklagarmyndighet i likhet med vad som i dag gäller i exempelvis exekutionsväsendet och skatteförvaltningen. Ledningsgruppen skall ha till uppgift att inför myndighetschefens beslut behandla viktigare administrativa frågor och för verksamheten övergripande frågor som t.ex. planering och målinriktning av verksamheten. I ledningsgruppen föreslås ingå förutom myndighetschefen, statsåklagare, samtliga chefsåklagare samt den administrativa chefen.

Vår bedömning är följande. En aktiv ledningsgrupp bör kunna fungera som ett verkningsfullt stöd till överåklagaren. I dag hålls i flertalet regioner regelbundna chefsåklagarmöten. Dessa fungerar i

viss utsträckning som en ledningsgrupp. Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att den framtida myndighetsledningen utövas i någon form av ledningsgrupp bl.a. på grund av att verksamheten bedrivs lokalt. En ledningsgrupp fyller i det läget en viktig funktion när det gäller att främja en enhetlighet inom myndigheten samt en snabb och viktig information såväl uppåt som nedåt i organisationen. Det bör dock påpekas att en ordning med en ledningsgrupp inte innebär ett kollegialt beslutsfattande. Besluten fattas av myndighetschefen ensam.

En ledningsgrupp är i första hand avsedd att vara ett stöd för överåklagaren. Det finns emellertid andra fördelar. Genom en ledningsgrupp skulle chefsåklagarna både ta del i och kunna känna ansvar för verksamheten i hela regionen. Chefsåklagarna skulle således få en helt annan möjlighet än i dag att få insyn i och påverka beslut som rör både det egna åklagardistriktet och regionen som helhet. Vad som skulle kunna tala mot inrättande av sådana grupper är att det kan medföra risk för byråkratisering av beslutsfattandet och att sammanträdena tar för mycket tid i anspråk. Om sammanträden inte hålls mer ofta än vad som är absolut nödvändigt bör sådana tendenser kunna motverkas. Vi anser sammanfattningsvis att fördelarna med de föreslagna ledningsgrupperna är så stora att sådana bör införas vid samtliga åklagarmyndigheter inom åklagarväsendet med undantag av statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Bestämmelser härom bör intas i åklagarförordningen.

Överåklagarens uppgifter

Under riksåklagaren har statsåklagarna, envar inom sitt verksamhetsområde, ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet (7 kap. 2 § rättegångsbalken). Även om uppgiften enligt ordalydelsen synes åvila samtliga statsåklagare torde avsikten vara att den skall ankomma enbart på överåklagarna. Detta framgår av 5 § åklagarförordningen som ålägger överåklagarna att ha tillsyn över åklagarväsendet inom sitt verksamhetsområde. Överåklagarna skall särskilt verka för att bestämmelserna om tvångsmedel, åtalsunderlåtelse, särskild åtalsprövning och strafföreläggande tillämpas enhetligt. Vidare skall överåklagarna och statsåklagarna lämna åklagarna inom sitt verksamhetsområde råd och upplysningar i deras verksamhet. Enligt 4 § åklagarförordningen bör överåklagaren också utföra åklagaruppgiften i mål där det med hänsyn till målets beskaffenhet finns särskilda skäl för detta.

Reglerna i rättegångsbalken bygger på att överåklagaren har uppgifter av huvudsakligen övergripande karaktär när det gäller åklagarverksamheten inom regionen. Tyngdpunkten i åklagarverksamheten ligger på lokal nivå. Det är i princip en sak för chefsåklagaren att bestämma hur åklagarverksamheten skall bedrivas inom

åklagardistriktet. De chefsuppgifter som åligger överåklagaren i förhållande till de lokala åklagarmyndigheterna härleds från överåklagarens lednings- och tillsynsfunktioner som de beskrivs i rättegångsbalken och i åklagarförordningen.

Den nya åklagarorganisationen får givetvis inte innebära att åklagarverksamheten förlorar sin lokala tyngdpunkt. Överåklagarens uppgifter som myndighetschef i regionen bör därför också i fortsättningen vara av huvudsakligen övergripande karaktär. Överåklagaren skall bl.a. svara för att statsmakternas riktlinjer för åklagarverksamheten förverkligas samt att åklagarverksamheten i regionen som helhet bedrivs rättssäkert och effektivt. Det skall dock även i fortsättningen vara chefsåklagaren som inom sitt distrikt i första hand svarar för att åklagarverksamheten bedrivs på avsett sätt.

Överåklagarens uppgifter i den framtida organisationen kommer i viss utsträckning att förändras i förhållande till i dag. Som framgått tidigare kommer överåklagarens ledningsfunktion få en allt mer framträdande roll. Överåklagarens ledning kommer att ha stor betydelse för den totala effektiviteten i åklagarverksamheten i regionen. För att rätt kunna väga olika enheters behov mot varandra måste överåklagaren ha en överblick över hela myndighetens verksamhet. Sådan överblick kan överåklagaren skaffa sig genom sin ledningsgrupp, olika mätmetoder, tillsynsbesök m.m. En annan viktig uppgift för överåklagaren i den framtida organisationen är att skapa laganda och lojalitet över distriktsgränserna.

Även överåklagarens tillsynsfunktion kommer att förändras. Ansvaret för tillsynen över åklagardistriktet kommer i den nya organisationen att i första hand åvila respektive överåklagare. Denne skall i sin tur inför riksåklagaren svara för alla delar av sin myndighet. Som senare kommer att framgå anser vi att riksåklagarens regelbundna besök på de lokala åklagardistriktet bör minska i omfattning och få andra former. Detta innebär att också överåklagarens tillsynsfunktion kommer att få en mer framträdande roll än i dag. Det bör dock ankomma på överåklagaren att närmare bestämma i vilken form denna tillsyn bör utövas.

Vad slutligen gäller överåklagarens roll som utövande åklagare anser vi det angeläget att denna funktion inte blir alltför begränsad. Genom ett kvalificerat administrativt stöd och en aktiv ledningsgrupp bör det även fortsättningsvis finnas utrymme för överåklagaren att utföra åklagaruppgiften i mål där detta är påkallat. För överåklagarna vid de allra största myndigheterna kommer dock detta utrymme att vara begränsat.

De förändringar av överåklagarens uppgifter och befogenheter som nu berörs ryms enligt vår uppfattning inom rättegångsbalkens nuvarande lydelse.

Chefsåklagarens uppgifter

Vad gäller chefsåklagarens ansvar och befogenheter anser statskontoret att dessa klart bör framgå av t.ex. instruktioner eller arbetsordningar för de nya myndigheterna.

Även chefsåklagarens uppgifter i den framtida organisationen kommer att förändras i förhållande till idag. Chefsåklagaren kommer dock även fortsättningsvis att vara chef för ett åklagardistrikt, utöva det dagliga ledningsansvaret och ha ett direkt ansvar för det operativa arbetet. Som tidigare sagts kommer chefsåklagaren också att ingå i den nya åklagarmyndighetens ledningsgrupp. Härigenom kommer chefsåklagaren att få andra möjligheter än i dag att ta del i och påverka beslut som rör både det egna åklagardistriktet och myndigheten som helhet.

En av våra utgångspunkter vid utformningen av förslaget till en ny åklagarorganisation har varit att åklagardistriktet oavsett formell status självständigt skall kunna fatta beslut i frågor som berör den egna enheten. För att myndighetschefen skall kunna leda verksamheten på ett effektivt sätt bör han enligt vår uppfattning delegera ansvar och befogenheter till åklagardistriktet. Hur långt en sådan delegation bör gå är i hög grad beroende av verksamhetens omfattning och storleken på myndigheten men också på kunskaperna och viljan hos den personal som skall ta emot ansvaret och befogenheterna. Enligt vår uppfattning bör t.ex. budgetmedel till driftskostnaderna kunna fördelas till samtliga åklagardistrikt. Delegationen bör också omfatta vissa personaladministrativa frågor som vissa ledighetsärenden m.m. Frågor av ifrågavarande slag bör regleras i myndigheternas arbetsordning. Det bör ankomma på riksåklagaren att utforma riktlinjer för delegationen.

Överprövningsverksamheten

Grunden för riksåklagarens och statsåklagarnas rätt och skyldighet att överpröva underordnad åklagares beslut återfinns i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken. Där stadgas att riksåklagaren som högste åklagare under regeringen har ansvaret och ledningen för åklagarväsendet i riket och under honom statsåklagarna i deras verksamhetsområden samt att riksåklagaren och statsåklagarna får överta uppgift som tillkommer lägre åklagare. Tillsynsskyldigheten anges närmare i instruktionen för riksåklagaren och i åklagarförordningen. Överprövningsinstitutet är ett utflöde av denna tillsynsskyldighet. Institutet är inte författningsreglerat utan har utvecklats i praxis. Inte heller i fråga om själva förfarandereglerna vid överprövning finns några direkta författningsbestämmelser. I 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 bilaga 4 s. 67 ff) har chefen för justitiedepartementet behandlat överprövningsförfarandet i olika avseenden. På grundval av

bl.a. dessa uttalanden har riksåklagaren utfärdat allmänna råd om handläggningen av överprövningsärenden (RÅC I:108).

Beslut av kammaråklagare eller distriktsåklagare överprövas av överåklagare medan statsåklagarbeslut överprövas av riksåklagaren. Överåklagarnas skyldigheter i detta avseende är desamma oavsett om det rör ett beslut på en storstadsmyndighet eller en lokal åklagarmyndighet. Detta innebär att överåklagarna vid åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö överprövar beslut av åklagare på den egna myndigheten medan överåklagarna vid regionåklagarmyndigheterna överprövar beslut från de lokala åklagarmyndigheterna.

Vårt förslag till ny åklagarorganisation innebär att de nya åklagarmyndigheterna i princip kommer att ha samma organisationsstruktur som de tre storstadsmyndigheterna har i dag. Vi finner det därför naturligt att man i den framtida organisationen tillämpar samma ordning för överprövning vid de nya åklagarmyndigheterna som man i dag gör vid de tre storstadsmyndigheterna. Någon olägenhet därmed har inte framkommit. Det innebär att beslut av åklagare vid åklagardistriktet eller av distriktsåklagare hos överåklagaren överprövas av denne, medan beslut av statsåklagare liksom hittills överprövas av riksåklagaren.

Lekmannamedverkan

Statskontoret föreslår i sin rapport att det inrättas en rådgivande nämnd vid varje åklagarmyndighet. Dessa nämnder skall i princip ha samma uppgifter och sammansättning som den nuvarande rådgivande nämnden hos riksåklagaren.

Regeringen beslutar om ledningsfunktionerna i de statliga myndigheter som lyder under regeringen. I myndigheternas instruktioner anger regeringen bl.a. om myndigheten skall ha en styrelse, hur styrelsen skall utses och vilka frågor som styrelsen skall avgöra. Detsamma gäller i princip statliga myndigheter på regional nivå som antingen direkt eller via ett centralt ämbetsverk lyder under regeringen.

Inom åklagarväsendet finns sedan år 1985 en rådgivande nämnd hos riksåklagaren. Enligt instruktionen för riksåklagaren skall nämndens mening inhämtas i ärenden som är av större vikt eller av principiell betydelse. Riksåklagaren skall också hålla nämnden informerad om verksamheten inom åklagarväsendet. Ärenden där det är fråga om att utöva en åklagaruppgift eller att pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall får inte behandlas i nämnden. Nämnden består av en ordförande och högst fem andra ledamöter. Ärendena föredras av riksåklagaren, biträdande riksåklagaren eller den tjänsteman riksåklagaren bstämmer.

Frågan om lekmannainflytande inom åklagarväsendet på regional nivå har tidigare varit föremål för diskussion. Departementschefen

anförde i 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85:100 bilaga 4 s. 77) att de lednings- och tillsynsfunktioner som förekommer på regional nivå är inriktade antingen på åklagarfunktionens utövande i det enskilda fallet eller på administrativa frågor. Som en följd av den föreslagna framtida inriktningen av verksamheten på de regionala åklagarmyndigheterna kommer tyngdpunkten där att ligga på den renodlade åklagarverksamheten. Enligt departementschefen saknades det därför något egentligt utrymme för ett medborgarinflytande inom åklagarväsendets regionala nivå.

Regionåklagarmyndigheternas verksamhet har hittills haft i huvudsak en operativ karaktär som utövats i förhållandevis små enheter. Behovet av en lekmanamedverkan har där inte varit lika uttalat. Ett viktigt syfte med lekmanamedverkan är att tillgodose allmänhetens berättigade krav på insyn i verksamheten. Vissa av våra förslag bl.a. införande av en möjlighet för åklagaren att utfärda strafföreläggande vid en förväntad villkorlig dom, innebär att åklagaren tillförs en utvidgad beslutanderätt i förhållande till i dag. Dessutom tillförs åklagarmyndigheterna både nya och omfattande administrativa uppgifter. Åklagarmyndigheterna kommer på ett annat sätt än i dag att fritt kunna disponera sina resurser. Också samarbetet med polisen kan komma att intensifieras. Det kan innebära att åklagarmyndigheterna får ett ökat inflytande över prioriteringsfrågor och liknande. Mot denna bakgrund kan det finnas skäl att överväga om den medborgerliga medverkan inom åklagarväsendet bör förstärkas.

Regeringen beslutade den 6 februari 1992 att tillkalla en kommitté för att se över förvaltningsmyndigheternas ledningsformer m.m. (dir. 1992:10). Av direktiven framgår att översynen i första hand skall omfatta de statliga förvaltningsmyndigheterna samt i tillämpliga delar affärsverken. En allmän utgångspunkt för kommitténs arbete skall vara att myndighetsledningarnas befogenheter och ansvar anpassas till de nya förutsättningar som följer av bl.a. den fortlöpande delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar som skett de senaste åren. Härvid bör kommittén även förutsättningslöst pröva behovet av lekmanainflytande i verksamheten. Som ett led i översynen bör en utvärdering göras av det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) i den del som avser myndighetsledningens befogenheter och ansvar m.m. Frågor som härutöver skall utvärderas är exempelvis vilken roll styrelser respektive råd spelat i myndigheternas ledning och i deras utvecklingsarbete. Man skall också bl.a. överväga verkstyrelsernas roll, ansvarsfördelningen mellan styrelse och verkschef samt konkretisera styrelsens uppgifter. Kommitténs uppdrag bör enligt direktiven vara slutfört före utgången av år 1992.

Den allmänna översyn som nu skall påbörjas beträffande förvaltningsmyndigheternas ledningsformer omfattar både behovet av lekmanainflytande i myndigheternas verksamhet överhuvudtaget och

formerna för ett framtida inflytande. Kommitténs överväganden kommer att ha betydelse för frågan om lekmannainflytande inom åklagarväsendet på såväl central som regional nivå. Med hänsyn härtill avstår vi från att lämna förslag i denna del. Vad vi ovan anfört om behov av förstärkt medborgerligt inflytande inom åklagarväsendet bör lämpligen beaktas av den berörda kommittén.

6.6 Övriga organisatoriska frågor

6.6.1 Åklagarmyndigheternas organisation

Vi lämnar inget konkret förslag till åklagarmyndigheternas organisation. Enligt vår mening bör det i första hand ankomma på överåklagaren att ansvara för hur respektive åklagarmyndighet organiseras.

De nya åklagarmyndigheterna kommer att variera i storlek. Om vi bortser från de tre storstadsmyndigheterna kommer den största åklagarmyndigheten enligt vårt förslag att omfatta ca 95 anställda och den minsta ca 30 anställda. Merparten av åklagarmyndigheterna kommer att ha mellan 60-80 anställda.

Ansvaret för hur respektive myndighet organiseras bör enligt statskontoret i första hand ankomma på överåklagaren eftersom det är han som kommer att ha verksamhetsansvaret för myndigheten. Statskontoret har dock redovisat en generell modell för de framtida åklagarmyndigheterna, storstadsmyndigheterna undantagna (se statskontorets rapport s. 107).

En fråga när man överväger de nya åklagarmyndigheternas organisation är i vad mån det vid överåklagarens kansli skall finnas åklagare för särskilda uppgifter. Att myndighetschefen måste disponera assistentåklagarna för tillfälliga förstärkningar och liknande vid åklagardistriktet är uppenbart. Överåklagaren och statsåklagaren har exklusiv behörighet att handlägga vissa mål samt överprövningar. Statsåklagaren är därför naturligt överåklagarens ställföreträdare och bör också finnas vid överåklagarens kansli. Det är svårare att bedöma behovet av åklagare med specialistkompetens. Det är möjligt att det skulle kunna vara till fördel för verksamheten i vissa regioner att t.ex. koncentrera eko-åklagarna till den ort på vilken polisens eko-rotel är belägen. Vi vill dock erinra om de vinster som nåddes genom 1985 års omorganisation. Enligt vår uppfattning bör det ankomma på överåklagaren att bestämma hur organisationen i detta hänseende skall se ut. Det kan härvidlag vara rimligt att vid utformningen av myndigheternas organisation utgå från dagens ordning. De framtida erfarenheterna i detta hänseende får ge svar på frågan om vilken organisa-

tion som är den mest effektiva ur verksamhetssynpunkt.

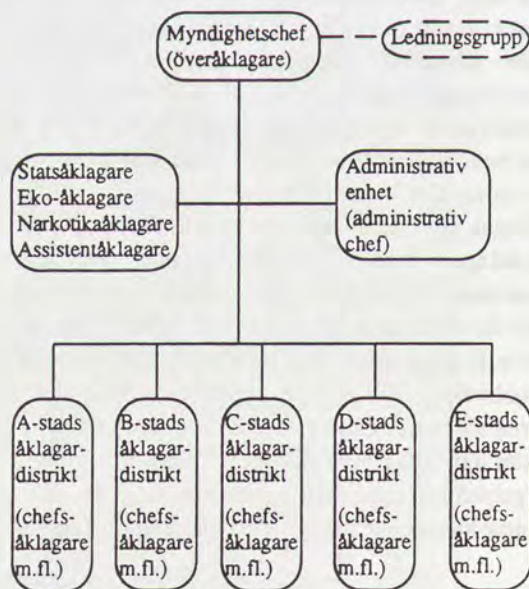
Vad gäller de administrativa funktionerna bör överåklagaren vid sin sida ha en administrativ enhet som förestås av en administrativ chef. Till denne bör så mycket som möjligt av de administrativa uppgifterna delegeras. Statskontoret föreslår att det t.ex. bör ankomma på den administrativa chefen att fördela assistentåklagare efter åklagardistriktens behov. Vi har inget att invända mot en sådan ordning. Så sker redan i dag på flera håll. Statskontoret påpekar även att det kan finnas vissa fördelar med en samlokalisering av överåklagarens kansli och ett åklagardistrikt. Vi instämmer i denna bedömning men anser att det bör ankomma på överåklagaren att här väga eventuella nackdelar mot de fördelar som kan vinnas med en sådan ordning.

Åklagardistriktet skall vart och ett ledas av en chefsåklagare. Detta gäller även det åklagardistrikt som finns på samma ort som överåklagaren.

I konsekvens med det ovan sagda föreslår vi inte några förändringar beträffande storstadsmyndigheternas organisationer förutom att ledningsgrupper bör införas även vid dessa myndigheter. Ansvaret för hur respektive myndighet skall organiseras bör åvila överåklagaren.

Vår generella modell för de framtida åklagarmyndigheterna skiljer sig något från statskontorets. Anledningen härtill är att vi anser att den administrativa enheten skall vara direkt knuten till överåklagaren. Därigenom ges den administrativa enheten en besluts- och styrfunktion gentemot åklagardistriktet i stället för en mer rådgivande funktion. Vår modell framgår av figuren nedan.

Figur Åklagarmyndigheten i Ö lään



6.6.2 Riksåklagarens framtida roll

Vi föreslår att det görs en översyn av riksåklagarens verksamhet och organisation.

Vi har tidigare beskrivit riksåklagarens uppgifter i den nuvarande organisationen. Av denna beskrivning framgår riksåklagarens tre funktioner dvs. den som rikets högste åklagare, den som allmän åklagare i högsta domstolen och den som central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Som ovan nämnts ingår det inte i vårt uppdrag att göra en översyn av riksåklagarens uppgifter och organisation. Riksåklagarens framtida roll är dock av stor betydelse vid utformningen av den framtida åklagarorganisationen. Statskontoret har i sin rapport föreslagit en översyn av riksåklagarens roll och kansli. Översynen bör enligt statskontoret även omfatta riksåklagarens administration samt ansvarsförhållandena för ADB-frågorna inom åklagarväsendet. Vi ansluter oss till detta förslag. Vi vill emellertid något kortfattat redogöra för vår syn på riksåklagarens framtida roll. Vi utgår då från att vårt förslag till ny åklagarorganisation genomförs, att det fulla verksamhetsansvaret delegeras till de nya åklagarmyndigheterna och att riksåklagaren även i fortsättningen kommer att ha de tre nämnda funktionerna inom åklagarväsendet.

Riksåklagarens tillsynsverksamhet utövas i huvudsak genom tre olika funktioner; tillsynsbesöken, överprövningsverksamheten och rätten att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Denna tillsynsfunktion tar inte enbart sikte på en tillsyn som gäller handläggning av åklagaruppgiften i det enskilda fallet. Riksåklagaren har vitala judiciella funktioner inte minst när det gäller rättssäkerhetsfrågor. Det åligger riksåklagaren att verka för en enhetlig rättstillämpning i hela riket. Den nya organisationen kommer enligt vår uppfattning att ställa större krav på information och utarbetande av riktlinjer i olika judiciella frågor. Riksåklagarens ansvar för metodutveckling kommer också att bli mer framträdande. När det gäller riksåklagarens tillsynsbesök kommer inriktningen på dessa att förändras. Ansvaret för tillsynen över åklagardistriktet kommer i den nya organisationen att i första hand att åvila respektive myndighetschef. Det åligger därefter myndighetschefen att inför riksåklagaren svara för alla delar av sin myndighet. Riksåklagarens tillsyn kan sålunda mer inriktas på hela myndighetens verksamhet. De i dag regelbundna besöken på de lokala åklagardistriktet bör därför minskas i omfattning och få andra former. Riksåklagarens överprövningsverksamhet kommer vad vi kan bedöma inte att påverkas av förändringarna. Inte heller kommer riksåklagarens uppgifter som allmän åklagare i högsta domstolen att påverkas.

En huvuduppgift för riksåklagaren som central förvaltningsmyndighet kommer att vara verksamhetsplaneringen och en annan att redovisa vilka resultat som uppnåtts inom organisationen. Verksamhetsplaneringen måste utgå från de övergripande mål och resultatkrav för åklagarverksamheten som formuleras av regering och riksdag. Det ankommer sedan på riksåklagaren att närmare utveckla vad dessa mål och resultatkrav innebär för inriktningen av åklagarverksamheten och i sin tur ställa upp krav på resultat. På samma sätt måste åklagarmyndigheterna tolka de krav som är uppställda och formulera egna resultatkrav. Andra viktiga uppgifter är att följa upp hur statsmakternas beslut omsätts i praktiken samt att lämna statsmakterna information och underlag för beslut beträffande åklagarväsendet.

Riksåklagarens förhållande till åklagarmyndigheterna bör enligt vår uppfattning i framtiden präglas av så litet inslag av detaljstyrning som möjligt. Så mycket beslutsfunktioner i administrativa frågor som kan bedömas vara rationellt och ekonomiskt möjligt bör decentraliseras till den som har det direkta verksamhetsansvaret dvs. myndighetschefen. Tyngdpunkten när det gäller att styra åklagarverksamheten bör förskjutas på så sätt att riksåklagaren i än högre grad än i dag utövar en övergripande funktion medan den direkta ledningen i allt väsentligt utövas av åklagarmyndigheterna. Av riksåklagarens övergripande verksamhetsansvar följer att han är anslagsmyndighet avseende samtliga åklagarmyndigheter. Verksamheten styrs bl.a. genom fördelningen av de resurser som åklagarväsendet erhållit. I överensstämmelse med grundsynen att detaljstyrning bör undvikas bör fördelningen av resurser i så stor utsträckning som möjligt ske i form av medelsramar.

Riksåklagarens styrning av verksamheten bör i övrigt präglas av en systematisk spridning av kunskaper om arbetsmetoder, en samordning av åklagarmyndigheternas kompetens och kapacitet i övrigt, ett tillvaratagande av ideér och en vidareutveckling därav, ett tillvaratagande av delegationsmöjligheter samt en aktiv utformning av riktlinjer på olika områden.

I den framtida organisationen bör riksåklagaren enligt vår mening ha en stark arbetsgivarroll. Inrättande jämte tillsättningar och beredningar av tillsättningar av vissa åklagartjänster bör också i framtiden skötas av riksåklagaren. Det vore dock naturligt, i belysning av den nya ledningsfilosofin, att rätten att besluta om tillsättning av vissa tjänster överförs från regeringen till riksåklagaren medan andra beslut överförs från riksåklagaren till åklagarmyndigheterna.

Det direkta ansvaret för att skapa en god miljö för den enskilde arbetstagaren bör naturligen åvila varje enskild myndighet. Riksåklagaren bör dock även här ha ett övergripande ansvar när det gäller allmänna frågor om arbetsmiljön inom åklagarväsendet samt rehabiliteringsverksamheten.

Både riksåklagaren och åklagarmyndigheterna bör ansvara för att effektiva arbetsformer utvecklas. Riksåklagarens ansträngningar i detta avseende bör inriktas på mer övergripande frågor såsom att utveckla generella arbetsmetoder för att förbättra och förenkla det dagliga åklagararbetet. Riksåklagaren bör också systematisera och sprida kunskaper samt uppmuntra till och skapa förutsättningar för samarbete mellan myndigheterna. Riksåklagaren har också ett särskilt ansvar för chefsutvecklingen inom verksamheten.

Ansvar för att utveckla generella ADB-tekniska hjälpmedel bör ligga på riksåklagaren. Det är också naturligt att riksåklagaren behåller det övergripande ansvaret för att underhålla sådan utrustning som tillhandahållits centralt. På sikt bör det givetvis stå varje åklagarmyndighet fritt att investera i ADB-utrustning.

Riksåklagaren bör ha ett övergripande ansvar för att kostnadseffektiva former utvecklas för att upphandla varor och tjänster till åklagarmyndigheterna. Det är dock viktigt att detta i så liten utsträckning som möjligt inkräktar på den enskilda myndighetens rörelsefrihet.

Vad gäller utbildningsverksamheten är det svårt att ange rollfördelningen mellan riksåklagaren och åklagarmyndigheterna. Vissa principer kan dock urskiljas. Det är enligt vår uppfattning naturligt att riksåklagaren har det övergripande ansvaret för att åklagare erhåller en likvärdig utbildning oavsett var i landet de antas. Det behöver inte betyda att utbildningen anordnas i riksåklagarens regi. Nuvarande ansvarsuppdelning som innebär att riksåklagaren anordnar de teoretiska grundkurserna medan åklagarmyndigheterna ansvarar för den praktiska utbildningen framstår dock som ändamålsenlig. I övrigt bör åklagarmyndigheterna ansvara för att personalen erhåller adekvat utbildning. Riksåklagaren bör dock ha ett övergripande ansvar för att utbildningsmetoder utvecklas och att samarbete sker såväl inom åklagarväsendet som mellan åklagarmyndigheterna och externa myndigheter. Det kan också vara ändamålsenligt med centralt anordnade kurser som kan tillhandahållas av riksåklagaren som en service gentemot åklagarmyndigheterna.

Verksamhetsplanering förutsätter tillgång på information. Det är naturligt att riksåklagaren har det övergripande ansvaret för att information som avser hela landet samlas in och bearbetas. Uppgiften att utveckla metoder för insamling, bearbetning och analys hör självfallet hit.

Riksåklagaren bör också ha vissa servicefunktioner dvs. sådana uppgifter som fullgörs som en konsekvens av fattade beslut eller andra givna förhållanden. Detta behöver inte innebära att det rör sig om okomplicerade arbetsuppgifter. Den del av ekonomiadministrationen som omfattar redovisning inklusive uppdatering av redovis-

ningssystemet, kan i allt väsentligt sägas utgöra en servicefunktion. Med hänsyn till att riksåklagaren är anslagsmyndighet måste han också ha ett centralt ansvar för redovisningen. Däremot är det inte givet att han också skall svara för uppdatering av olika system.

6.6.3 Ansvars- och arbetsfördelning

I detta avsnitt redovisar vi ett förslag till en framtida administrativ ansvars- och arbetsfördelning mellan riksåklagaren, åklagarmyndigheterna och åklagardistrikten.

Statskontoret har i sin rapport redovisat hur en framtida administrativ ansvars- och arbetsfördelning mellan riksåklagaren, åklagarmyndigheterna och åklagardistrikten skulle kunna se ut. Enligt denna skulle fördelningen vara följande.

Riksåklagaren

- övergripande verksamhetsplanering och målstyrning,
- samordning mellan regionerna,
- samordning med rikspolisstyrelsen och domstolsverket m.fl.,
- anslagsframställning och budgetsammanställning för hela åklagarväsendet,
- budget- och resultatansvar för hela åklagarväsendet,
- fördelning av budgetramar på regionala myndigheter,
- resultatstyrning,
- årsredovisning inkl. resultatredovisning och bokslut,
- intern revision och controlleruppgifter,
- personal- och lönepolitiska riktlinjer,
- riktlinjer för personaldimensionering,
- inrättande och tillsättning av vissa tjänster,
- central arbetsgivarroll,
- central personalutbildning och utbildningspolitiska riktlinjer,
- arbetsmiljöfrågor,
- riktlinjer för beredskapsplanering,
- central verksamhetsstatistik,
- utveckling av generella ADB-system och teknikstöd,
- metodutveckling,
- informationsansvar,
- riktlinjer för säkerhetsfrågor,
- övergripande ansvar för arkivfrågor,
- central redovisning och löneadministration,
- central blankettservice,
- arbetsrättslig rådgivning,

- centrala upphandlingsavtal,
- upphandling och underhåll av ADB-system och utveckling av lokala ADB-system.

Åklagarmyndigheterna

- verksamhetsplanering för regionen,
- anslagsframställning till riksåklagaren,
- budget- och resultatansvar,
- mål- och resultatstyrning,
- resultatuppföljning,
- resultatredovisning,
- ekonomiadministration,
- granskning av reseräkningar,
- personaladministration,
- arbetsordning,
- arbetsgivaransvar,
- arbetsmiljöansvar,
- inrättande, rekrytering och tillsättning av tjänster som inte tillsätts av regeringen och riksåklagaren,
- personalutbildning,
- löneförhandlingar,
- MBL-förhandlingar,
- upphandling av inventarier och utrustning,
- kontorsdrift och lokaler,
- säkerhetsfrågor,
- jour- och beredskapsplanering.

Åklagardistriktet

- verksamhetsplanering för distriktet,
- personalredovisning,
- personalansvar,
- handkassa,
- kontorsservice och lokalvård,
- säkerhetsfrågor,
- övriga frågor som överåklagaren finner lämpligt att delegera till åklagardistriktet.

Vi kan i huvudsak ansluta oss till denna fördelning med tillägget att MBL-förhandlingar även ankommer på riksåklagaren liksom på åklagardistriktet. Det bör också åligga åklagarmyndigheterna att samverka med andra åklagarmyndigheter.

6.6.4 Övriga frågor

Vi föreslår att en ordning med tidsbegränsade förordnanden för överåklagarna bör övervägas i särskild ordning. Med hänsyn till det väsentligt ändrade arbetsinnehållet i arbetsuppgifterna för en överåklagare bör också övervägas om tjänsterna som överåklagare skall kungöras lediga då den nya organisationen genomförs. En annan fråga som bör beaktas är om även riksåklagarens och biträdande riksåklagarens tjänster bör tidsbegränsas.

Tidsbegränsade förordnanden

Inom åklagarväsendet tillsätts tjänsterna som riksåklagare, biträdande riksåklagare, överåklagare eller andra tjänster som statsåklagare av regeringen genom förordnande tills vidare.

Som framgått av vad vi tidigare anfört kommer cheferna för de framtida åklagarmyndigheterna att få ett utökat myndighetsansvar dels på det ekonomiska området genom decentralisering av budgetansvar m.m. och dels genom att antalet anställda vid respektive myndighet kraftigt kommer att utökas. Vidare kommer det att ställas ökade krav på myndighetschefernas förmåga att genom olika ledningsåtgärder öka effektiviteten inom myndighetens verksamhetsområde. Bland annat mot denna bakgrund kan det finnas anledning att överväga vilka anställningsformer som skall gälla för högre chefer inom åklagarväsendet.

Frågor om bl.a. den framtida chefsförsörjningen i statsförvaltningen behandlas i verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99). Enligt departementschefen borde de principiella utgångspunkterna för chefsförsörjningen och inriktningen av denna vara att rekryterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer mera systematiskt och målmedvetet bör utnyttjas med inriktningen att förnya, förändra och effektivisera den statliga förvaltningen. En uppfattning som länge haft stöd i forskningen är enligt propositionen att chefers egen utveckling och benägenhet för förnyelse avtar efter många år i samma befattning. Det är också en ofta gjord erfarenhet att rörlighet och cirkulation i chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamhet som individ. Erfarenheter pekar också på att det kan krävas olika kvalifikationer hos cheferna i de olika utvecklingsskederna som en verksamhet undergår.

Resonemangen om de positiva värden som en ökad rörlighet för verkschefer kan inrymma är enligt departementschefen självfallet tillämpliga på andra nivåer inom myndigheterna. Departementschefen förordade därför en utökad tillämpning av tidsbegränsade förordnanden för högre chefer. Departementschefen var dock inte beredd att förorda att avdelningschefer eller motsvarande, normalt skulle

anställas på tidsbestämda förordnanden på samma grunder som gäller för verkschefer dvs. med rätt till förordnandepension efter minst ett antal år. Däremot förordnade departementschefen en inom flera myndigheter tillämpad ordning som innebär att chefer inom ramen för sin anställning i myndigheten placeras på en i tiden avgränsad uppgift, t.ex. sex år, som chef för en viss funktion. I god tid före denna tidsperiods utgång prövas frågan om de fortsatta uppgifterna. För en fortsatt chefsfunktion bör en kortare period kunna bestämmas. Alternativt kan tjänstemannen ges nya arbetsuppgifter som allmänt sett bör vara likvärdiga med de tidigare. Likvärdigheten bör avse arbetsuppgifternas kvalifikationsgrad och ansvar i allmänhet eller inom ett specialområde och behöver alltså inte vara kopplat till ett chefsansvar.

De riktlinjer om chefsförsörjningen inom statsförvaltningen som riksdagen i enlighet med de nyss berörda förslagen beslutade om våren 1987 (KU 1986/87:29, rskr. 226) förs nu successivt ut i tillämpning. Enligt vår uppfattning finns det goda skäl att nu pröva om dessa riktlinjer bör ges genomslag också inom åklagarväsendet. För en utveckling i sådan riktning talar inte bara de skäl som anförts tidigare utan också det väsentligt utökade chefsansvaret som i framtiden kommer att åvila myndighetscheferna. Å andra sidan talar vissa principiella skäl mot visstidsförordnanden. Även överåklagarna skall vara utövande åklagare. På överåklagarna skall falla särskilt kvalificerade mål och sådana ärenden som av auktoritetsskäl bör handläggas av dessa. Det innebär att överåklagarna måste fatta beslut i rättstillämpningsfrågor som kan uppfattas som obekväma eller väcka stort uppseende. För att minska risken att åklagarna misstänks ta obehöriga hänsyn eller utsätts för påtryckningar kan det finnas skäl att betona att de måste ha trygghet i sin anställning. Dessa omständigheter gör sig dock inte så starkt gällande om tidsbegränsningen av förordnandet bara avser chefsfunktionen som sådan.

Vi anser sammantaget att de skäl som talar för en tidsbegränsning av förordnandena för överåklagarna är så starka att en sådan ordning bör övervägas. Att införa tidsbegränsade förordnanden för de tjänster vi nu angett kräver dock överväganden på en rad områden. En sådan övergång får givetvis inte ändra på den anställningstrygghet som råder i dag. En annan fråga är hur en övergång till ett nytt system skall genomföras i förhållande till dem som i dag har förordnanden tills vidare på sina tjänster. Frågorna bör enligt vår uppfattning övervägas i särskild ordning.

Med hänsyn till det väsentligt ändrade innehållet i arbetsuppgifterna för en överåklagare bör i särskild ordning också övervägas om tjänsterna som överåklagare skall kungöras lediga då den nya organisationen genomförs.

En annan fråga som bör beaktas, exempelvis inom ramen för översynen av riksåklagarens framtida roll, är om även riksåklagarens och biträdande riksåklagarens tjänster bör tidsbegränsas.

Myndigheternas benämning m.m.

Inom den nuvarande organisationen är åklagarmyndighetens namn knutet till lokaliseringen av myndigheten. Inom varje region finns således en regionåklagarmyndighet och ett flertal åklagarmyndigheter. Att behålla de nuvarande namnen på de lokala åklagarmyndigheterna kan givetvis inte komma i fråga eftersom dessa efter omorganisationen inte kommer att vara självständiga myndigheter. Inte heller bör regionåklagarmyndigheterna behålla sina namn eftersom de framtida åklagarmyndigheterna kommer att omfatta samtliga nuvarande myndigheter inom hela regionen och alltså inte vara lokaliserad till en viss ort.

Vi har övervägt olika benämningar på de framtida åklagarmyndigheterna. Benämningar av typen region eller område är enligt vår uppfattning alltför oprecisa. En korrekt och lättförståelig benämning på de framtida åklagarmyndigheterna anser vi vara att myndigheterna ges namn efter de län deras verksamhetsområde omfattar, alltså exempelvis åklagarmyndigheten i Värmlands län och Örebro län. På motsvarande sätt bör de framtida åklagarmyndigheterna inom Stockholmsregionen benämnas åklagarmyndigheten i norra Stockholms län och Gotlands län respektive åklagarmyndigheten i södra Stockholms län. Benämningen åklagardistrikt bör bibehållas och ge namn åt de lokala enheterna. Exempelvis bör den nuvarande åklagarmyndigheten i Karlstad benämnas åklagarmyndigheten i Värmlands län och Örebro län, Karlstads åklagardistrikt.

6.7 Specialisering

Enligt vår uppfattning är det av stor vikt att varje åklagare har en bred kunskap och en allmän överblick över olika typer av juridiska frågor. Vi anser dock att det på områden som kräver särskild utbildning och erfarenhet kan finnas skäl för en ökad specialisering. De brottstyper vi anser närmast kan komma ifråga för en ökad specialisering är sexualbrott mot barn, ungdomsmål, miljömål, eko-mål och narkotikamål. Vi anser också att riksåklagaren bör ta under övervägande frågan om specialtjänsterna som eko-åklagare och narkotikaåklagare skall tidsbegränsas. Vi föreslår att riksåklagaren skall ange de riktlinjer som behövs för att nå en ändamålsenlig specialisering inom åklagarväsendet.

6.7.1 Åklagarnas synpunkter

Inom åklagarkåren synes majoriteten av åklagarna vara motståndare till en ökad specialisering. Man har till oss framfört i stort sett samma argument mot specialisering som framfördes till åklagarutredningen i början på 1980-talet dvs. att en ökad specialisering leder till en sårbar organisation och en risk för att åklagarna uppdelas i ett A- och B-lag. När det gäller eko-brott och grövre narkotikabrott är man mot bakgrund av dessa måls komplexitet och frekvens, dock övertygad om att en specialisering är nödvändig. Ett mindre antal åklagare anser emellertid att specialiseringen bör utvidgas. Med samma motiv som nyss nämnts är de brottstyper som utpekats som lämpliga för en ökad specialisering sexualbrott, miljöbrott, databrott, jaktbrott samt en del sällan förekommande brottstyper av mer komplicerat slag. Det har också framförts olika förslag till hur specialiseringen skall genomföras, alltifrån cirkulation och intressefördelning till visstidsförordnanden med lönetillägg. Några förslag om inrättade av speciella tjänster för andra måltyper än eko-brott och narkotikabrott, har inte framförts.

På regeringens uppdrag har riksåklagaren och rikspolisstyrelsen under år 1991 bl.a. gjort en kartläggning av det aktuella läget när det gäller myndigheternas insatser mot den ekonomiska brottsligheten. Sammanfattningsvis konstaterade utredningen i sin kartläggning att åklagarväsendets organisation för bekämpning av ekonomisk brottslighet är intakt men att åklagarna under senare år använt betydligt mindre tid för handläggning av mål om ekonomisk brottslighet än vad som var fallet i mitten av 1980-talet. Förklaringen till detta synes enligt utredningen vara att polisen producerar färre brottsutredningar. Av utredningen framgår också att myndigheterna anser att åklagarväsendets egna resurser för bekämpning av ekonomisk brottslighet

räcker till. Flera överåklagare betonar emellertid att en resursförstärkning inom polisväsendet eller andra myndigheter som är betydelsefulla i detta sammanhang t.ex. skattemyndigheterna, måste följas upp med en motsvarande förstärkning på åklagarsidan. I annat fall kommer balanserna endast att flyttas från polisen till åklagarväsendet eftersom det saknas resurser att möta en ökad tillströmning av mål.

Från flera håll har man emellertid påpekat att antalet specialtjänster för bekämpning av både eko-brott och narkotikabrott är för få. Framförallt i storstäderna är antalet erfarna åklagare som på heltid sysslar med dessa brottstyper fler än antalet tjänster. Antalet specialtjänster borde därför bringas mer i samklang med det antal åklagare som i praktiken ägnar sig åt denna brottslighet.

6.7.2 För- och nackdelar med specialisering

Det finns både fördelar och nackdelar med en specialisering. Fördelarna är bl.a. följande.

En åklagare som regelmässigt arbetar med en viss måltyp tillägnar sig med tiden ett specialkunnande inom detta område. Generellt förhåller det sig så att ju större erfarenhet en åklagare har av en viss brottstyp, desto större är sannolikheten att han, när han i ett visst mål träffar på ett juridiskt problem, haft anledning att ta ställning till samma eller liknande problem i ett tidigare mål. Detta kan då leda till att åklagaren ganska lätt kan lösa en juridisk fråga som en annan åklagare skulle uppfatta som komplicerad. Detta innebär att en specialiserad åklagare i många fall kan arbeta snabbare och billigare dvs. specialiseringen medför en ökad effektivitet. Vinsterna blir större ju mer avgränsad och svårtillgänglig lagstiftningen inom det berörda området är.

En annan fördel med specialisering är att det både är billigt och enkelt att ge ett fåtal åklagare en kvalificerad utbildning på berörda områden.

Åklagare samarbetar, förutom med polisen, i stor utsträckning med andra myndigheter. Det gäller exempelvis skattemyndigheter, kronofogdemyndigheter och socialtjänsten. Om de måltyper i vilka man samverkar med andra myndigheter koncentreras till vissa åklagare, är detta till fördel i kontakterna mellan myndigheterna.

Vissa måltyper kräver särskilda arbetsmetoder t.ex. ett mycket omfattande engagemang i förundersökningen, vilket inte alltid kan förenas med en vanlig åklagartjänst. I dessa fall är det en klar fördel med en specialisering genom särskilda åklagartjänster.

En del måltyper exempelvis ungdomsmål, skall handläggas enligt särskilda rutiner. Även i dessa fall kan det vara en fördel med en specialisering.

Mot dessa fördelar måste vägas en rad nackdelar.

Specialisering medför en risk för att arbetsuppgifterna blir alltför ensidiga och att kunskaper och kännedom om praxis på andra områden faller i glömska. En långtgående specialisering kan genom denna sin ensidighet innebära en utarmning av den specialiserade åklagarens kompetens så att denne får svårare att på ett fullgott sätt utöva sin uppgift beträffande mål av annan art. En specialisering kan även medföra en risk för att åklagaren tappar överblicken över det juridiska fältet med det resultatet att hans bedömningar avlägsnar sig från den allmänna rättsutvecklingen.

Det kan även finnas en risk för att åklagarens roll som objektiv förundersökningsledare påverkas i negativ riktning. Åklagaren har en viktig kontrollfunktion. För att upprätthålla den måste han hålla distans dels till utredningen och dels till ämnesområdet som sådant. En specialisering kan innebära en fara för att åklagaren tappar denna distans.

En annan omständighet som talar mot en specialisering är att enahanda arbetsuppgifter leder till minskad stimulans i arbetet. Det finns också en risk för att den specialiserade åklagaren isoleras och hamnar utanför gemenskapen med andra åklagare.

En nackdel med specialisering genom inrättande av specialtjänster är att dessa tjänster låses upp till en mindre område av åklagarverksamheten. Organisationen blir då mindre flexibel och mer sårbar. De specialtjänster som finns inom åklagarväsendet är för närvarande attraktiva och eftersträvas av många. Detta innebär en risk för att man så småningom återfinner de särskilt kvalificerade åklagarna inom ett begränsat område av åklagarverksamheten. Om å andra sidan tjänsternas attraktionskraft minskar kan detta medföra rekryterings-svårigheter. Det finns även en risk för en uppdelning av åklagarna i ett A- och ett B-lag vilket bl.a. kan leda till svårigheter när en åklagare skall byta arbetsuppgifter, särskilt om den specialiserade åklagaren är högre avlönad än sin kollega. Vidare kan en specialiserad åklagares avhopp bli mycket kännbar för åklagarverksamheten inom distriktet eller regionen.

6.7.3 Överväganden och förslag

När det gäller att belysa frågan om det finns skäl att utvidga specialiseringen inom åklagarväsendet måste man först klargöra bakgrunden till frågeställningen.

Inom åklagarväsendet ökar arbetsbelastningen samtidigt som brottens karaktär förändras till att bli än mer tidskrävande och svårutredda. Dessutom är det statsfinansiella läget sådant att man inte kan räkna med några nämnvärda personella förstärkningar framgent.

Mot denna bakgrund är givetvis syftet med en ökad specialisering att söka uppnå en snabbare och billigare målhantering dvs. att öka effektiviteten inom åklagarväsendet.

Om man enbart ser till effektivitetsaspekten finns det som framgått av det föregående mycket som talar för en ökad specialisering. Å andra sidan finns, som nämnts, vissa nackdelar. Eftersom dessa nackdelar främst hänför sig till risken att arbetet blir alltför ensidigt och cirkulation motverkas, bör prövas om en önskvärd grad av specialisering kan åstadkommas utan att rörligheten och flexibiliteten minskas.

Vi anser det vara av stor vikt att varje åklagare har en bred kunskap och en allmän överblick över olika typer av juridiska frågor. Den stora allsidigheten hos åklagarna utgör en förutsättning för en kunnig åklagarkår och bidrar till flexibiliteten i åklagarverksamheten. En organisation där verksamheten bedrivs i många små åklagardistrikt kan till och med sägas förutsätta en allmän bred och generell kompetens bland åklagarna. Möjligheterna till en utvidgad specialisering inom åklagardistriktet är mot denna bakgrund relativt begränsad. Som vi snart återkommer till öppnar den föreslagna organisationen dock nya möjligheter härvidlag.

En förutsättning för en effektiv brottsbekämpning är att åklagarna har erforderlig utbildning. Mot bakgrund av de ökade krav som i olika hänseenden ställs på åklagarna finner vi det uppenbart att det i framtiden erfordras att åklagarna erbjuds betydligt mer specialutbildning än vad som är fallet i dag. Sådan utbildning kan av resursskäl inte ges till alla åklagare. På motsvarande sätt är det naturligtvis viktigt att de åklagare som erhållit specialutbildning får tillämpa de kunskaper de därvid inhämtat. Statistiken visar att det är den traditionella brottsligheten som fortfarande utgör det huvudsakliga arbetsområdet för rättsväsendet och därmed även för åklagarverksamheten. Svårigheterna i åklagararbetet kan dock i stor utsträckning hänföras till andra typer av brottslighet än den traditionella. Ett exempel på detta är den ekonomiska brottsligheten. Vad gäller denna och andra tidskrävande och komplicerade brottstyper ligger åklagarväsendet redan långt framme i fråga om specialisering. Detta utesluter dock inte en specialisering inom andra brottstyper där svårigheterna i åklagararbetet motiverar detta.

Frågan om på vilka områden och på vilket sätt specialisering bör ske måste enligt vår mening utgå från den operativa verksamhetens behov. Detta bestäms i sin tur till stor del av de krav som ställs på åklagarverksamheten från statsmakterna, domstolarna, polisen och från andra samverkande myndigheter som t.ex. skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter. Men också krav som rör åklagarväsendet mer internt måste vägas in. Det gäller t.ex. behovet av utbildning, en ändamålsenlig arbetsfördelning och den enskildes möjligheter till

stimulerande och omväxlande arbetsuppgifter. På allt fler åklagarmyndigheter har man insett behovet av en ökad specialisering. För att kunna handlägga målen effektivt har man i stor utsträckning koncentrerat handläggningen av t.ex. sexualbrott mot barn, ungdomsmål, miljömål, eko-mål och narkotikamål till vissa åklagare. De här angivna brottstyperna är också de som vi anser närmast kan komma ifråga för en ökad specialisering. Vad gäller dessa brott anser vi det särskilt angeläget att de åklagare som handlägger dessa typer av mål kontinuerligt erbjuds utbildning så att de kan vidmakthålla goda kunskaper på området. Vi vill dock inte utesluta en ökad specialisering på ytterligare områden exempelvis brott mot jakt- och fiskelagstiftningen samt brott mot upphovsrätten. Det är dock behoven som skall styra inriktningen av specialiseringen.

Behovet av specialisering varierar emellertid tidsmässigt och geografiskt och är även i viss mån beroende av de åklagare som vid tillfället tjänstgör vid myndigheten. Detta talar för att grunden och omfattningen av specialiseringen bör vara flexibel. Därvid bör särskilt uppmärksammas frågan om man bör ha särskilda åklagartjänster för handläggning av viss måltyp. I dag finns det specialtjänster för handläggning av mål om ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet. Sådana tjänster är befordringstjänster. Vi anser i och för sig att dessa specialtjänster är väl motiverade med hänsyn tagen till dessa brottstypers frekvens och speciella beskaffenhet. Vad gäller antalet sådana tjänster ankommer det på riksåklagaren att inrätta det antal han finner lämpligt. Vår uppfattning är att antalet tjänster bör stå i överensstämmelse med det faktiska behovet. Som vi tidigare anfört medför en specialisering vissa nackdelar som till stor del har sin grund i en brist på cirkulation av åklagare eller arbetsuppgifter. Det kan upplevas som påfrestande att exempelvis enbart handlägga narkotikamål under längre tider. Specialisering genom specialtjänster motverkar en välbehövlig cirkulation. Vi anser därför att riksåklagaren, mot bakgrund av vad som här anförts, bör ta under övervägande frågan om sådana tjänster skall tidsbegränsas. Vad gäller andra brottsområden än de nu nämnda, anser vi specialisering bör ske på annat sätt än genom specialtjänster. Möjligheten att tillgodose behovet av specialisering bör göras mer flexibelt än vad som hittills varit fallet. Specialiseringen måste också kunna förändras i takt med att behovet förändras. Även om specialiseringen sker på ett mer flexibelt sätt bör det finnas möjlighet att inom ramen för en friare lönesättning premiera de åklagare som åtar sig särskilt krävande åklagaruppgifter.

Mot bakgrund av vad nu sagts anser vi att frågan om en ökad specialisering inom åklagarväsendet i förlängningen blir en fråga om åklagarväsendets organisations- och ledningsstruktur och på vilken nivå som beslut om specialisering bör fattas. Som vi tidigare anfört

är det behovet i den operativa åklagarverksamheten som bör avgöra i vilken grad specialisering bör ske. Inte annat än i undantagsfall bör ett sådant beslut fattas centralt. Avgörandet bör i stället ligga så nära den operativa åklagarverksamheten som möjligt och där ansvaret för verksamheten finns. Enligt vår uppfattning bör frågan om specialisering lösas på åklagarmyndigheterna. Överåklagarna bör således åläggas och ges möjlighet att som en del i sin ledningsfunktion, också svara för att behovet av specialisering, i konkurrens med de andra krav som finns, blir tillgodosett. I den föreslagna organisationen kommer möjligheten att tillvarata specialiseringens fördelar utan att detta inverkar menligt på effektiviteten att öka. En överåklagare kan genom t.ex. arbetsordningen bestämma att vissa måltyper skall speciallottas inom myndigheten t.ex. på ett visst åklagardistrikt eller på en viss åklagartjänst. I vissa mer sällan förekommande måltyper kan också tänkas att man samarbetar över myndighetsgränserna. En sådan ordning medför givetvis att avstånden till polisen ökar liksom resorna för åklagaren till domstol. Vår bedömning är dock att vissa brottstyper trots dessa uppenbara nackdelar, lämpar sig bra för en specialisering på detta sätt.

Det är självklart av stor vikt att statsmakternas intentioner exempelvis vad avser särskilda satsningar på vissa brottstyper får genomslag i den brottsbeivrande verksamheten. Förändringar i lagstiftningen eller andra omständigheter kan påverka specialiseringsbehovet. Även om huvudansvaret för inriktningen av verksamheten bör ligga hos överåklagaren krävs därför samtidigt en aktiv ledning och tillsyn från centralt håll. Vi föreslår därför att riksåklagaren skall ange de riktlinjer som behövs för att nå en ändamålsenlig specialisering inom åklagarväsendet. Givetvis är riksåklagaren i dessa avseenden bunden av statsmakternas ställningstaganden vad gäller prioriteringar i verksamheten m.m. Riksåklagarens roll är således bl.a. att föra ut av statsmakterna givna riktlinjer och tillse att de får genomslag i åklagarverksamheten. Riksåklagaren skall också ansvara för planering, samordning mellan regioner och uppföljning av verksamheten. I regionen ankommer det på överåklagaren att bedriva verksamheten med utgångspunkt i de riktlinjer som riksåklagaren lagt fast.

Sammanfattningsvis anser vi att

- det är av stor vikt att varje åklagare har en bred kunskap och en allmän överblick över olika typer av juridiska frågor,
- frågan om på vilka områden och på vilket sätt specialisering bör ske måste utgå från den operativa verksamhetens behov,
- det på områden som kräver särskild utbildning och erfarenhet kan finnas skäl för en ökad specialisering,
- specialtjänsterna för handläggning av mål om ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet bör bestå,

- specialiseringens nackdelar bör motverkas genom en ökad cirkulation,
- det bör övervägas om vissa måltyper skall speciallottas inom de framtida åklagarmyndigheterna till ett visst åklagardistrikt eller en viss åklagartjänst,
- riksåklagaren skall ange de riktlinjer som behövs för att nå en ändamålsenlig specialisering inom åklagarväsendet samt att
- det ankommer på överåklagaren att bedriva verksamheten med utgångspunkt i de riktlinjer som riksåklagaren lagt fast.

6.8 Forumregler

Vi föreslår att åklagarnas lokala behörighet regleras i åklagarförordningen. Att därutöver införa formella forumregler för åklagarna, på det sätt som gäller för domstol, anser vi inte vara motiverat.

6.8.1 Inledning

Åklagarnas lokala behörighet kan i dag endast utläsas indirekt av reglerna om tingsrätternas lokala behörighet. Enligt våra direktiv skall vi överväga om några fördelar står att vinna genom att uttryckliga forumregler införs för åklagarna.

6.8.2 Behörighet och tjänsteplikt

Allmänna åklagare är riksåklagaren, statsåklagarna och distriktsåklagarna. Vidare finns biträdande åklagare. För statsåklagarna förekommer två olika titlar, överåklagare och statsåklagare. Distriktsåklagarna har titlarna chefsåklagare, kammaråklagare och distriktsåklagare. Den största gruppen biträdande åklagare utgörs av vikariats- och förstärkningspersonalen, assistentåklagarna.

Varken rättegångsbalken eller åklagarförordningen innehåller några egentliga regler om åklagarnas lokala behörighet. Indirekt ges emellertid en behörighetsregel i 7 kap. 4 § rättegångsbalken genom att där sägs att allmän åklagare vid underrätt och hovrätt är statsåklagare eller distriktsåklagare. En analog tillämpning av 19 kap. rättegångsbalken ger vid handen att distriktsåklagaren är behörig åklagare i brottmål för vilka brottmålsforum finns inom åklagardistriktet. På motsvarande sätt är statsåklagaren behörig inom sitt verksamhetsområde.

Tjänsteplikten för en åklagare omfattar enligt allmänna avtalsrättsliga grunder att han är skyldig att utföra det arbete han åtagit sig i

anställningsavtalet och även i övrigt uppfylla de särskilda åligganden som får anses innefattade i tjänsten. Åklagarna har dock en mer långtgående tjänsteplikt än många andra kategorier av arbetstagare. Anledningen härtill är sannolikt åklagarverksamhetens speciella natur. Samhället måste ha något skydd mot att åklagarverksamheten på en ort plötsligt skulle upphöra att fungera på grund av sjukdom eller annat. En distriktsåklagares tjänsteplikt omfattar i första hand det egna åklagardistriktet. Enligt 33 § åklagarförordningen får en åklagare dock förordnas att utföra en annan åklagares uppgifter. Sådana förordnanden utfärdas av riksåklagaren eller den åklagarmyndighet som riksåklagaren bestämmer. Enligt riksåklagarens föreskrifter om personaladministrativ verksamhet får överåklagaren förordna en distriktsåklagare vid en lokal myndighet inom regionen att utföra åklagaruppgifter vid en annan myndighet inom samma region. Enligt 25 § åklagarförordningen är en åklagare vid en lokal åklagarmyndighet i en region också skyldig att fullgöra beredskap inom regionen i den omfattning riksåklagaren bestämmer. Reglerna innebär att åklagarens tjänsteplikt inte är inskränkt till den lokala myndighet vid vilken han tjänstgör. Han kan således tas i anspråk för tjänstgöring vid vilken annan myndighet inom åklagarväsendet som helst, om han förordnas därtill. Förordnanderätten är inte begränsad vare sig till rummet eller till tiden. Den är heller inte beroende av ett frivilligt åtagande från åklagarens sida. I praktiken tillmäts självfallet åklagarens inställning stor betydelse och det har, såvitt känt, inte förekommit att någon förordnats mot sin vilja. Genom förordnandet utvidgas också behörigheten.

Enligt 34 kap. 1 § rättegångsbalken skall rätten ex officio beakta sin behörighet. Det är alltså domstolen som avgör om den är rätt forum för målet. Kompetensfördelningen mellan olika åklagare är emellertid en intern åklagarangelägenhet och rätten har alltså att godta den som väckt talan (se Ekelöf, Rättegång II, 7:e upplagan, s 57). Ett mål kan således inte avvisas av rätten på den grunden att åklagaren inte har lokal behörighet, om rätten har forum för målet. Om en åklagare går utöver sin behörighet kan detta möjligen föranleda viss kritik från riksåklagaren. Det kan dock inte beta åtgärden dess rättsverkan. Annorlunda förhåller det sig däremot om åklagaren skulle ha åtalat ett angivelsebrott utan att målsäganden angivit brottet till åtal. I ett sådant fall skall åtalet avvisas på grund av bristande talerätt.

6.8.3 Tidigare förslag

1982 års åklagarutredning föreslog att distriktsåklagarnas behörighet skulle utvidgas till att omfatta den regionala myndighetens verksamhetsområde. Det viktigaste skälet till att vidga behörigheten var

möjligheten att därmed åstadkomma en mera flexibel åklagarverksamhet. Utredningen föreslog också att åklagarnas behörighet skulle regleras i rättegångsbalken. I prop. 1982/83:158 om åklagarväsendets regionala organisation m.m. anförde departementschefen att han biträdde förslaget om en vidgad behörighet för distriktsåklagarna, men att en reglering av behörigheten borde ske i åklagarinstruktionen. Han var dock inte beredd att ta slutlig ställning i frågan utan anförde att denna skulle tas upp under den fortsatta översynen av åklagarväsendet. Detta har inte gjorts.

6.8.4 Överväganden och förslag

Som tidigare framgått föreslår vi att man skapar åklagarmyndigheter vars verksamhetsområde, med vissa undantag, kommer att överensstämma med de nuvarande regionernas. All personal kommer att anställas vid de nya åklagarmyndigheterna med placering tills vidare på en viss ort. Enligt vårt förslag kommer distriktsåklagarnas behörighet, såsom den kommer att framgå av åklagarförordningen, att omfatta hela den nya åklagarmyndighetens verksamhetsområde. Självfallet skall en distriktsåklagare i första hand fullgöra åklagaruppgifter i mål som prövas av den tingsrätt som har sitt upptagningsområde i det åklagardistrikt där han är placerad. I andra hand är han dock skyldig att efter myndighetschefens bestämmande, i arbetsordning eller på annat sätt, fullgöra uppgifter som uppkommer i övrigt inom myndigheten. Frågor härom bör regleras i myndigheternas arbetsordning. Den här föreslagna ordningen innebär i och för sig ingen utökning av den tjänsteplikt som redan gäller. Den framtida åklagarorganisationen medger dock att åklagare i högre utsträckning än i dag kan komma att tas i anspråk för arbetsuppgifter utanför det egna distriktet.

Avsaknaden av bestämmelser om åklagarnas lokala behörighet är för närvarande av mer teoretisk än praktisk betydelse. Några mer uttalade behov av en uttrycklig reglering finns inte. När vi nu föreslår en helt förändrad organisation anser vi emellertid att det av olika skäl är angeläget att tydligt klargöra vad som i detta avseende gäller i den nya organisationen. Det är också en viktig markering av den regionala helhetssyn som måste skapas när det gäller fördelningen av arbetsbördan och resurserna. Som vi tidigare sagt anser vi det nödvändigt för ett effektivt arbete att man inom regionerna uppfattar sig som ett arbetslag som har ett gemensamt ansvar för den samlade regionala arbetsbördan. Härav följer att en reglering av åklagarnas behörighet har till främsta syfte att reglera arbetsförhållandena internt inom åklagarväsendet. Bestämmelser härom bör därför upptas i åklagarförordningen. Enligt vårt förslag kommer således åklagarnas lokala

behörighet att härledas ur åklagarförordningen och annan reglering av den interna åklagarorganisationen. Att därutöver införa formella forumregler för åklagarna, på det sätt som gäller för domstol, framstår inte som motiverat.

6.9 Statsåklagarmyndigheten för speciella mål

Vi föreslår att statsåklagarmyndigheten för speciella mål behålls i sin nuvarande form, men att myndigheten ges administrativt stöd av någon av de större åklagarmyndigheterna i Stockholm. Myndighetens namn föreslås ändrat till åklagarmyndigheten för speciella mål. Vi föreslår vidare att myndigheten skall fungera som central informationsbank särskilt när det gäller frågor av internationell karaktär. Vikten av ett fungerande samarbete med polisen och då framför allt med rikskriminalens eko-rotel betonas.

6.9.1 Bakgrund

Det har sedan lång tid funnits behov av att inom åklagarväsendet ha en särskild enhet vid sidan av den vanliga organisationen för handläggning av speciellt vidlyftiga mål. Redan år 1962 inrättades efter framställan från riksåklagaren en tjänst som extra ordinarie landsfogde för speciella mål. Bakgrunden var att det visat sig svårt för de ordinarie landsfogdarna att hantera vissa större åtalsärenden inom ramen för sina vanliga tjänsteåligganden. Tjänsten behölls vid förstatligandet år 1965 och fick då benämningen länsåklagaren för speciella mål. Till följd av en kraftig utvidgning av antalet kvalificerade och tidskrävande mål inrättades fram till år 1977 ytterligare tre tjänster som länsåklagare för speciella mål. Från att tidigare ha tillhört länsåklagarmyndigheten i Stockholms och Gotlands län kom länsåklagarna för speciella mål att från år 1976 utgöra en särskild arbetsenhet, dock utan att utgöra någon egen myndighet. Denna ordning bestod till år 1985 då statsåklagarmyndigheten för speciella mål inrättades i samband med översynen av åklagarväsendets regionala organisation.

Myndigheten består idag av en överåklagare, tre statsåklagare och tre assistent- eller distriktsåklagare. Den administrativa personalen utgörs av fyra anställda. Tidigare fanns en revisor anställd på myndigheten. Denne har dock ersatts med en åklagartjänst. Myndigheten har sina lokaler i Stockholm.

Myndigheten har inte något avgränsat verksamhetsområde. Enligt 13 § åklagarförordningen skall vid myndigheten handläggas de mål som riksåklagaren bestämmer. Det bör i första hand röra sig om mål avseende brott som begåtts inom flera regioner eller mål som med

hänsyn till sin omfattning eller av andra skäl inte bör handläggas vid någon annan åklagarmyndighet. Åklagarna vid myndigheten får utföra åklagaruppgifter i hela landet.

I praktiken erhåller myndigheten i de flesta fall sina mål på det sättet att åklagare vid myndigheten anmäler hos riksåklagaren att man är beredd att handlägga visst mål, varefter riksåklagaren förordnar att målet skall handläggas vid myndigheten. Flertalet ärenden kommer från rikskriminalen, som gör framställning om åklagarinträde, från riksskatteverket eller från finansinspektionen.

Verksamheten vid myndigheten domineras av mål om ekonomisk brottslighet. Bland andra brottstyper kan nämnas insiderbrott, systematiska bidragsbedrägerier och datorrelaterade brott. Målen är ofta mycket stora och handläggningstiden kan dra ut över flera år. Under senare år har särskilt mål rörande skalbolagstransaktioner varit belastande för myndigheten. Krisen i finansbolagsmarknaden har också resulterat i vissa mycket stora ärenden. Utredningarna har det gemensamt att de är komplicerade och tidskrävande. Målen berör i regel flera regioner, med koncentration till Stockholm, Göteborg och Malmö. Ofta får utredning införskaffas från andra länder. Vid utredning av ekonomisk brottslighet får myndigheten främst biträde av rikskriminalens eko-rotel, men det förekommer också att regionala och lokala utredningsresurser tas i anspråk.

En särskild måltyp, som av auktoritetsskäl främst handläggs av överåklagaren, utgörs av mål angående tjänstefel av domare, åklagare och andra högre tjänstemän.

6.9.2 Myndighetens verksamhet och dimensionering

Det är uppenbart att vissa mål är av en sådan omfattning och komplexitet att de måste handläggas i särskild ordning inom åklagarorganisationen. Med hänsyn till utvecklingen av särskilt den ekonomiska brottsligheten har antalet sådana mål kontinuerligt ökat under senare år. Man kan naturligtvis tänka sig en ordning där exempelvis åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö eller regionmyndigheterna på dessa orter tillförs speciella tjänster för detta ändamål. De fördelar man möjligen kan nå med en sådan ordning är huvudsakligen av administrativ karaktär. En sådan åtgärd skulle dock innebära en uppsplittring av de idag samlade resurser och erfarenheter som idag finns på statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

I och för sig bör utredningens förslag till organisation i övrigt för åklagarväsendet kunna skapa förutsättningar för en i viss mån ökad specialisering inom regionerna. Vi anser dock att statsåklagarmyndigheten för speciella mål går att inordna i det organisationsmönster som vi i övrigt föreslagit. Myndigheten leds, på samma sätt som är

avsikten med övriga myndigheter, av en överåklagare och kan även på andra sätt ses som jämställd med de föreslagna regionala myndigheterna, med den skillnaden att den kommer att sakna lokala enheter och att verksamhetsområdet är hela landet. Om denna omorganisation blir genomförd bör för övrigt prefixet "stats-" i myndighetsnamnet kunna tas bort och myndigheten benämnas åklagarmyndigheten för speciella mål.

En omständighet som försvårar utvärderingen av myndighetens arbete är att åklagarna i hög utsträckning styr sin egen arbetsbörda. Det kan naturligtvis ifrågasättas om en sådan ordning är principiellt tillfredsställande och om den bäst befrämjar rationalitet och effektivitet. Det kan också medföra svårigheter vid prövningen av verksamhetens dimensionering. Å andra sidan är dessa nackdelar svåra att undvika vid handläggning av de måltyper det här är fråga om. Målens vidlyftighet gör dem svåra att hantera inom ramen för ett normalt lottningsförfarande.

Vad som också måste påverka bedömningen av om enheten för speciella mål skall vara en egen myndighet är att där handläggs en hel del ärenden av utpräglad auktoritetskaraktär. Den som leder enheten bör därför ha ställning av överåklagare, vilket knappast kan komma ifråga om enheten är en del av en annan myndighet.

En omständighet som i och för sig talar för att statsåklagarmyndigheten för speciella mål inordnades under någon annan myndighet är att myndigheten är väl liten för att bära sin egen administration. Den decentralisering av det ekonomiska ansvaret som den 1 juli 1992 åläggs myndigheten kommer att ställa ökade krav på administrativ kompetens vid myndigheten. Å andra sidan skall dessa problem inte överbetonas. Den omständigheten att åklagarna vid statsåklagarmyndigheten i relativt stor utsträckning själva kan reglera sin egen arbetsbörda genom att styra vilka mål som kommer till myndigheten kan visserligen från principiella utgångspunkter synas betänklig men underlättar å andra sidan planeringen och administrationen av myndighetens arbete. De administrativa vinster som skulle kunna uppstå genom en splittring av myndigheten uppväger enligt vår bedömning inte de försämringar avseende åklagarverksamheten som en sådan åtgärd skulle åstadkomma. Detta gäller särskilt då vi är av den uppfattningen att administrationen bör kunna rationaliseras även om myndigheten behålls. Den omständigheten att enheten för speciella mål är en egen myndighet medför inte att myndigheten självt måste kunna hantera all administrativ service. Om den nya föreslagna organisationen genomförs kommer utvidgad administrativ kompetens att byggas upp på de tre stora myndigheterna i Stockholmsområdet. En enligt vår mening praktisk lösning är att åklagarmyndigheten för speciella mål samlokaliseras med någon av dessa myndigheter i syfte att skapa förutsättningar för en gemensam administrativ service i olika

avseenden. Härigenom bör sårbarheten kunna minskas och rationella administrativa rutiner skapas.

En fråga som det i detta sammanhang funnits anledning att överväga är om det bör inrättas ytterligare myndigheter av denna karaktär, förlagda exempelvis till Göteborg och Malmö. Synpunkter i denna riktning har framförts av vissa åklagare. Enligt vår mening förlorar dock denna fråga i viss mån i aktualitet med den organisatoriska lösning som vi i övrigt föreslagit. De nya regionala myndigheterna bör bli av en sådan storlek och ha en så inbyggd flexibilitet att även stora mål bör kunna hanteras inom ramen för den ordinarie organisationen. Underlaget för en specialmyndighet för särskilt vidlyftiga mål förefaller därför inte vara större än att det täcks av den nuvarande statsåklagarmyndigheten i Stockholm.

Intressantare är då enligt vår mening att överväga om man för att skapa en slagkraftig organisation för att beivra allvarigare ekonomisk kriminalitet skall tillföra statsåklagarmyndigheten egna utredningsresurser. Myndigheter som består av åklagare och poliser och i vissa fall också ekonomisk expertis har byggts upp i ett flertal länder under senare år. Som exempel kan nämnas Statsadvokaturen för särskilda ekonomiska förbrytelser i Danmark, Enheten för bekämpande av ekokriminalitet och miljökriminalitet i Norge och Serious Fraud Office i England. Dessa organisationer har i och för sig funnits relativt kort tid och några bestämda slutsatser av deras verksamhet är svåra att dra. Enligt vad vi erfarit är emellertid erfarenheterna positiva.

Det finns enligt vår mening anledning att anta att en sådan organisation skulle ha förutsättningar att fungera väl också i Sverige. Det som starkt talar däremot är främst att det skulle bryta det grundläggande organisatoriska mönstret med polis och åklagare i skilda organisationer. Vi har tidigare uttalat att det ligger ett stort värde, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, att polis och åklagare är organisatoriskt åtskilda. Även om de skäl som talar mot en sammanslagning måhända inte gör sig lika starkt gällande i mål av den karaktär som handläggs vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål bör man enligt vår mening, inte minst av principiella skäl, i första hand försöka välja lösningar som bygger på en bibehållen organisationsstruktur. Genom ett utvidgat samarbete mellan polis och åklagare bör det finnas förutsättningar att skapa en ännu mer slagkraftig enhet för bekämpning av allvarlig ekonomisk brottslighet inom ramen för nuvarande organisationsform. Enligt vår bedömning bör därför inte någon särskild myndighet av det slag som finns i Norge och Danmark nu skapas här i landet.

Statsåklagarmyndigheten för speciella mål består idag, som tidigare anförts, av fyra statsåklagare och tre assistent- eller distriktsåklagare.

Arbetsbördan på myndigheten är sådan att man nödgas avböja propåer från andra åklagarmyndigheter att ta sig an mål som det i och för sig skulle ha varit naturligt att handlägga på myndigheten. Detta talar för att det finns ett behov av att tillföra myndigheten ytterligare resurser, även om det också kan ligga ett värde i att myndigheten inte blir alltför stor. I riksåklagarens och rikspolisstyrelsens utredning angående vissa frågor om ekonomisk brottslighet har också föreslagits att myndigheten skall tillföras två statsåklagartjänster och att det är självklart att det skall finnas en ekonom vid myndigheten. Det synes å andra sidan för närvarande inte finnas skäl att totalt sett tillskapa fler åklagartjänster med specialisering på ekonomisk brottslighet (jfr riksåklagarens och rikspolisstyrelsens rapport s. 189). Det bör också beaktas att våra förslag skall rymmas inom nuvarande resursramar. Om statsåklagarmyndigheten skall tillföras ytterligare resurser för bekämpande av den ekonomiska brottsligheten bör vi därför kunna anvisa var inom åklagarorganisationen motsvarande neddragning av åklagarkapacitet för bekämpning av ekonomisk brottslighet kan ske. Vi anser oss dock inte ha tillräckligt underlag för en sådan vägning av olika intressen inom åklagarväsendet mot varandra. Det är också naturligare att denna fråga tas upp i riksåklagarens övergripande budgetarbete. Allmänt kan dock sägas att om polisens utredningskapacitet avseende ekonomisk brottslighet förstärks kommer det bli nödvändigt att göra motsvarande förstärkning på åklagarsidan. En del av de rationaliseringsvinster som våra övriga förslag kan förväntas medföra bör därvid kunna tas i anspråk för en framtida förstärkning av åklagartjänster med specialisering på ekonomisk brottslighet. I det sammanhanget bör ytterligare tjänster för detta ändamål kunna aktualiseras. Vi avstår för vår del från att lämna något förslag i detta avseende.

En annan fråga som vi haft anledning att överväga är om myndighetens verksamhet skall utvidgas till andra måltyper. Vad som därvid närmast skulle kunna komma ifråga är exempelvis miljöbrott och allvarligare arbetsmiljöbrott med hänsyn till att dessa inte sällan har ett inslag av ekonomisk brottslighet. Dessa brottstyper saknar dock i regel den interregionala karaktär som gör det motiverat att handlägga målet i särskild ordning. Miljö- och arbetsmiljömål avser regelmässigt relativt lokala företeelser. Målen handläggs idag av kvalificerade åklagare på regionmyndigheterna. Anledning att ändra denna ordning föreligger inte. Däremot finns i och för sig inte något hinder mot att enstaka mål särskilt om miljöbrott om så befinnes lämpligt kan handläggas av statsåklagarmyndigheten för speciella mål inom ramen för nuvarande organisation och bemanning. Det finns naturligtvis inte heller några hinder i övrigt mot att myndigheten påtar sig mål som normalt inte handläggs inom myndigheten, avseende exempelvis grov internationell förmögenhetsbrottslighet, om så befinnes lämpligt. Vi

finner dock inte anledning att i detta sammanhang föreslå att myndigheten tillförs ytterligare resurser för att kunna påta sig ytterligare måltyper.

6.9.3 Frågor om internationell rättshjälp m.m.

I de mål om grövre ekonomisk kriminalitet som handläggs vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål förekommer regelmässigt internationella kontakter av olika slag. Åklagarna vid myndigheten har därför tillägnat sig stor vana av att hantera frågor om internationell rättshjälp i olika former. Det kan röra sig om tillämpning av konventioner eller bilaterala avtal angående utlämning, överförande av lagföring, förhör utom riket och andra frågor om bistånd i rättsliga angelägenheter. Det kan också röra sig om informationsutbyte och andra informella kontakter på olika nivåer och med en mängd olika länder.

Genom vårt ökade internationella utbyte, människors ökade rörlighet och brottslighetens tilltagande internationalisering kan behovet av internationellt samarbete under brottsutredningar förväntas öka de närmaste åren. Av intresse i sammanhanget är att notera att vid sidan av Europarådet också inom EG påbörjats ett arbete för att utveckla det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsländerna.

Kännetecknande för det internationella straffrättsliga samarbetet är att det i hög utsträckning bygger på fakultativa regler och på ömsesidighet mellan länderna. För Sveriges del står mycket liten ledning att finna i vår inhemska lagstiftning. För att kunna bedöma frågor om vilka åtgärder som kan bli aktuella i eller i förhållande till ett visst land krävs ofta att man har erfarenhet av tidigare liknande ärenden. Kunskap härom finns framför allt inom utrikesdepartementet men har också i hög utsträckning samlats hos åklagarna vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Det gäller särskilt erfarenheter av informella kontakter direkt mellan berörda myndigheter i olika länder.

Av det sagda framgår att det är viktigt att erfarenheterna på detta område tas till vara och förs ut i åklagarorganisationen. Det är enligt vår mening mycket lämpligt att statsåklagarmyndigheten för speciella mål ges denna uppgift. Hos myndigheten bör alltså på lämpligt sätt sammanställas erfarenheter av internationella straffrättsliga frågor, som därefter genom riksåklagarens försorg distribueras till åklagarna i landet. Åklagarna vid myndigheten bör också vara beredda att per telefon eller på annat sätt lämna information eller ge råd i konkreta ärenden som är under handläggning. Det kan nämnas att ett sådant informationssystem byggts upp vid statsadvokaturen för särskilda ekonomiska förbrytelser i Danmark.

6.9.4 Samband med rikskriminalen

De måltyper som handläggs vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål ställer också särskilda krav vad avser utredning av brotten. För att myndighetens verksamhet skall bli meningsfull och fungera på ett tillfredsställande sätt krävs att den tillförsäkras utredningsresurser som till såväl omfattning som kompetens svarar mot verksamhetens krav.

I samband med den nuvarande myndighetens bildande betonade departementschefen dess anknytning till rikskriminalens ekonomiska enhet inom polisen (prop. 1982/83:158). Även om myndigheten i vissa fall får biträde med utredning av lokala och regionala myndigheter inom polisen handläggs merparten av de utredningar i vilka åklagare vid statsåklagarmyndigheten för speciella mål är förundersökningsledare av rikskriminalens eko-rotel. Enligt vad utredningen erfarit fungerar samarbetet mycket väl.

Såväl rikskriminalen som statsåklagarmyndigheten har hela landet som verksamhetsområde. Genom samarbetet har skapats förutsättningar att bygga upp en god kompetens vad avser utredning av kvalificerad ekonomisk brottslighet. Detta gäller inte minst i de fall målen har internationella inslag. Genom att båda organisationerna är lokaliserade till Stockholm skapas förutsättningar för korta beslutsvägar och smidigt och informellt samarbete.

I regeringens proposition om förnyelse inom polisen (prop. 1989/90:155) uttalas angående rikskriminalens roll att det tydligare än vad som hittills varit fallet bör markeras att en huvuduppgift för rikspolisstyrelsen på kriminalpolisområdet skall vara att på begäran av regional polismyndighet lämna förstärkning vid spaning eller utredning som leds av en regional eller lokal polismyndighet. Rikskriminalen skall således ses mer som en förstärkningsresurs än som ett självständigt utredningsorgan. Ledningen för rikskriminalen har också vid kontakter med utredningen anfört att det i framtiden kommer att vara den lokala polisen som har ansvar för samtliga utredningar och att rikskriminalens eget utredningsansvar skall minska.

Vi är för vår del övertygade om att det, jämsides med den lokala och regionala organisationen, även fortsättningsvis kommer att finnas ett behov av en centralt placerad utredningsstyrka för utredning av ekonomisk brottslighet, med ett eget ansvar och med ett nära samarbete med åklagarmyndigheten för speciella mål. Det samarbete som idag föreligger mellan statsåklagarmyndigheten och rikskriminalens eko-rotel har visat sig vara till fördel för verksamheten. Därtill kommer att det är en tendens på det internationella området att den centrala polisledningen har direkta överläggningar med motsvarande utländska organ i frågor som rör central kriminalpolisverksamhet. Det är därför viktigt att det även i den delen finns en nära koppling

mellan den centrala polisedningen och det organ som har motsvarande uppgift på åklagarsidan.

Här bör också nämnas den s.k. finanspolisen som enligt riksdagens beslut skall inrättas vid rikspolisstyrelsen (1991/92:Ju 23). Finanspolisen skall ha till huvudsaklig uppgift att bedriva spaning för att uppdaga brott i samband med s.k. tvättning av pengar som utgjort vinning av brottslig verksamhet. Det är inte uteslutet att finanspolisen kan komma att få en naturlig knytning till statsåklagarmyndigheten.

Oavsett hur den centrala kriminalpolisverksamheten organiseras i framtiden finns det enligt vår mening skäl att befästa och ytterligare utvidga samarbetet mellan polis och åklagare för bekämpning av grov ekonomisk brottslighet. Det ankommer närmast på riksåklagaren och rikspolisstyrelsen att på central nivå utarbeta formerna för detta samarbete.

VI Konsekvenser och genomförandefrågor

1 Konsekvensanalyser

1.1 Inledning

För oss liksom för andra kommittéer gäller regeringens direktiv 1984:5 angående utredningsförslagets inriktning. Enligt dessa direktiv får våra förslag inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna. Om vi föreslår något som innebär utgiftsökning eller inkomstminskning, skall vi visa hur det skall finansieras.

I våra direktiv anges att en grundläggande förutsättning för kommitténs förslag skall vara att åklagarverksamheten skall bedrivas inom nuvarande resursramar. De ekonomiska konsekvenserna av kommitténs förslag skall redovisas och de tänkbara effekterna på olika områden analyseras. Detta gäller enligt direktiven inte bara i den utsträckning åklagarväsendet berörs. Även konsekvenserna för andra delar av rättsväsendet och andra sektioner av samhället skall anges. I förekommande fall skall kommittén lämna förslag till hur överföring av resurser mellan berörda verksamhetsområden bör genomföras.

Utgångspunkten för vårt arbete i samtliga frågor har varit att undersöka om åklagarverksamheten kan bedrivas mer rationellt och effektivt, utan att rättssäkerheten eftersätts. Det innebär att samtliga de förslag till förändringar som vi lägger fram är avsedda att verka i denna riktning. Några fördyrningar föreslås inte, även om vissa genomförandekostnader kan uppstå. Tvärtom bör den samlade effekten av våra förslag, om de genomförs, kunna ge relativt stora vinster för verksamheten. Dessa vinster är emellertid svåra att mäta i ekonomiska termer, utan är mer att hänföra till ett kriminalpolitiskt plan. För att leva upp till direktiven har vi dock försökt att mer i detalj beräkna effekterna av förslagen.

1.2 Effekter för målhanteringen

Vi har uppdragit åt sekretariatet för analys- och resultatutvärdering inom justitiedepartementet att gå igenom de förslag som rör avkrimi-

nalisering m.m., åtalsplikten och förundersökning och försöka beräkna ekonomiska och andra konsekvenser. Genomgången har resulterat i en rapport till utredningen. Allmänt kan sägas att det visat sig vara förenat med stora svårigheter att mer i detalj göra konsekvensberäkningar av förslagen. Beträffande vissa förslag har inte dess konsekvenser ens översiktligt kunna beräknas.

I det följande redovisas våra bedömningar av effekterna, med utgångspunkt i den nämna rapporten.

Avkriminalisering m.m.

Partiell avkriminalisering av *vårdslöshet i trafik* bör innebära att drygt 10 000 mål årligen härom försvinner från åklagarnas hantering. Merparten av fallen kommer istället att beivras genom ordningsbot eller - som vi föreslår - bötesföreläggande avseende brott mot särskilt straffbelagda trafikregler. För domstolarnas del bör antalet mål minska med cirka 900, motsvarande det antalet domar avseende vårdslöshet i trafik, där straffet fastställs till mindre än 30 dagsböter.

Inskränkningen i uttaget av *överlastavgifter* bör medföra att antalet handlagda sådana ärenden hos länsstyrelsen minskar med cirka 2 000 per år. Däremot uppstår ingen arbetslättnad för polis och åklagare.

Avkriminalisering av *brott mot checklagen och utlänningslagen, vissa mindre brott mot jaktlagen, förseelse mot 75 § vägtrafikungörelsen och vissa brott mot värnpliktslagstiftningen* bör medföra att knappt 2 000 mål försvinner. Merparten, cirka fyra femtededelar av målen, har beivrats genom strafföreläggande. Återstoden har avgjorts efter dom i domstol. För värnpliktsmyndigheterna kan förslagen innebära visst merarbete avseende delgivning och vitesförelägganden.

Vad avser förslagen om *särskild åtalsprövning vid olovliga förfaranden med förhyrd egendom och s.k. övertrasseringsfall* saknas statistiskt underlag för mera exakta beräkningar av frekvensen av sådana ärenden som skulle beröras av åtalsprövningsreglerna. Särskilt vad avser övertrasseringsfallen bör dock effekten kunna bli förhållandevis stor. Anmälda fall av överskridande av eget check- eller personkonto uppgick till nästan 20 000 år 1990. Till detta kommer bedrägerier exempelvis med betalkort och som också avser överskridande av eget konto. Vi saknar dock uppgift om hur stor andel av de anmälda fallen som avser sådana värden att de skulle omfattas av den förslagna åtalsprövningsregeln. Med hänsyn till det totala antalet sådana mål bör dock, försiktigt räknat, antalet mål minska med några tusen per år. Besparingseffekten kan dock antas inte bli så stor som motsvarar den minskade ärendemängden, med hänsyn till att dessa ärenden tillhör en kategori som inte sällan får stå tillbaka på utredningssidan när resurserna inte räcker till.

Åtalsplikten

I avsnittet om åtalsplikens utformning, åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är det endast vidgat utrymme för *begränsning av utredningar i s.k. disproportionsfall* som utgör någon reell förändring i förhållande till dagens regler. Antalet beslut på denna grund kan också förväntas bli relativt litet och de resursmässiga effekterna obetydliga.

Beträffande å andra sidan det föreslagna systemet för *föreläggande av påföljd* kan detta ge förhållandevis stora rationaliseringseffekter. Vi har i avsnitt 3.5.2 redogjort för den undersökning som företagits avseende förväntade effekter av förslagen att utvidga åklagares rätt att förelägga påföljd. Om resultatet slås ut på hela landet skulle det medföra att cirka sex procent av handlagda brottmål i domstolarna - alltså cirka 4 000 mål - istället kan förväntas bli beivrade genom strafföreläggande. Den vinst som uppstår genom att åklagaren inte behöver infinna sig vid huvudförhandling i tingsrätten går till en del förlorad genom förslaget att föreläggande av villkorlig dom skall delges muntligen. För domstolarna innebär däremot förslaget, såsom analysen i avsnitt 3.5.2 visar, en förhållandevis stor nettobesparing. Med hänsyn till att det är de enklaste, erkända målen som försvinner blir dock besparingen inte lika stor som själva minskningen av antalet mål kan ge vid handen. För polisens del innebär förslaget endast obetydliga effekter.

Förslaget om att skapa förutsättningar för polis att ge bötesföreläggande i de fall brottet förskyller penningböter innebär besparing först sedan riksåklagaren fört in nya brott i vad som motsvarar den tidigare ordningsbrottskatalogen. Då kan å andra sidan besparingarna bli relativt stora. Om en ordning skapas där polis regelmässigt ger bötesföreläggande för snatteri under 200 kr bör det innebära att minst 3 000 fall per år kommer att handläggas i den ordningen. Det medför att åklagarnas hantering av dessa ärenden försvinner helt. Såsom vi anfört i avsnitt 3.5.3 kan det innebära visst merarbete för polisen, eftersom systemet bygger på att en polisman kommer till platsen.

Övergång från dagsböter till penningböter för förseelser mot arbetstidsreglerna i trafiken, sjötrafikförordningen och lagen om fritidsbåtsregister bör, sedan dessa överträdelser intagits i katalogen, medföra att omkring 2 000 förseelser blir beivrade genom bötesföreläggande i stället för som tidigare strafföreläggande, med besparing för särskilt åklagarna som följd.

Effekterna av förslagen att utvidga åklagares rätt att besluta om *förverkande* och att införa en rätt för polisman att själv besluta i sådana ärenden samt att ändra reglerna om *förlängning av beslag* är svåra att bedöma eftersom statistiskt underlag helt saknas. Saken har dock uppmärksamats av många myndigheter efter utredningens

rundskrivelse om tänkbara rationaliseringar, varför det finns anledning att anta att förslaget kan förväntas ge icke obetydliga besparingseffekter.

Förslagen beträffande *renodling* medför att cirka 1 500 ärenden årligen försvinner från åklagarnas hantering. Ärendena kommer istället att hanteras av andra organ. Förslagen avseende talan enligt plan- och bygglagen och om disciplinansvar för krigsmän kan komma att vålla visst merarbete för kommunernas byggnadsnämnder och för militärmyndigheter. Med hänsyn till att dessa organ redan idag är engagerade i ärendena på ett förberedande stadium och att förfarandet i regel är skriftligt bör dock merarbetet bli förhållandevis obetydligt. Vad särskilt avser omläggningen av sanktionssystemet på parkeringsområdet kommer den stora effekten på polissidan. Enligt uppgift från rikspolisstyrelsen åtgår omkring 75 årsarbetskrafter av poliser i befälsställning för utredning av de omkring 125 000 parkeringsärenden som årligen hamnar hos polisen. Denna syssla upphör helt med vårt förslag. Av erfarenheterna avseende hanteringen av kontrollavgifter vid olovlig parkering kan dras slutsatsen att det av oss föreslagna systemet inte bör medföra några ökade kostnader för kommunerna, vilka i första hand kommer att ha ansvaret för hanteringen.

Förundersökning

I detta kapitel behandlas frågor om *förundersökningsledning* och *förundersökningsförfarandet*. Beträffande den förstnämnda frågan innebär vårt förslag att i huvudsak nuvarande ordning bibehålls, varför några kostnadskonsekvenser inte bör uppstå. Vad avser förundersökningsförfarandet har utgångspunkten varit att sträva efter ett förfarande som är snabbare och effektivare. På det sättet kan utredningskostnaderna minskas samtidigt som man uppnår den kriminalpolitiskt eftersträfvansvärda effekten att tiden mellan brott och straff går ner. Vi är emellertid medvetna om att utfallet av förslagen är osäkert. Det är bl.a. därför vi föreslagit en försöksverksamhet. Ett försök till kostnadsanalys framstår mot denna bakgrund inte som meningsfull.

Sammanfattande bedömning

Enligt de översiktliga beräkningar som nyss redovisats bör för polisens del förslagen innebära att antalet bötesförelägganden ökar med cirka 15 000. I gengäld inbesparas utredning och redovisning till åklagare i dessa fall, varför en viss nettobesparing bör uppnås. Därutöver befrias polisen från utredning av omkring 125 000 ärenden om felparkering, cirka 2 000 fall som blir föremål för avkriminalisering och några tusen fall som omfattas av de föreslagna åtalsprövningsreglerna. För åklagarna innebär förslagen att belastningen

minskar med i vart fall 20 000 mål per år och att cirka 4 000 mål kommer att beivras genom föreläggande istället för dom. För domstolarnas del minskar målbelastningen med drygt 5 000 mål årligen. Till detta skall läggas de mål som kan bortfalla på grund av de föreslagna åtalsprövningsreglerna. Även arbetsbelastningen för länsstyrelserna minskar i viss mån genom att antalet ärenden om överlastavgifter minskar med cirka 2 000 per år. Utöver de angivna besparingarna kommer effekterna av förslagen till rationaliseringar i förundersökningsförfarandet. Några nämnvärda fördyringar för andra myndigheter bör inte uppstå.

Genom förslagen bör viss kapacitet frigöras hos polis, åklagare och domstol. Med hänsyn till brottsutvecklingen och arbetsläget inom rättsväsendet är det enligt vår mening uppenbart att dessa resurser måste stanna inom rättsväsendet och användas för i första hand beivrande av allvarigare brottslighet och för att få ned handläggningstiderna. För åklagarnas del bör frigjord kapacitet främst användas för en mer aktiv förundersökningsledning. Härigenom bör förslagen kunna leda till att rättsväsendet förmår hantera fler ärenden inom givna resursramar.

1.3 Effekter av de organisatoriska förslagen

De organisatoriska förslagen bör skapa förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva åklagarverksamheten mer effektivt. Att närmare uppskatta de framtida effekterna av organisationsförändringarna är dock förenat med stora svårigheter. Förändringarna medför bl.a. en större flexibilitet inom regionerna, eftersom det blir lättare att styra resurser eller arbetsuppgifter mellan de olika åklagardistrikten. Att uppskatta dessa effekter i antal årsarbetskrafter är mot bakgrund av nämnda svårigheter inte meningsfullt. Förslagen medför också en ökad möjlighet att tillvarata specialiseringens fördelar vilket också bör medföra en ökad effektivitet. Genom att koncentrera administrationen till överåklagaren och hans kansli bör den tid som totalt sett ägnas åt administration liksom utbildningskostnader minska, samtidigt som resurser frigörs på lokal nivå. Sammantaget bör förslagen medföra vissa besparingseffekter och en ökad effektivitet inom hela åklagarväsendet.

Vårt förslag till ändrad regionindelning får vissa ytterligare konsekvenser. Bl.a. bör samtliga tjänster vid regionåklagarmyndigheterna i Stockholm respektive Vänersborg dras in. I gengäld bör nya tjänster inrättas vid de föreslagna åklagarmyndigheterna med placering i Solna, Huddinge och Borås. I vilken omfattning dessa tjänster helt eller delvis bör motsvara nuvarande antal och struktur bör närmare övervägas inför genomförandet.

De lokalmässiga konsekvenserna av förslagen är också svåra att uppskatta. Genom omlokaliseringen av de nuvarande regionåklagarmyndigheterna från Stockholm, Göteborg och Malmö till Solna, Huddinge, Borås respektive Lund liksom sammanläggningen av regionåklagarmyndigheterna i Vänersborg och Göteborg bör dock kostnaderna för lokaler minska något bl.a. som en följd av det höga kostnadsläget i storstäderna. Det uppkommer dock vissa engångskostnader vid nämnda förflyttningar.

Den decentralisering av ansvars- och beslutsbefogenheter som genomförs den 1 juli 1992 innebär att uppgifter flyttas från central till regional nivå. Enligt riksåklagaren räknar man dock med att de utökade arbetsuppgifterna på regional nivå skall kunna fullgöras med befintliga resurser. Även kostnader för utbildning m.m. kommer att finansieras inom nuvarande budgetramar. Någon förändring av resurserna på central nivå planeras inte för närvarande.

1.4 Internationella aspekter

Med hänsyn till vad som i direktiven anförs om behov av internationella utblickar har vi haft anledning att, utöver vad som anförts under de enskilda förslagen, fråga oss om våra förslag allmänt ligger i linje med Sveriges internationella åtaganden eller om det av andra skäl finns anledning att beakta internationella förhållanden.

Sveriges internationella straffrättsliga samarbete bedrivs på flera plan. Sverige har tillträtt FN:s och Europarådets konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna. Sverige har även i övrigt aktivt deltagit i konventionsarbetet inom framför allt Europarådet och vi har anslutit oss till alla de viktigare konventionerna på det straffrättsliga området. Vi har vidare träffat en rad bilaterala avtal med olika länder, särskilt i frågor om inbördes rättshjälp. Inom EG har påbörjats en visst straffrättsligt samarbete, i vilket Sverige på sikt kan förväntas att komma att delta.

Straffsystemets uppbyggnad och de straffrättsliga förfarandereglerna anses dock alltså huvudsakligen vara nationella angelägenheter. Det kan vid en internationell jämförelse konstateras att särskilt uppbyggnaden av straffprocessen och organisationsfrågorna lösts mycket olika i olika länder. Några direkta harmoniseringssträvanden synes inte pågå i dessa avseenden. Vad det internationella samarbetet framför allt syftar till är dels att tillförsäkra medborgarna i alla länder ett grundskydd för de mänskliga rättigheterna och dels att eftersträva en ordning där de medverkande länderna erkänner varandras rättsordningar, för att kunna bistå varandra i straffrättsliga angelägenheter.

Vi kan för vår del inte finna att något av det vi föreslagit skulle kunna komma i konflikt med vad Sverige i internationella samman-

hang förbundet sig. Tvärtom förefaller flertalet förslag ligga väl i linje med internationella strävanden att minska belastningen på rättsväsendets organ, särskilt när det gäller bagatellartad brottslighet.

Vad som särskilt bör prövas är givetvis om förslagen innehåller inslag som kan strida mot de internationella konventionerna till skydd för de mänskliga rättigheterna. Såvitt vi kan finna kan beröringspunkter finnas i endast ett avseende. I såväl FN:s som Europarådets konventioner finns stadgat en ovillkorlig rätt för den tilltalade i ett brottmål att få sin sak prövad i domstol. Vi har föreslagit att polis och åklagares möjligheter att pröva frågan om ansvar, påföljd och särskild rättsverkan utan domstols medverkan skall utvidgas. Med hänsyn till att den enskilde alltid har rätt att genom att inte godkänna ett föreläggande eller genom att anmäla missnöje få till stånd en förhandling vid domstol kommer förslagen inte i konflikt med vad som föreskrives i konventionerna.

1.5 Regionalpolitiska aspekter

Enligt kommittédirektiven 1992:50 skall vi liksom andra kommittéer redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av våra förslag. Vi bör därvid särskilt beakta hur förslagen påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet och hur planerade förändringar av taxor, avgifter, skatter och avdrag påverkar de ekonomiska förutsättningarna för kommuner, näringsliv och privatpersoner i olika delar av landet

Vi kan för vår del inte finna att något av det vi föreslagit medför några beaktningsvärda konsekvenser av det slag som upptas i direktiven.

2 Ikraftträdande och genomförandefrågor

Samtliga våra författningsförslag förslås träda i kraft den 1 januari 1994.

De organisatoriska förslagen kräver en hel del förberedelser inför genomförandet. Det praktiska genomförandet av de organisatoriska förändringarna bör i första hand få ankomma på riksåklagaren. Med tanke på den effektivisering av åklagarverksamheten som den föreslagna organisationen bör medföra är det angeläget att även denna nya organisation kan genomföras så snart som möjligt. Målsättningen bör vara att detta sker den 1 januari 1994.

Specialmotivering

1 Förslaget till lag om avgift vid olovlig parkering

1 §

Paragrafen reglerar i vilka fall felparkeringsavgift får tas ut. I första stycket har intagits de fall som hittills reglerats av lagen om felparkeringsavgift. Samtliga icke straffbelagda överträdelser mot vägtrafikkungörelsen eller terrängtrafikkungörelsen eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar och som avser stannande eller parkering kommer att omfattas av det nya systemet.

Andra stycket motsvarar 1 § i lagen om kontrollavgift vid olovlig parkering.

Den nya regleringen innebär i och för sig inte att den rättsliga åtskillnaden mellan parkering på gatumark och tomtmark försvinner. Uttaget av avgifter kommer således även fortsättningsvis att vila på olika rättsliga grunder. Förfarandereglerna blir dock helt överensstämmande.

Avgiften uttas av kommunen eller markägaren. I lagförslaget har intagits en uttrycklig rätt att genom uppdrag eller upplåtelse överlåta åt annan, exempelvis ett kommunalt eller privat parkeringsbolag, att utta avgiften.

2 §

Paragrafen motsvarar 2 § första stycket kontrollavgiftslagen.

3 §

Bestämmelsen reglerar hur avgiftens storlek skall fastställas. Regeringen fastställer högsta tillåtna belopp. Något behov av att, såsom i dagens lagstiftning, ha en lägsta gräns för beloppet föreligger inte.

4 §

Paragrafen motsvarar 2 § förordningen om felparkeringsavgift och 3 § kontrollavgiftslagen. Villkoret för uttagande av avgift att föreskrift intagits i liggare och kunggjorts på vederbörligt sätt har slopats. Det ligger i sakens natur att en föreskrift för att kunna göras gällande mot trafikanter måste vara gällande. Denna fråga bör dock inte regleras

i parkeringslagen, utan får avgöras enligt allmänna regler om författningars giltighet (jfr dock 167 § andra stycket vägtrafikungörelsen).

5-7 §§

Paragraferna motsvarar 5-7 §§ kontrollavgiftslagen.

8 §

Paragrafen motsvarar 12 § kontrollavgiftslagen. Med hänsyn till de nya områden som omfattas av avgiftssystemet kan en viss formalisering av utbildningskravet och kraven i övrigt på att få tjänstgöra som parkeringsvakt erfordras.

9-12 §§

Paragraferna motsvarar 8-11 §§ kontrollavgiftslagen.

13 §

Paragrafen reglerar regeringens rätt att meddela tillämpningsföreskrifter.

Övergångsbestämmelserna

Den föreslagna regleringen ersätter helt de avgiftssystem som idag gäller enligt felparkeringsavgiftslagen och kontrollavgiftslagen, vilka därför bör upphävas. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas om felparkeringen skett före ikraftträdandet. Också lagen om kommunal parkeringsövervakning ersätts av de nya reglerna och bör upphävas.

2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

9 kap.

12 §

Motiven för bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen.

Begreppen kredit- och tillgångskonto anknyter till vedertagen terminologi i konsumentlagstiftningen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas vid missbruk av eget konto, oavsett om detta är förbundet med kredit eller inte och oavsett de tekniska formerna för disposition över kontot. Kontot skall ha beviljats av en näringsidkare i dennes yrkesmässiga verksamhet till en konsument för huvudsakligen eget bruk.

Vid åtalsprövningen enligt denna regel bör särskilt beaktas storleken av det belopp som överträdelsen avser. Ju större belopp desto starkare är skälen för åtal. Som en allmän utgångspunkt bör kunna anföras att om uttag skett av en summa motsvarande ett basbelopp (cirka 34 000

kronor) eller mer bör allmänt åtal normalt väckas. Andra omständigheter som bör beaktas och som kan föranleda att åtal väcks vid bedrägerier avseende lägre belopp är om gärningsmannen visat förslagenhet eller satt verksamheten i system. Det bör också särskilt beaktas om målsägandens slutliga förlust omfattats av gärningsmannens uppsåt. Om gärningsmannens avsikt varit att endast tillfälligt bevilja sig en kredit bör det angivna beloppet kunnat sättas högre.

10 kap.

10 §

Motiven för bestämmelsen behandlas i den allmänna motiveringen.

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas vid olovliga förfaranden med förhyrd egendom. Det bör dock påpekas att den rättsliga bedömningen av sådana förfaranden visat sig komplicerad. Om gärningsmannens avsikt redan vid avtalsslutet varit att inte återställa godset föreligger helt naturligt ett bedrägeri. Detta är emellertid ofta svårt att styrka. Om godset sålts av hyresmannen eller han på annat sätt har tillägnat sig det synes förfarandet i domstolarna ha bedömts som antingen förskingring/undandräkt eller olovligt förfogande. Enligt vår uppfattning bör gärningen i dessa fall normalt bedömas som ett förskingringsbrott. Till skillnad från avbetalningskontraktet är avsikten vid hyra vanligtvis att hyresmannan skall återställa egendomen. Detta torde innebära att han har egendom i sin besittning mer för annans än för sin egen räkning. Tillägnelsen torde också regelmässigt innebära en förmögenhetsöverföring. Rekvisiten för förskingring är därför uppfyllda. Även ansvar för olovligt förfogande kan under vissa omständigheter förekomma. Om exempelvis någon annan än hyresmannen förfogar över egendomen och gärningen inte innefattar ett häleribrott bör förfarandet vara att bedöma som olovligt förfogande. Också om avsikten från början varit att äganderätten slutligen skall övergå till hyresmannen bör ansvar för olovligt förfogande i första hand komma ifråga. Likaledes bör ansvar för sådant brott kunna göras gällande då kravet på vinning inte är uppfyllt, till exempel då gärningsmannen övergett eller förstört det hyrda. Utanför förskingringsstadgandet faller också sådana handlingar då hyresmannen använder egendomen trots att hyrestiden gått ut, om han därefter återställer det hyrda i oförändrat skick. Högsta domstolen har i ett rättsfall (NJA 1987:388) prövat frågan hur underlåtenhet att återlämna uthyrd egendom - i detta fall en bil - på avtalad tid rättsligt skall bedömas. Åtalet avsåg att hyresmannen i två fall olovligt brukat en hyrd bil viss tid efter hyrestidens utgång och att detta medfört olägenhet för uthyraren. Av högsta domstolens dom framgår att vid olägenhetsbedömningen skall beaktas längden av den tid som det

olovliga brukandet skett, risken för att egendomen skulle komma till skada samt egendomens värde. Av rättsfallet kan dras slutsatsen att endast det förhållandet att egendomen inte återlämnats på rätt tid inte kan grunda ansvar för olovligt brukande. Det fordras därutöver att det hyrda brukas på något sätt som kan medföra risk för skada eller annan olägenhet för uthyraren.

Anmälningar avseende att uthyrare inte återfått egendom innehåller ofta inte andra uppgifter än att hyresmannen har kvar egendomen i sin besittning. Det kan i dessa fall ifrågasättas om en sådan anmälan överhuvudtaget innehåller påstående om brott, varför anmälan i dessa fall ofta bör kunna avskrivas med motiveringen att gärningen ej är brott. Finns, trots detta, anledning till antagande att ett brott begåtts torde inte sällan förundersökning ändå kunna underlåtas med hänvisning till den föreslagna åtalsprövningsregeln.

Beträffande den av riksåklagaren berörda gränsen mellan förskingring och undandräkt är det en sak som måste avgöras genom praxisbildning av domstolarna. Såsom framgår av lagtexten måste stort avseende fästas vid värdet av det förskingrade. Värdegränsen mellan undandräkt och annan förskingring torde vanligtvis ligga högre än den mellan stöld och snatteri (BrB Komm. I 5:e uppl. s. 582). Utöver värdet bör också beaktas om gärningen innefattat missbruk av förtroende. Vid brott avseende förhyrd egendom är trolöshetsmomentet, som också riksåklagaren påpekade, ofta starkt uttunnat. Också denna omständighet bör kunna beaktas vid prövningen av om undandräkt eller förskingring föreligger och föranleda att värdegränsen förskjuts uppåt.

3 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

22 kap.

9 §

Genom paragrafen görs bestämmelserna om när åklagare skall uppta enskilt anspråk i samband med åtal tillämpliga också vid föreläggande av påföljd. Ändringen utgör en konsekvens av att vi föreslår att åklagare skall kunna uppta medgivna enskilda anspråk i förelägandet.

23 kap.

1 §

Tillägget i paragrafens andra stycke att förundersökning inte behöver inledas, om det är uppenbart att brottet inte kommer att kunna utredas, avser att precisera innebörden av den absoluta förundersök-

ningsplikten. Även fortsättningsvis föreligger således en principiell skyldighet att inleda förundersökning om det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal begåtts, och något särskilt undantag inte är föreskrivet. Genom tillägget markeras att för inledande av förundersökning dock förutsätts att det föreligger praktiska förutsättningar att utredningen skall leda till att någon blir lagförd för brottet. Vid bedömningen härav skall endast hänsyn tas till sådana omständigheter som är hänförliga till det enskilda fallet. Det förhållandet att det allmänna utredningsläget på myndigheten måhända är ansträngt och att det finns utredningsbalanser medför inte att förundersökningsplikten bortfaller.

3 §

I paragrafens första stycke har förtydligats att för inledande av förundersökning fordras ett beslut av polis eller åklagare. Ändringen har samband med förslaget till ändring i förundersökningskungörelsen avseende dokumentation av sådana beslut.

I andra stycket har beträffande åklagares övertagande av förundersökningsledningen tillagts att han övertar ledningen av *förundersökningen avseende brottet*. Genom förtydligandet klargörs att en förundersökning får sin identitet genom det eller de brott den avser och således inte genom de personer mot vilka utredningsåtgärder riktas. Härigenom klargörs också att det inte är möjligt att dela en förundersökning på det sättet att åklagare har ledningen av utredningen mot viss person, medan ledningen av utredningen i övrigt kvarligger hos polisen. Om åklagaren övertar ledningen har han ansvar för utredningen i hela dess vidd.

Tredje stycket reglerar polismans rätt att vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning hunnit inledas. I den allmänna motiveringen har framhållits det angelägna i att de möjligheter som finns att hålla förhör och liknande direkt i samband med ingripande mot brott och vid anmälsupptagning och liknande situationer verkligen tas till vara. De inskränkningar i denna rätt som tidigare förelegat har därför borttagits. Polismans skyldighet att vidta sådana åtgärder föreslås bli reglerad i förundersökningskungörelsen. En erinran om skyldigheten bör också intas i polisförordningen.

Åklagarens anvisningsrätt enligt nuvarande andra stycket har borttagits. Beträffande skälen härför hänvisas till den allmänna motiveringen. I konsekvens härmed bör motsvarande ändring göras i 13 § andra stycket lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Med hänsyn till att smuglingslagstiftningen nyligen varit föremål för särskild utredning (SOU 1991:84) får anpassning till förslagen angående förundersökning upptas i särskild ordning.

I övrigt har en språklig översyn av paragrafen gjorts.

4 a §

I paragrafen regleras förutsättningarna för förundersökningsbegränsning. Det generella rekvisitet att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas, som är gemensamt för såväl åtalsunderlåtelse som förundersökningsbegränsning enligt paragrafens andra stycke föreslås bli tillämpligt också på de s.k. disproportionsfallen i första stycket.

Hänvisningen till brottets straffvärde eller andra sådana omständigheter avser förhållandena i det enskilda fallet och tar inte sikte på det allmänna utredningsläget på myndigheten. I ärendet måste göras en prognos av vilken påföljd som kan komma ifråga. Det ligger i sakens natur att denna bedömning i regel får göras på ett bräckligt underlag. En sådan prognos måste därför göras med en viss försiktighet. För att bestämmelsen skall vara tillämplig bör krävas att tillgängligt material entydigt talar för att allvarligare påföljd än villkorlig dom eller skyddstillsyn inte kan komma ifråga.

Det kan inte sällan komma att inträffa att förutsättningar föreligger för att tillämpa såväl den nu aktuella bestämmelsen som reglerna om förundersökningsbegränsning vid förväntad åtalsunderlåtelse eller då särskild åtalsprövning är föreskriven. Med hänsyn till såväl disproportionsregelns undantagskaraktär och de restriktioner som omgärdar dess tillämpning som dess speciella syfte bör vid sådan konkurrens tillämpning av regeln i 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB i första hand komma ifråga. Exempelvis bör förundersökningsbegränsning avseende vissa brott vid flerfaldig brottslighet i första hand ske med åberopande av åtalsunderlåtelserregeln i 20 kap. 7 § första stycket 3 RB jämförd med reglerna om förundersökningsbegränsning och inte med stöd av disproportionsregeln.

21 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om förundersökningsprotokollets utformning. För att klargöra protokollets olika syften har skilts mellan vad som krävs från kontrollsynpunkt och vad som erfordras som underlag för prövning av åtalsfrågan och målets beredande till huvudförhandling. Avsikten är att få till stånd en ordning där resurser och tid inte tas i anspråk för dokumentation i en utsträckning som inte är nödvändig för att uppfylla dessa syften.

Enligt dagens lydelse förutsätts att ett förhör under förundersökningen upptecknas. Vårt förslag bygger på att formerna för upptagande av förhör inte skall vara reglerade, utan avgöras av omständigheterna i det enskilda fallet. Det innebär att det skall vara fritt att dokumentera ett förhör exempelvis endast genom en bandupptagning, genom videoupptagning, genom traditionell skriftlig uppteckning eller, när så är tillräckligt, genom en kortare sammanfattning. Kombinationer av olika former är naturligtvis också tillåtna. I konsekvens

härmed bör den hördes ovillkorliga rätt att innan förhöret avslutas ta del av en uppteckning av förhöret tas bort och ersättas med en rätt att innan förundersökningen avslutas granska vad som upptagits av förhöret i protokollet.

Med hänsyn till vårt förslag om förenklade protokoll och till den utvidgning som föreslås av rätten att underlåta förundersökning enligt 22 § har reglerna om förundersökningsanteckningar tagits bort som obehövliga.

22 §

Möjligheten att underlåta formell förundersökning, i de fall tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger, har utvidgats till alla brott som inte kan antas föranleda annat än ett bötesstraff. Såsom närmare utvecklats i den allmänna motiveringen medger regeln ingen minskning av det materiella underlaget för prövningen av ansvarsfrågan, utan tar endast sikte på hur dokumentationen sker. Ändringen är bl.a. en förutsättning för att vårt förslag om utvidgning av polismans rätt att förelägga bötesstraff skall fungera i praktiken, men avser givetvis även sådana brott som också fortsättningsvis skall prövas av åklagare. Beträffande skälen i övrigt för denna utvidgning hänvisas till den allmänna motiveringen.

27 kap.

7 §

Skyldigheten att väcka åtal inom en månad när beslag föreligger har borttagits. I den allmänna motiveringen redogörs närmare för skälen till förslaget.

48 kap.

Kapitlet, som är helt omskrivet, upptar reglerna för ett sammanslaget institut, motsvarande de nu gällande summariska processformerna strafföreläggande och ordningsbot. De särskilda benämningarna strafföreläggande och ordningsbot utmönstras och de grundläggande förfarandereglererna blir gemensamma, oavsett vem som utfärdar föreläggandet. Förutsättningarna för utfärdande av föreläggande har ändrats och utvidgats väsentligt. Förfarandereglererna som sådana är dock i stort sett oförändrade.

Rubriken

Rubriken har ändrats i konsekvens med att begreppen strafföreläggande och ordningsbot försvinner. Det är inte tänkt att genom rubriken prägla institutet "påföljdsföreläggande". I dagligt tal bör man

i stället tala om "bötesföreläggande" resp. "föreläggande av villkorlig dom" (se 2 §).

1 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 §. Vem som skall utfärda föreläggande anges i behörighetsreglerna i 5 §. Av den paragrafen framgår också att även andra än polis och åklagare kan få utfärda bötesföreläggande efter förordnade av regeringen.

2 §

Paragrafen motsvarar 4 och 13 §§. Alla brott som i det enskilda fallet förskyller böter och uppenbara fall av villkorlig dom skall kunna beivras genom föreläggande. Kopplingen till straffskalan för brottet har sålunda borttagits. Bestämmelsen i 13 § andra stycket har fått utgå som obehövlig.

Den särskilda bestämmelsen om strafföreläggande i 6 a § lagen (1964:167) med bestämmelser om unga lagöverträdare blir genom den föreslagna regleringen onödigt och bör kunna upphävas. Saken bör lämpligen tas upp av ungdomsbrottskommittén.

3 §

Paragrafen motsvarar 2 §. Att åklagare ska bestämma påföljd efter vad brottet ska anses förskylla är självklart och har utelämnats som obehövligt. Grunderna för bötesföreläggande av polisman, tulltjänsteman och andra, motsvarande dagens ordningsbot, har intagits i 5 och 6 §§.

I tredje stycket har intagits regler om att enskilda anspråk får upptas i föreläggande av påföljd. Att sådant föreläggande får utfärdas endast av åklagare följer av 5 §. I de fall åklagare idag är skyldig att föra målsägandens talan, alltså då anspråket är grundat på brottet, talan av åklagaren kan ske utan väsentlig olägenhet och anspråket inte är uppenbart ogrundat, bör han åläggas att pröva om anspråket kan upptas i föreläggande. Att omständigheterna därutöver ska vara sådana att det kan förväntas att den misstänkte godkänner föreläggandet ligger i sakens natur och behöver inte uttryckligen sägas i lagtexten. Kan ett godkännande inte förväntas medför detta att föreläggande inte skall utfärdas heller för övriga frågor. Anspråket får därefter prövas i samband med åtal för brottet. Är omständigheterna inte sådana att det åligger åklagare att föra målsägandens talan utgör anspråket inte hinder mot att föreläggande utfärdas.

4 §

Paragrafen motsvarar 3 §. I bestämmelsen anges uttryckligen att förbudet mot att ta upp saken på nytt så länge tiden för godkännande inte utgått (lis pendens) omfattar alla frågor som upptas i före-

läggandet, inte bara ansvarsfrågan.

5 §

Paragrafen upptar behörighetsregler.

I första stycket anges åklagares behörighet. Denna omfattar samtliga föreläggandetyper.

I andra stycket upptas regler om vem som får utfärda bötesföreläggande när brottet förskyller penningböter och upptagits i vad som motsvarar dagens ordningsbetskatalog. Polisman ges rätt att utfärda bötesföreläggande i samma omfattning som gäller för ordningsbot idag med tillägg av de brott beträffande vilka penningböter kan följa på grund av de från den 1 januari 1992 gällande bötesreglerna. I övrigt bibehålls i princip dagens gräns mellan polisen och åklagares behörighet. Regeringen ges generell rätt att utvidga behörigheten att utfärda bötesföreläggande beträffande sådana brott som omfattas av polisens behörighet. Sådan rätt finns enligt dagens regler för tulltjänstemän. Vi förutsätter att detta bör gälla även fortsättningsvis. Därutöver skapas möjligheter att ge exempelvis kustbevakningspersonal och yrkesinspektörer rätt att utfärda förelägganden motsvarande dagens ordningsbot.

När frågan om enskilt anspråk har väckts skall saken överlämnas till åklagares prövning. Härom stadgas i tredje stycket. Däri har också intagits en erinran motsvarande 15 § andra stycket att åklagares prövning även i övrigt kan vara påkallad.

6 §

Paragrafen motsvarar 14 § andra och tredje stycket. Det är alltså även i fortsättningen riksåklagaren och rikspolisstyrelsen som skall upprätta katalogen över bötesbrott som får föreläggas av polisman och andra som fått regeringens förordnade att utfärda bötesföreläggande. Regeringens rätt enligt 14 § första stycket att föreskriva beloppsgränser och andra inskränkningar i tillämpningen torde följa redan av 1 § andra stycket och bestämmelsen kan utgå som obehövlig.

7 §

Paragrafen motsvarar 5 och 15 §§. Att polisman inte skall utfärda föreläggande om den misstänkte förnekar gärningen ligger i och för sig i sakens natur, men kan behöva poängteras i förordning. Bestämmelsen bör i varje fall kunna utgå ur lagen. Enskilt anspråk eller att målsägande begärt att åtal skall väckas skall inte längre vara hinder mot föreläggande. Är ett anspråk sådant att åklagare är skyldig att föra talan skall han pröva om det finns anledning anta att den misstänkte godtar anspråket och i så fall, om övriga förutsättningar för föreläggande föreligger, uppta anspråket i föreläggandet. Saknas

förutsättningar för godkännande får åtal väckas. Är anspråket inte sådant att åklagare skall föra talan, exempelvis på grund av att det inte kan ske utan väsentlig olägenhet eller det är uppenbart ogrundat, föreligger dock inte hinder mot att åklagare utfärdar föreläggande och hänvisar målsäganden att själv väcka talan.

8 §

Paragrafen motsvarar 6 § och 16 § första stycket samt delar av 17 §. Lydelsen har ändrats redaktionellt för att inrymma villkorlig dom och enskilda anspråk. Att lagrum i vissa fall skall anges bör föreskrivas i förordning. Föreskriften härom i lagtexten har därför fått utgå.

9 §

Paragrafen motsvarar 7 §, 8 § första stycket och 16 § andra stycket. Föreskrifterna i 8 § andra stycket och 16 § tredje stycket har fått utgå som obehövlige.

I tredje stycket har intagits föreskrift om att föreläggande av villkorlig dom skall delges den misstänkte muntligen, varvid skall upplysas om den villkorliga domens innebörd. Den misstänkte bör redan under förundersökningen tillfrågas om han är beredd att godta ett föreläggande av påföljd, om detta skulle bli aktuellt. Om åklagaren finner att föreläggande bör utfärdas bör han översända föreläggandet med kallelse till muntlig delgivning. Tillsammans med föreläggandet bör utsändas information om vad en villkorlig dom innebär. Informationen bör också innehålla uppgifter om brottsutredningen och om rätten till advokathjälp och liknande och vara skriven på ett sådant sätt att den misstänkte kan tillgodogöra sig innehållet. Godkännandet behöver inte avkrävas vid den muntliga delgivningen, utan visst rådrum därmed bör kunna medges.

10 §

Paragrafen motsvarar 9 § och delar av 17 §. För tydlighetens skull har intagits en erinran om att godkännandet måste avse föreläggandet i sin helhet för att bli giltigt.

11 §

Paragrafen motsvarar 10 §. Godkännande genom ombud bör kunna ske också av bötesföreläggande av annan än åklagare, även om detta i praktiken inte lär bli särskilt vanligt, med hänsyn till att sådant föreläggande i regel utfärdas direkt på plats.

12 §

Paragrafen motsvarar 11 § och del av 17 §.

13 §

Paragrafen motsvarar 12 § och 19 § första stycket.

Bestämmelsen förutsätter för sin tillämpningen antingen att åklagare väcker talan innan föreläggandetiden utgått, något som i och för sig strider mot 4 §, eller att godkännande sker efter denna tid.

Med hänsyn till att strafföreläggande och ordningsbot slås samman till ett institut har bestämmelsen i 19 § andra meningen om situationen att både strafföreläggande och ordningsbot utfärdas för samma händelse fått utgå. Föreläggandena får genom det nya systemet samma status, vilket medför att ett senare föreläggande blir ogiltigt enligt vanliga regler om att en ny talan inte får väckas om samma sak (45 kap. 1 § tredje stycket RB).

14 §

Paragrafen motsvarar 12 a § och delar av 17 §. Rättelsemöjligheterna, som är oförändrade, överensstämmer med vad som gäller för rättelse av dom.

15 §

Paragrafen motsvarar 18 § och är i sak oförändrad. Rättelsemöjligheterna enligt denna bestämmelse går utöver vad som följer av föregående paragraf och avser även uppenbara felbedömningar och liknande.

59 kap.**5 - 9 §§**

Paragraferna har ändrats redaktionellt för att anpassas till det nya föreläggandeinstitutet.

**4 Förslaget till lag om ändring i
utsökningsbalken****2 kap.****15 §**

Åklagares talerätt har borttagits. Ändringen kommenteras i den allmänna motiveringen.

5 Förslaget till lag om ändring i checklagen (1932:131)

74 §

Förslaget, som innebär en avkriminalisering av brott enligt checklagen, kommenteras i den allmänna motiveringen

6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1939:608) om enskilda vägar

106 §

Åklagares rätt att ansöka om handräckning har borttagits. Ändringen kommenteras i den allmänna motiveringen.

7 Förslaget till lag om ändring i värnpliktslagen (1941:967)

34, 35 och 37 §§ samt rubrikerna till 4 och 5 kap.

Ändringarna innebär att skyldigheten för värnpliktig att vidta åtgärder för att han skall kunna nås av postförsändelse och att kvittera ut postförsändelse och det därmed sammanhängande straffansvaret upphävs. Samtidigt införs en möjlighet för värnpliktsmyndigheten att förelägga den värnpliktige vid vite att fullgöra sin upplysningsskyldighet. Rubrikerna till 4 och 5 kap. har anpassats efter den nya regleringen. Ändringarna kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

8 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

1 §

I paragrafen har införts en skyldighet att dokumentera beslut om att inleda eller utvidga en förundersökning. Formerna för beslutet får anpassas efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Praktiskt bör det kunna fungera så att beslutet antingen sätts upp särskilt, vilket kan vara motiverat i sådana fall där skriftliga direktiv bör ges, eller dokumenteras genom tjänsteanteckning på exempelvis anmälningsblanketten, som bör kunna ges en förtryckt text för detta ändamål. Vi utgår från att man inom polis- och åklagarväsendet ser över sina rutiner och blanketter för detta ändamål. En översyn av råd och föreskrifter kan också erfordras.

1 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar förundersökningsledarens ansvar. Ansvaret avser alltid utredningen i sin helhet. Tillsammans med ändringen i 23 kap. 3 § första stycket RB klargörs härigenom att förundersökningen inte är delbar och att s.k. delat förundersökningsledarskap mellan polis och åklagare inte är tillåtet. Bestämmelsen är dock inte avsedd att reglera ansvaret inbördes när flera åklagare jämsides har ansvar som undersökningsledare, vilket förekommer i stora och vidlyftiga mål.

Bestämmelsen är i övrigt avsedd att kodifiera det ansvar som redan i dag ligger i rollen som förundersökningsledare.

3 a §

Paragrafen korresponderar med 23 kap. 3 § tredje stycket RB. Syftet med bestämmelsen är att alla möjligheter att vidta utredningsåtgärder i nära anslutning till brottet skall tas till vara. De utredningsåtgärder som kan komma ifråga kan vara av skilda slag. Särskilt bör uppmärksammas möjligheterna att hålla förhör direkt på plats. Praktiska svårigheter kan naturligtvis föreligga. Det är exempelvis inte ovanligt att misstänkta och andra är berusade och att förhör därför inte går att genomföra.

Det är viktigt att åklagare och polis samarbetar för att utveckla metoderna för utredning i initialskedet. Åklagarna bör vara behjälpliga med rådgivning och utbildning och bör medverka med utarbetning av mallar för utredningar i olika typer av mål.

12 a §

Formerna för underrättelse till den misstänkte i de fall för brottet inte är stadgat svårare straff än fängelse sex månader är i sak oförändrade. Inte heller formerna för underrättelse till försvararen har ändrats i sak.

Vad avser underrättelse till den misstänkte vid allvarigare brott har delgivningslagen gjorts formellt tillämplig, genom införande av begreppet delgivning i författningstexten. I paragrafen uppräknas de former av delgivning som tillåts. Samtliga delgivningsformer enligt 3 § första till fjärde stycket delgivningslagen, alltså ordinär delgivning, särskild postdelgivning, telefondelgivning och stämningssmannadelgivning, skall kunna tillämpas. Därutöver anges att ordinär delgivning får ske genom förenklad delgivning enligt 3 a § delgivningslagen. Detta bör bli den normala delgivningsformen. Innan slutdelgivning skall ske har utredningspersonal undantagslöst varit i kontakt med den misstänkte. Exempelvis i samband med delgivning av misstanke bör den misstänkte upplysas om att underrättelsen kan komma att delges på ett förenklat sätt. I det sammanhanget bör också

den misstänkte avkrävas uppgift om adress, under vilken delgivning skall ske. Underrättelsen enligt 23 kap. 18 § RB kan sedan översändas i vanligt lösbrev till misstänkte under den adress han själv uppgivit. Minst en dag senare skall därefter på samma sätt översändas ett meddelande om att underrättelsen har sänts. Genom detta förfarande blir den misstänkte formellt delgiven.

21 a §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om skyldighet att lämna den misstänkte möjlighet att i vissa fall skriftligen ge upplysningar om sina personliga förhållanden, har upphävts. Det finns ingen anledning att, på det sätt som skett genom bestämmelsen, formalisera denna del av förundersökningen. Bestämmelsen förefaller inte heller ha tillämpats enligt sin ordalydelse.

22 §

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om förundersökningsprotokollets utformning. Det skall vara möjligt att genom protokollet följa en utredning och vilka åtgärder som vidtagits, något som har betydelse från bl.a. kontrollsynpunkt. I övrigt skall dock stor frihet råda att utforma protokollet efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Bestämmelsen har kommenterats närmare i den allmänna motiveringen.

23 §

Paragrafens första stycke har fått utgå som obehövligt. I övrigt har endast redaktionella ändringar gjorts.

24 §

Eftersom institutet förundersökningsanteckningar föreslås upphävt skall också de i förevarande paragraf intagna tillämpningsföreskrifterna härför upphävas. I stället har i paragrafen intagits en föreskrift om att bestämmelser om protokoll skall tillämpas också beträffande sådana förundersökningsåtgärder som med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket vidtas innan en förundersökning formellt hunnit inledas. Kravet på dokumentation skall således vara i princip detsamma oavsett om något formellt beslut om förundersökning fattats eller ej.

25 §

Eftersom det generellt föreskrivits att förhör inte skall återges i större utsträckning än vad som är erforderligt och formerna härför gjorts fria har särregeln för utsagor i de fall förundersökning inte behöver göras tagits bort. Därutöver har intagits ett bemyndigande för rikspolisstyrelsen att utfärda föreskrifter angående handläggningen.

Med hänsyn till det relativt kraftigt utvidgade tillämpningsområdet för att handlägga mål utan formell förundersökning bör en översyn och komplettering göras av de föreskrifter som idag gäller för sådana ärenden.

9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1950:596) om rätt till fiske

39 §

Åklagares rätt att ansöka om handräckning har borttagits. Ändringen kommenteras i den allmänna motiveringen.

10 Förslaget till lag om ändring i trafikbrottslagen (1951:649)

1 §

Ändringen, som kommenterats relativt utförligt i den allmänna motiveringen, innebär att gränsen för straffbar oaktsamhet enligt straffstadgandet för vårdslöshet i trafik höjs och att ett minimistraff om trettio dagsböter införs.

Såsom riksåklagaren anförde i anslutning till sitt år 1984 framlagda förslag är det vanskligt att mer exakt precisera det straffbara området med hänsyn till de otal trafiksituationer som kan bli föremål för bedömning. Vi delar dock riksåklagarens uppfattning att gränsen för den straffbara oaktsamheten skall höjas avsevärt och ställer oss även i övrigt bakom vad denne anförde angående tillämpningen.

Vid bedömning av ansvar för vårdslöshet i trafik betraktas i regel inte okunnighet, oerfarenhet eller andra intellektuella brister hos trafikanten som någon ursäkt. Detta har medfört att trafikanter som handlat efter bästa förmåga för att undvika att skapa trafikfarliga situationer, men som på grund av bristande skicklighet kommit att göra en felhandling, kommit att betraktas som vårdslösa i lagstiftarens mening. Om begreppet vårdslös skall förbehållas de allvarligare fallen talar starka skäl för att större hänsyn skall tas också till gärningsmannens egna förutsättningar.

I enlighet med det sagda bör från det straffbara området för vårdslöshet i trafik i regel undantas sådana förfaranden där trafikanten, på grund av tillfällig ouppmärksamhet eller bristande förmåga, gjort en felbedömning av trafiksituationen. Har han därvid kommit att bryta mot någon primär handlingsregel, är det i sådana fall oftast tillfyllest att ansvar åläggs för överträdelsen av den särskilda trafikregeln, i den mån denna är straffsanktionerad. Likaså bör rena manövreringsmisslag kunna hänföras till det undantagna

området.

Vidare bör beaktas att det i rättstillämpningen funnits en tendens att presumera ansvar för vårdslöshet i trafik för endera eller båda trafikanterna när en olycka inträffat. Å andra sidan har det varit mer sällsynt att ingripande skett när det trafikfarliga beteendet inte medfört någon skada. Även om en förklaring till detta kan vara svårigheten att upptäcka och styrka sådan vårdslöshet som inte resulterat i en trafikolycka, är det ur trafikdisciplinär synpunkt snarast mer angeläget att beivra sådan oaktsamhet i trafiken som visserligen inte medfört någon skada, men där detta bara berott på tillfälligheter utanför den vårdslöses kontroll.

Genom den föreslagna lydelsen av stadgandet vill vi uppnå att ansvar för vårdslöshet i trafik förbehålls sådana beteenden i trafiken som är att beteckna som vårdslösa i egentlig mening. Det skall härvidlag vara utan betydelse om någon trafikolycka inträffat eller ej. Detta innebär ett kraftigare understrykande av att det trafikfarliga beteendet verkligen skall vara täckt i subjektivt hänseende. Under trafikbrottslagens tillämpningsområde skall sålunda främst hänföras sådana fall där trafikanten gjort sig skyldig till medvetet risktagande av mer allvarlig art. Vid överträdelse av en trafikregel skall vid bedömningen hänsyn tas till regelns större eller mindre betydelse ur trafiksäkerhetssynpunkt. Till sådana typiskt sett trafikfarliga beteenden som bör kunna föranleda ansvar för vårdslöshet i trafik hör exempelvis förande av bil i uttröttat tillstånd, allvarliga brott mot regler till skydd för oskyddade trafikanter, trafikfarliga omkörningar, brott mot stopplikt eller körning mot rött ljus som medfört eller kunnat medföra en trafikfarlig situation, allvarligare hastighetsöverträdelser i trafikfarliga miljöer och förande av trafikfarliga fordon. Beaktas bör också om föraren påtagit sig en särskilt ansvarsfull trafikuppgift, t.ex. förande av en skolbuss. Vid bedömningen bör således mer ses till skyldigheten att icke medvetet skapa trafikfarliga situationer än till av den enskilde trafikanten visad större eller mindre skicklighet att klara uppkomna problem i trafiken.

I fråga om förhållandet mellan vårdslöshet i trafik och andra straffstadganden blir liksom för närvarande vanliga konkurrensregler tillämpliga. Det förekommer, i vart fall i underrättspraxis, då åtal rör såväl vårdslöshet i trafik som vållande till annans död, att domstolen friar för vårdslöshet i trafik, enär oaktsamheten ansetts som ringa, medan den bedöms tillräcklig för att döma för vållande till annans död. Riktigheten härav har dock ifrågasatts i doktrinen. En sådan praxis kan naturligtvis efter en lagändring bli något vanligare. Har överträdelse i sådana fall skett av någon straffbelagd trafikregel bör detta brott i regel kunna konsumeras av vållandet till annans död. I förhållande till vållande till kroppsskada eller sjukdom bör gälla att i de fall oaktsamheten inte är av den svårhetsgrad att vårdslöshet i

trafik enligt vårt förslag kan ifrågakomma det i allmänhet inte heller kan anses påkallat ur allmän synpunkt att åtal väcks enbart för vållande till kroppsskada eller sjukdom.

11 Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

2 §

Undantaget i lagen från de allmänna reglerna om att åtal skall väckas inom viss tid när beslag förekommer har upphävts i konsekvens med att åtalsfristen generellt föreslås upphävd. De särskilda reglerna om formerna för förverkande av alkoholhaltiga drycker utan samband med talan om ansvar har upphävts och ersatts med de föreslagna generella reglerna i förverkandelagen om rätt för polis och åklagare att själva besluta om förverkande i denna situation.

12 Förslaget till lag om ändring i naturvårdslagen

39 §

Åklagares rätt att ansöka om handräckning har borttagits. Ändringen kommenteras i den allmänna motiveringen.

13 Förslaget till lag om ändring i lagen (1966:413) om vapenfri tjänst

9 och 17 §§

Ändringarna innebär att skyldigheten för vapenfri tjänstepliktig att vidta åtgärder för att han skall kunna nås av postförsändelse och att kvittera ut postförsändelse och det därmed sammanhängande straffansvaret upphävs. Samtidigt införs en möjlighet för vapenfristyrelsen att förelägga den värnpliktige vid vite att fullgöra sin upplysningsskyldighet. Ändringarna kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

14 Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

7 §

Undantaget i lagen från de allmänna reglerna om att åtal skall väckas

inom viss tid när beslag förekommer har upphävts i konsekvens med att åtalsfristen generellt föreslås upphävd.

15 Förslaget till lag om ändring i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket

35 §

Rätten att föra talan om föreläggande av vite har överförts från allmän åklagare till registreringsmyndigheten. Ändringen kommenteras i den allmänna motiveringen.

16 Förslaget till lag om ändring i civilförsvarslagen (1969:74)

79 §

Skyldigheten att avhämta och utkvittera försändelser från civilförsvarsmyndighet och det därmed sammanhängande straffansvaret har upphävts. En möjlighet att förelägga en civilförsvarspliktig att vid vite lämna uppgifter så att han kan nås av försändelser finns redan idag i 78 § civilförsvarslagen. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

17 Förslaget till lag om ändring i delgivningslagen (1970:428)

3 a §

Tillägget innebär att det utöver de fall som regleras i nuvarande första stycket medges att förenklad delgivning får användas även i fall där detta är särskilt föreskrivet. Förslaget har sin bakgrund i den föreslagna regleringen i 12 § FUK av formerna för delgivning av underrättelse enligt 23 kap. 18 § RB och har kommenterats närmare i den allmänna motiveringen.

18 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

14 §

Ändringen innebär att mål om tilläggsavgifter vid olovligt byggande fortsättningsvis kommer att handläggas av länsrätt.

19 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:435) om överlastavgift

2 och 3 §§

Beloppen och viktavdragen för uttagande av överlastavgift har ändrats för att åstadkomma en ordning där endast de allvarigare fallen av överlast blir föremål för avgiftsbeläggning. För att åstadkomma detta har de avdrag som sker vid beräkning av överlastavgifterna höjts. Samtidigt har en höjning skett av avgiften i de fall avgift skall utgå.

Systemet har utformats så att ett grundbelopp på 2 000 kronor skall utgå när gränsen för avgiftspliktig överlast överskridits och att avgiften därutöver ökas progressivt i förhållande till överlastens storlek. Viktavdragen föreslås höjda till 1000 kg för varje axel vid för högt axeltryck och till 500 kg för varje axel vid för hög bruttovikt. På detta sätt bör avgifterna vid fall av kraftig överlast kunna bli ungefär av samma storleksordning som de som i dag utgår, samtidigt som länsstyrelsen befrias från hanteringen av avgifter i de lägre intervallen.

20 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1972:602) om arbetstid vid vägtransport, m.m.

16 §

Straffet har ändrats från dagsböter till penningböter. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

21 Förslaget till förordning om ändring i vägtrafikkungörelsen (1972:603)

75 §

Skyldigheten för förare att vidta åtgärder för att förhindra att fordonet obehörigen brukas av annan har upphävts. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

22 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1975:883) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter

8 §

Straffet har ändrats från dagsböter till penningböter. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

23 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador, m.m.

9 §

Förslaget innebär att länsstyrelsen får ta ut förhöjd s.k. fällavgift vid överskjutning av sådana djur som omfattas av nuvarande avgiftssystem. I avgiftens natur ligger att den skall utgå oberoende av vad som subjektivt ligger den skyldige till last och oberoende av om straffbart förfarande föreligger eller ej. Den skall således inte påverkas av graden av oaktsamhet eller dylikt.

Det är länsstyrelsen som fastställer avgiftens storlek. Avgifterna skall så långt det är möjligt schabloniseras. Avsikten är således inte att någon mer ingående prövning skall göras angående graden av förhöjning av avgiften i varje enskilt fall av överskjutning.

Om avgiftsfrihet föreligger enligt andra stycket skall givetvis inte heller förhöjd avgift utgå.

24 Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen (1984:730)

2 kap.

11 a §

Bestämmelsen, som innebär att företrädare för åklagarmyndigheten skall närvara vid sammanträden i polisstyrelsen vid behandlingen av frågor som rör åklagarverksamheten, har kommenterats närmare i den allmänna motiveringen. Åliggande för åklagarmyndigheten att delta i och ge underlag för polisens planering har intagits i åklagarförordningen.

5 kap.

5 a §

Bestämmelsen har samband med de föreslagna reglerna i 23 kap. 3 § tredje stycket RB och 3 a § FUK om skyldighet för polisman att vidta möjliga utredningsåtgärder vid ingripande mot brott och i liknande situationer då förundersökning inte hunnit inledas.

25 Förslaget till förordning om ändring i sjötrafikförordningen (1986:300)

5 kap.

1 §

Straffet har ändrats från dagsböter till penningböter. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

26 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:644) om disciplinansvar för krigsmän m.m.

54 §

Ändringen innebär att det allmännas talan vid klagan över beslut om disciplinpåföljd inte skall föras av åklagare utan av den myndighet där krigsmannen tjänstgör eller senast har tjänstgjort. Genom hänvisningen i 61 § första stycket till 54 § kommer det allmänna att företrädas av myndigheten också i mål som avser endast åläggande av ersättningsskyldighet.

27 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

2 §

Paragrafens första stycket är i sak oförändrat.

Av systematiska skäl har regleringen av förfarandet när stämning utfärdas överflyttats från 3 § tredje stycket till förevarande paragraf.

3 §

Paragrafens första stycke motsvarar 4 § första stycket första mening-
en. Gränsen för när åklagaren får besluta om förverkande har höjts och skall enligt förslaget gå vid betydande värde. Tolkning av detta

rekvisit bör kunna hämtas från bestämmelserna om grov stöld och grovt bedrägeri. Det innebär i praktiken att gränsen för åklagares beslutanderätt skall ligga kring 100 000 kronor. Regleringen innebär också att åklagaren får besluta om förverkande av sådan egendom som saknar saluvärde, exempelvis förfalskade handlingar, under förutsättning att särskilda skäl inte talar för att saken prövas av rätten. Sådana skäl kan vara att det är tveksamt om vikten av att egendomen förverkas står i proportion till de olägenheter för den enskilde som åtgärden medför. Det senare rekvisitet skall gälla i samtliga fall där åklagaren har beslutanderätt.

I andra och tredje stycket har intagits förfaranderegler när åklagare beslutar om förverkande. Reglerna är i sak oförändrade.

I fjärde stycket har intagits en rätt för polisman att besluta om förverkande i uppenbara fall beträffande egendom som saknar saluvärde eller där värdet är under en tiondel av basbeloppet. Formerna för sådana beslut skall i princip vara desamma som för åklagarbeslut. Missnöjesanmälan skall inges till polismyndigheten, som därefter får överlämna ärendet till åklagare om anledning finns att vidhålla att egendomen skall förverkas.

I femte stycket har intagits ett bemyndigande för rikspolisstyrelsen att meddela föreskrifter om tillämpningen. Med hänsyn till att rätten att besluta om förverkande för att bli praktiskt användbart bör få användas av polisman i det dagliga arbetet, bör förhållandevis noggranna tillämpningsföreskrifter utarbetas.

4 §

Paragrafen upptar bestämmelser om kungörelsedelgivning. Reglerna blir gemensamma för såväl beslut av domstol som beslut av åklagare eller polisman. Beloppsgränsen för när delgivning får ske genom anslag på rättens kansli föreslås höjd till 4 000 kronor.

28 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

10 kap.

8 §

Ändringen innebär att det anförtros byggnadsnämnden att självständigt pröva om talan om tilläggsavgift skall föras och också utföra denna talan i länsrätt. Några särskilda förfaranderegler utöver vad som allmänt gäller för förvaltningsprocessen torde inte vara erforderliga.

29 Förslaget till lag om ändring i jaktlagen (1987:259)

41 §

I paragrafen har intagits en bestämmelse om att förhöjd avgift får uttas om vilt fälls i strid mot gällande licens eller annan inskränkning som gäller för jakten samt ett bemyndigande för regeringen att fastställa grunderna för avgiftens uttagande. Vi föreslår att regler om förhöjd avgift skall intas i förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m.

43 och 45 §§

Det subjektiva rekvisitet i 43 § andra stycket och 45 § första stycket har ändrats till uppsåt eller grov oaktsamhet.

Straffbestämmelsen i 45 § tredje stycket för åsidosättande av vad som förskrivits i en för jakten meddelad licens har upphävts. Straff för brott mot licensbestämmelser kommer härigenom endast att regleras i 43 § 1.

Ändringarna kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

45 och 48 §§

Ändringarna är en konsekvens av att straffansvaret i 45 § tredje stycket föreslås upphävt.

30 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:773) om fritidsbåtsregister

18 §

Straffskalan har ändrats så att penningböter kommer att gälla generellt för överträdelser enligt lagen. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

31 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

3 kap.

17 §

Möjligheten för åklagare att ansöka om handräckning har upphävts. Ändringen kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

32 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

10 kap.

1 §

Straffbestämmelsen för utlännning som har anställning utan arbetstillstånd har upphävts. Förslaget kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

33 Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (1989:848)

5 §

Tillägget i paragrafens första stycke avser att framhålla överåklagarens ledningsfunktion.

Bestämmelsen i andra stycket innehåller ett åliggande för åklagarmyndigheten att delta vid sammanträden i polisstyrelsen vid behandlingen av frågor som rör åklagarverksamheten. En bestämmelse härom är intagen också i 2 kap. 11 a § polisförordningen.

7, 9 och 10 §§

Paragraferna har anpassats till de organisatoriska förslagen.

11 §

Förslaget innebär att det vid varje åklagarmyndighet, förutom vid åklagarmyndigheten för speciella mål, skall finnas en ledningsgrupp. Förslaget kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

Bestämmelsen om vilka mål som bör handläggas vid regionåklagarmyndigheterna har tagits bort. Regleringen av fördelningen av mål inom en myndighet bör istället ske i myndighetens arbetsordning.

13-15 §§

Paragraferna har anpassats till de organisatoriska förslagen.

17 §

Den särskilda behörighetsregeln för förundersökningsbegränsning vid s.k. disproportionsfall har upphävts. Skälen till ändringen framgår av den allmänna motiveringen.

18 §

Paragrafen har ändrats i konsekvens med ändringen i 17 §. Behörigheten att besluta om åtalsunderlåtelse och att besluta om förundersökningsbegränsning med stöd av 23 kap. 4 a § RB kommer härigenom att överensstämma.

24 §

Förslaget i andra stycket innebär att en överåklagare får delegera till en chefsåklagare att utfärda vissa förordnanden. Förslaget kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

25 och 27 §§

Paragraferna har anpassats till de organisatoriska förslagen.

28 §

Paragrafens första stycke har anpassats till de organisatoriska förslagen.

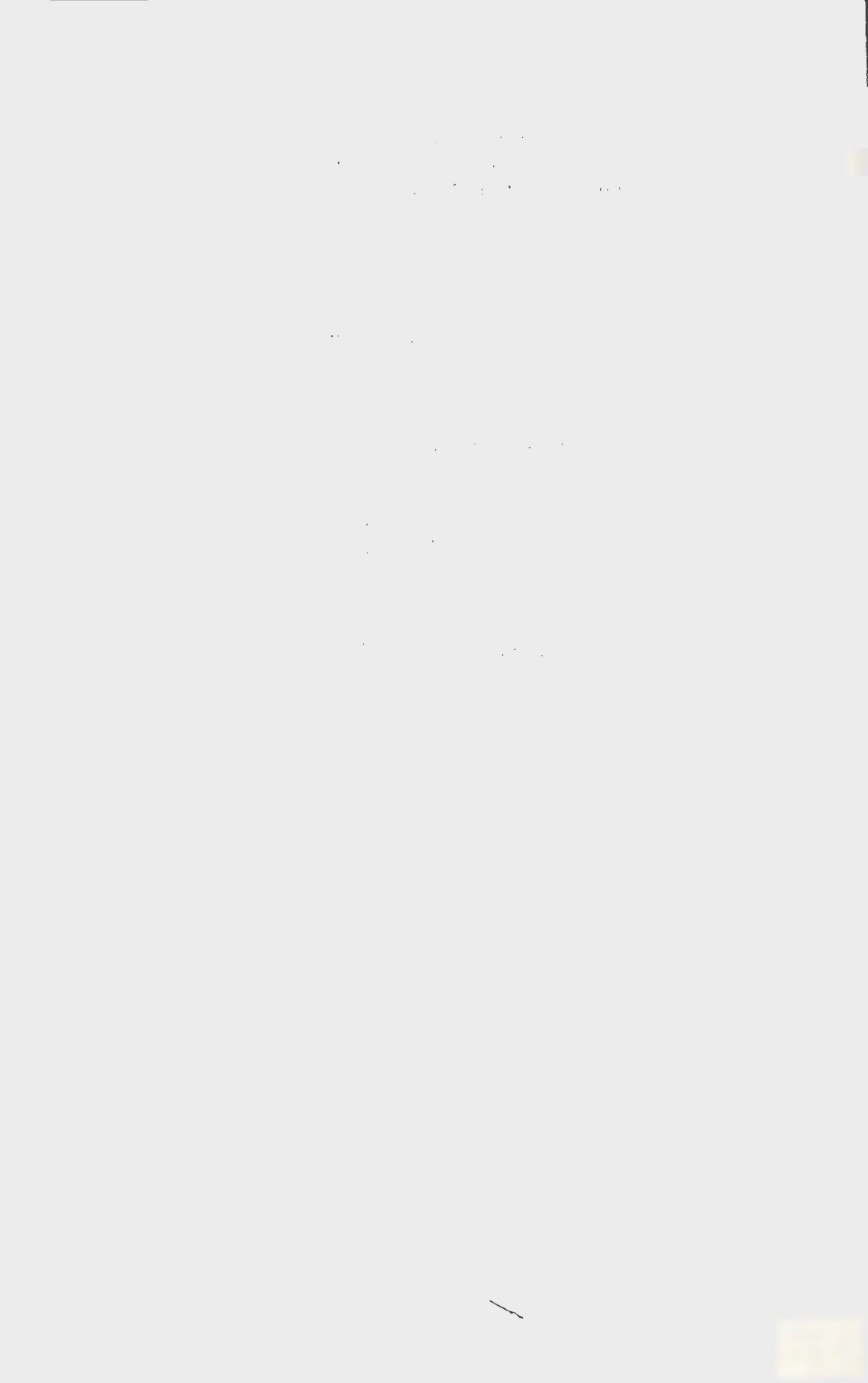
Enligt paragrafens andra stycke får en överåklagare delegera till en chefsåklagare att tillsätta vissa tjänster. Förslaget kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

37 §

Förslaget innebär att en överåklagare får delegera till en chefsåklagare att besluta om ledighet. Förslaget kommenteras närmare i den allmänna motiveringen.

41 §

Paragrafen har anpassats till de organisatoriska förslagen.



Reservation

Reservation av *Lotti Ryberg* angående strafföreläggande vid villkorlig dom (kap. III, avsnitt 3.5.2).

Jag reserverar mig mot utredningens förslag att åklagarnas rätt att utfärda strafföreläggande skall utsträckas till att omfatta också villkorlig dom.

Straffrätten är det område där statens makt gentemot medborgarna är allra tydligast. Den makt domstolar och åklagare utövar kan också ha mycket omfattande konsekvenser för den enskilde.

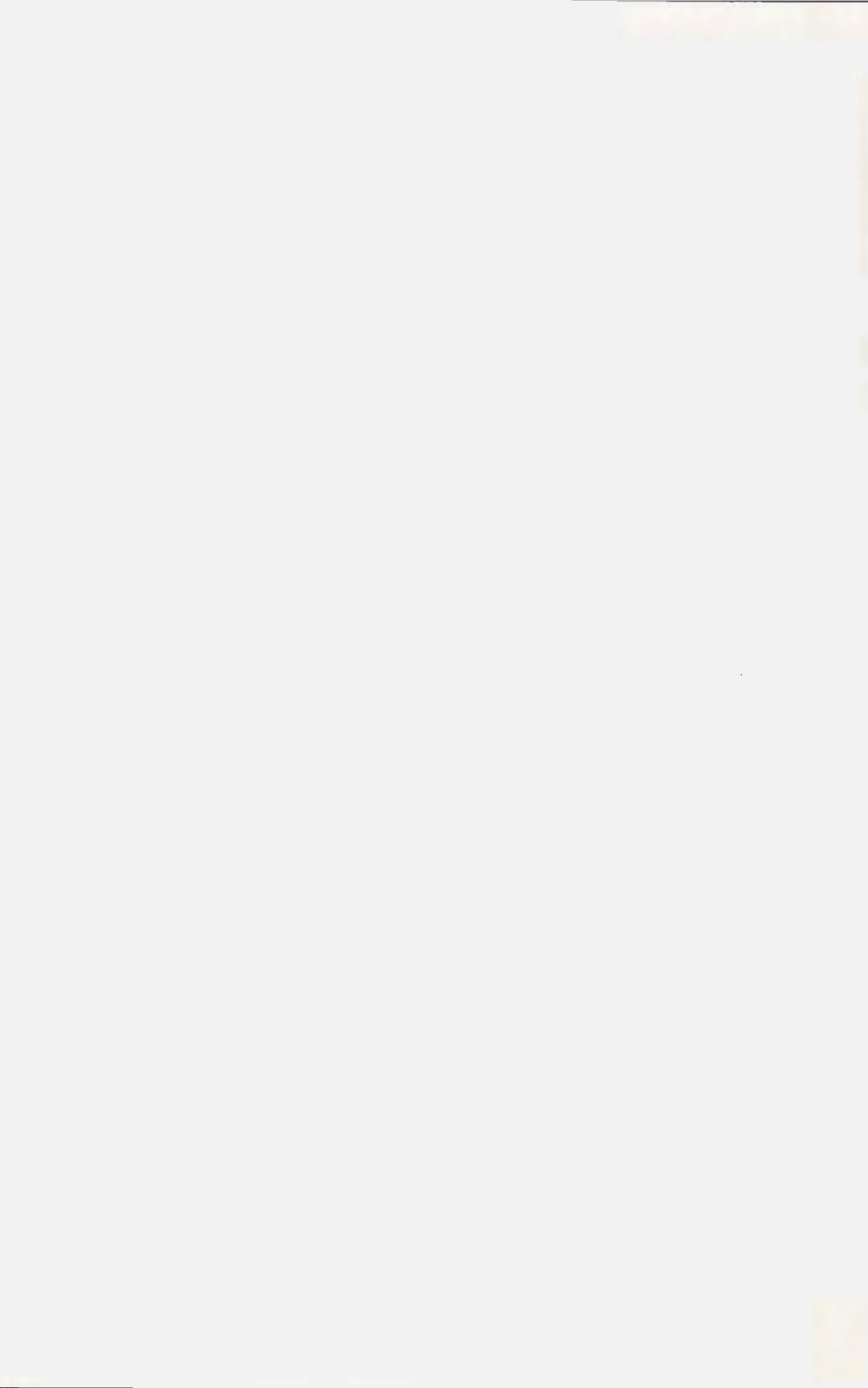
Åklagarnas möjlighet att utfärda strafföreläggande har ibland anklagats för att öka oklarheten kring åklagarrollen och åklagarnas uppgifter gentemot den misstänkte. Förundersökningsledare, åklagare, domare - alla funktioner går ihop i en och samma person. Det kan vara svårt för den enskilde att förstå de olika funktionerna och hur han eller hon skall förhålla sig till åklagarens olika roller i den konkreta situationen.

Av resursskäl och för att bespara domstolarna arbete går det dock att motivera att åklagarna kan utfärda strafföreläggande i otvistiga bötesmål. Men när det gäller villkorlig dom blir det annorlunda.

Villkorlig dom jämförs inom straffrätten med fängelse. Det är alltså fråga om en påföljd som utgår för brott som lagstiftaren ansett vara så allvarlig att fängelse bör utdömas. Det gäller även om gärningen i sig i en del fall kan framstå som okomplicerad och "lindrig". Villkorlig dom skall i princip användas som alternativ till fängelse om det är motiverat med hänsyn till den tilltalades personliga förhållanden.

Jag anser att denna typ av brott bör gå till rättegång i domstol och att det är domstol och inte åklagare som dels skall döma till ansvar för brottet, dels göra de överväganden som motiverar villkorlig dom.

Jag anser det vara en viktig rättssäkerhetsprincip att denna typ av mål läggs fram för avgörande av en utanförstående instans som inte varit inblandad i den tidigare beredningen av ärendet. Det ökar på sikt medborgarnas tilltro till rättsväsendet, vilken är en grundläggande förutsättning för verksamheten.



Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande av *Jerry Martinger* angående åtalsunderlåtelse (kap. III, avsnitt 2.5)

I syfte att upprätthålla respekten för lag och ordning är det angeläget att minska antalet åtalsunderlåtelser. Utredningens direktiv ger emellertid inte utrymme för förslag i den riktningen, varför jag i detta sammanhang inskränker mig till angivna meningsyttring.

2. Särskilt yttrande av ledamoten *Bengt Frih* angående behovet av organisatoriska förändringar (kap. IV, avsnitt 10.5)

Inledning

Övergripande organisationsöversyner görs relativt sällan inom rättsväsendet. Anledningen torde vara att det ansetts vara av värde att de grundläggande samhällsfunktionerna präglas av stabilitet och kontinuitet. Av detta kan dock inte den slutsatsen dras att myndigheterna inom rättsväsendet funnit sin för all framtid rätta organisation och att inga förändringar återstår att göra.

Inom polisen genomfördes relativt omfattande förändringar genom 1984/85 års polisreform och ett ytterligare steg tas den 1 juli i år genom införandet av den s.k. länspolisjästarmodellen. Inom domstolsväsendet har nyligen lagts förslag som, om de genomförs, innebär genomgripande förändringar av domstolsväsendets organisation och arbetsformer. Även inom skatte- och kronofogdeväsendet har för en tid sedan genomförts omfattande organisationsförändringar. Gemensamt för dessa reformer har varit statsmakternas strävan att effektivisera verksamheten. Att en bibehållen eller t.o.m. en förbättrad rättsäkerhet för medborgarna därvid utgör en del av effektivitetsbegreppet är uppenbart och behöver inte särskilt nämnas.

Genom det arbete som anförtratts Åklagarutredningen blir nu åklagarväsendet föremål för en omfattande översyn. Som ledamot av åklagarutredningen har jag funnit det naturligt att anlägga ett brett perspektiv på de frågor som utredningen haft att ta ställning till.

Det yttersta målet för polisens och åklagarväsendets verksamhet är naturligtvis att minska brottsligheten. Ett viktigt delmål, bland flera,

är att utreda begångna brott. I dagsläget överstiger efterfrågan på polisens och åklagarväsendets resurser vida tillgången. Det finns tre sätt att komma till rätta med detta: öka resurserna, minska brottsligheten eller förbättra effektiviteten. Det är inte inom överskådlig tid realistiskt att räkna med att rättsväsendet skall kunna tillföras ytterligare resurser i den storleksordningen att det kan få en avgörande betydelse för brottsutvecklingen. Däremot kan betydelsen av det brottsförebyggande arbetet inte överskattas. Här finns på sikt nyckeln till problemet med den bristande balansen mellan efterfrågan på och utbudet av rättsväsendets resurser. Trots detta är det dock ändå en förbättrad effektivitet, och då främst inom den brottsutredande verksamheten, som är av störst betydelse för utvecklingen under de närmaste åren.

En effektiv brottsförebyggande verksamhet kommer att under överskådlig tid prioriteras högt av samhället. En sådan verksamhet kräver dock resurser. Mot denna bakgrund är det realistiskt att räkna med att den brottsutredande verksamheten kommer att få bedrivas med oförändrade eller minskade resurser. Detta samtidigt som antalet anmälda brott, åtminstone på kort sikt, kan förväntas öka. Även från en rent brottsförebyggande synpunkt är det dock angeläget att utreda och klara upp så många brott som möjligt. Allt detta kan förväntas leda till en ökad obalans mellan utredningsresurser och antalet brott som förekommer till utredning. För att i görligaste mån råda bot på denna obalans, men också för att nå det långsiktiga målet - en minskad brottslighet - erfordras därför en kraftigt förbättrad effektivitet inom det brottsutredande området. Det gäller med andra ord inte bara att utreda brotten rätt utan även att utreda rätt brott. En av Åklagarutredningens uppgifter har just varit att se över effektiviteten i detta avseende. Utredningen har genom detta anförtrottp en fråga av mycket stor betydelse även för polisens framtida arbete.

Jag har mot den bakgrund som nu redovisats sökt formulera de krav som idag, men framförallt i framtiden, kommer att ställas på den brottsutredande verksamheten inom polis- och åklagarväsendet. Detta har lett mig till slutsatsen att en effektiv verksamhet kan komma att kräva grundläggande organisationsförändringar. Mina överväganden i denna del redovisas i en promemoria den 4 juni 1991 som utgör **bilaga 6** till detta betänkande. Smärre, och till sin karaktär mer formella, förändringar såsom ändringar i polisförordningen och det s.k. fördelningscirkuläret är inte tillräckliga. Därför har jag väckt förslaget att undersöka frågan om en sammanläggning av åklagar- och polisväsendet på lokal nivå. Utöver en effektivare verksamhet skulle en sådan sammanläggning medföra en förbättrad styrning av polisens utredningsverksamhet och åklagarverksamheten mot gemensamma mål, en utveckling av yrkesrollen för de personalgrupper som idag är verksamma inom polisen och åklagarväsendet samt en förbättrad

rättssäkerhet.

Enligt förslaget skulle vidare polisman i vissa okomplicerade fall kunna föra talan i rätten. Utredningens majoritet har emellertid inte funnit skäl att förorda en sådan undersökning och inte heller att, utöver vad som skett, utreda frågan om sammanläggning vidare. I detta sammanhang noterar jag dock med tillfredsställelse att man från Statskontorets sida vid en av utredningen anordnad hearing uttalat bl.a. att en sammanslagen organisation skulle kunna gynna kompetensutveckling och kunna medföra administrativa vinster, utan att åklagarnas självständighet skulle behöva gå förlorad.

Jag delar följaktligen inte utredningsmajoritetens bedömning i denna del. Med hänsyn framförallt till att den av mig föreslagna utredningen inte torde ha kunnat genomföras inom den tidsram som stått till utredningens förfogande har jag dock inte funnit det meningsfullt att reservera mig mot utredningsmajoritetens beslut i denna principiellt viktiga fråga. Jag har i stället ansett det vara mer konstruktivt att i ett särskilt yttrande redovisa några riktlinjer för den av mig föreslagna utredningen. Detta ger mig också tillfälle att ytterligare betona framtidsperspektivet.

Riktlinjer för den föreslagna utredningen

I Sverige anmäldes under år 1991 ca 1,2 miljoner brott. Med utgångspunkt i brottsutvecklingen under de senaste tio åren kan antalet anmälda brott år 2001 komma att uppgå till över 1,5 miljoner om inte mönstret i den pågående utvecklingen bryts. Det är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till de rättsvårdande myndigheterna att denna uppåtgående kurva kan brytas. Omfattande och resurskrävande åtgärder måste därför sättas in för att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen. En följd av detta är att den brottsutredande verksamheten i framtiden måste bedrivas med begränsade resurser. Emellertid är det av stor betydelse från rättssäkerhetssynpunkt, men också för människors känsla av trygghet, att begångna brott beivras. Nyligen har redovisats forskningsresultat som pekar på att situationen redan inom några år kommer att vara sådan att vissa slags brott, på grund av brist på resurser, inte kommer att kunna utredas ens i de fall då gärningsmannen är känd. Särskilt bekymmersam är situationen i storstadsdistrikten och då framför allt i Stockholm där tusentals ärenden finns i balans.

Den bild av framtiden som nu skisserats inrymmer, som antytts ovan, åtskilliga problem. Av tradition har den brottsutredande verksamheten i Sverige tagit en förhållandevis stor del av resurserna i anspråk, medan den förebyggande verksamheten varit relativt outvecklade såväl resurs- som metodmässigt. Ansträngningarna måste därför på kort sikt inriktas på att med krympande resurser utreda ett

ökat antal brott samt på att med befintliga och frigjorda resurser bedriva brottsförebyggande verksamhet i vid mening. Till bilden hör också att det finns anledning att utgå från att de samlade resurserna till rättsväsendet inte kommer att öka. Om dessa ansträngningar skall lyckas krävs en ökad effektivitet inom den brottsutredande verksamheten. Detta kan åstadkommas bl.a. genom ett målmedvetet metodutvecklingsarbete. På central nivå bedrivs ett omfattande sådant utvecklingsarbete av Rikspolisstyrelsen i nära samarbete med polismyndigheterna. Efterfrågan på sådana utvecklingsinsatser är stor och styrelsens roll i detta arbete kan förväntas öka i en decentraliserad organisation.

En utveckling av arbetsmetoder är emellertid inte tillräcklig. Det erfordras dessutom organisatoriska förändringar. Inom polisen har detta förändringsarbete påbörjats. Här kan nämnas målsättningen att utreda de vanligast förekommande brotten i så nära anslutning som möjligt till att de inträffat för att på så sätt minska handläggningstiderna och uppnå en snabbare reaktion på ett begånget brott. Detta uppnås genom att den yttre verksamheten tillförs personal med utredningsvana, medan de särskilt komplicerade utredningarna alltså handläggs av kvalificerad utredningspersonal vid en personalmässig krympt utredningsenhet eller -avdelning.

I den brottsutredande verksamheten utgör enligt min mening åklagarväsendet och polismyndigheternas brottsutredande enheter en samlad resurs. Tillsammans skall dessa organ med beaktande bl.a. av statsmakternas prioriteringsbeslut avgöra vilka brott som skall utredas samt därefter genomföra utredningen snabbt och effektivt. I det vardagliga arbetet utmärks den brottsutredande verksamheten av ett nära och omfattande samarbete mellan åklagare och polis. Såsom närmare utvecklats i min promemoria kompliceras dock detta samarbete av att de båda myndighetsorganisationerna styrs på skilda sätt, på skilda nivåer och av skilda organ. En följd av detta är vidare att ansvar och befogenhet inte alltid följs åt. Med hänsyn till de centrala uppgifter som ankommer på åklagare vad gäller prioritering av utredningar och begränsning av förundersökningar är det vidare en brist att flera polismyndigheter, p.g.a skilda stationeringsorter för åklagare och polis, saknar nära och kontinuerlig tillgång till åklagare.

Mot bakgrund av vad som nu anförts bör det utredas om åklagarväsendet och polisens brottsutredande verksamhet kan integreras. I första hand bör utredningen ta sikte på en modell som innebär att åklagarväsendet integreras med polisen på lokal nivå. Även alternativa modeller bör dock prövas, t.ex. att flytta över viss åklagarpersonal till polisens brottsutredande enheter. Målsättningen för utredningen skall vara att finna en rationell och ekonomisk handläggningsordning för brottsutredningar.

Utredningen bör särskilt uppmärksamma och i görligaste mån kostnadsberäkna de eventuella rationaliseringsvinster som är förenade med följande inslag i en ny organisationsmodell:

- a. en för myndigheterna gemensam personal- och ekonomi-administration
- b. en för myndigheterna gemensam diariieföring och ärendehantering i övrigt
- c. en för myndigheterna gemensam ADB-verksamhet samt
- d. en för åklagar- och polischefspersonalen samlad och gemensam utbildning.

För att få praktiska erfarenheter av ett integrerat polis- och åklagar-väsande på lokal nivå bör vidare en försöksverksamhet inledas vid några polis- och åklagarmyndigheter. Inom ramen för denna försöksverksamhet kan ett antal åklagare tjänstgöra vid polismyndigheter. En sådan tjänstgöring torde inte kräva författningsändringar.

Oberoende av vilken ställning som tas till frågan om en sammanläggning av åklagare och polis bör frågan om befogenhet för polisman att i vissa okomplicerade fall föra talan i rätten utredas närmare. Av särskilt intresse är här polismannens uppgifter i ett ev. framtida system med s.k. jourdomstolar.

Det är vidare min uppfattning att utredningen bör bedrivas förutsättningslöst och i ett framtidsperspektiv. En bred uppläggning av arbetet bör eftersträvas där samhällets skiftande krav på den brottsutredande verksamheten analyseras och där denna verksamhet ses i ett vidare sammanhang än i dag. Utredningsresultatet bör kunna redovisas i form av idéskisser som kan läggas till grund för framtida överväganden av organisationsfrågan.

Avslutningsvis finns det anledning att återvända till rättsäkerhetsbegreppet. Det finns de som ser ett organisatoriskt oförändrat åklagar-väsande som den bästa garanten för en hög rättsäkerhet. Jag delar inte denna uppfattning. Även inom ramen för den av mig skissade ordningen är det möjligt att skapa den kontroll som behövs. Rättsäkerhet är inte bara inbyggda kontrollfunktioner och formalia. Rättssäkerhetsbegreppet får inte enbart kopplas till förhandling inför domstol. Rättssäkerhet är också en snabb, välorganiserad och adekvat reaktion från samhället då brott begås. Detta är till fördel såväl för brottsoffret och samhället i övrigt som för gärningsmannen.



3. Särskilt yttrande av *Sigrid Bolkéus*, *Hans Göran Franck* och *Bengt Ola Rytter* angående lekmannamedverkan i den regionala åklagarorganisationen (kap. V, avsnitt 6.5.3)

Genom våra förslag kommer åklagarna att få ytterligare befogenheter utöver de relativt långtgående maktbefogenheter de har redan idag. Detta gäller bl.a. beslutanderätt i frågor om villkorlig dom i vissa fall. Vi anser det mot bakgrund härav angeläget att det etableras en lekmannamedverkan för insyn och kontroll i de föreslagna åklagarmyndigheterna. En sådan ordning bör också kunna medverka till att bibehålla allmänhetens förtroende för åklagarväsendet och undanröja misstankar om att obehöriga hänsyn tas i verksamheten. Inflytandet kan ordnas genom att en rådgivande nämnd knyts till varje åklagarmyndighet. I nämnden skall behandlas policyfrågor, frågor om prioritering och liknande. I dessa frågor bör nämnden ha beslutanderätt. I andra frågor som tas upp till behandling bör nämnden ha en rådgivande funktion. Enligt vår uppfattning är det angeläget att denna fråga får sin lösning i det utredningsarbete angående förvaltningsmyndigheternas ledningsformer som nyligen påbörjats.

4. Särskilt yttrande av *Liisa Rulander* angående lekmanamedverkan i den regionala åklagarorganisationen (kap. V, avsnitt 6.5.3)

I utredningen diskuteras behovet av medborgerligt inflytande på regional nivå. Regionåklagarens förändrade roll med en utvidgad beslutanderätt samt nya och omfattande arbetsuppgifter ger enligt utredningen skäl att överväga om den medborgerliga medverkan inom åklagarväsendet bör förstärkas.

Ärenden där det är fråga om att utöva en åklagaruppgift eller att pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall får inte behandlas av nämnden så som den fungerar hos riksåklagaren. Man kan därför ifrågasätta om det kan finnas meningsfyllda uppgifter för en lekmananämnd på regional nivå trots utökade befogenheter enligt utredningen. Med hänsyn till det ansvar dagens ekonomiska läge innebär anser jag att man bör vara kritisk inför tillsättningar av nya lekmananämnder.

5. Särskilt yttrande av *Lotti Ryberg* angående lekmannamedverkan i den regionala åklagarorganisationen (kap. V, avsnitt 6.5.3)

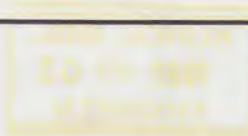
Jag ansluter mig till vad *Sigrid Bolkeus* m.fl. i särskilt yttrande ovan anfört angående lekmannamedverkan i den regionala åklagarorganisationen.



Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tuldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkbrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidsjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S.
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattnings av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljösulden. En rapport om hur miljösulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.



Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]
- Översyn av sjöpolisens. [51]
- Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
- Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
- Psykiatri och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
- Begreppet arbetsskada. [39]
- Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. [46]
- Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
- Ett samhälle för alla. [52]

Kommunikationsdepartementet

- Nya Inlandsbanan. [32]
- Råd för forskning om transporter och kommunikation.
- Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
- Färjor och farleder. [56]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]
- Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
- Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]

- Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
- Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
- Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
- Skatt på dieselolja. [53]
- Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
- Enklare regler för statsanställda. [60]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
- Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
- Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
- Läraruppslaget. [59]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
- Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
- Radio och TV i ett. [36]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
- Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]
- Kasinospelsverksamhet i folkkrörelsernas tjänst? [33]
- EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. [49]
- Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitik. [54]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Miljö- och naturresursdepartementet

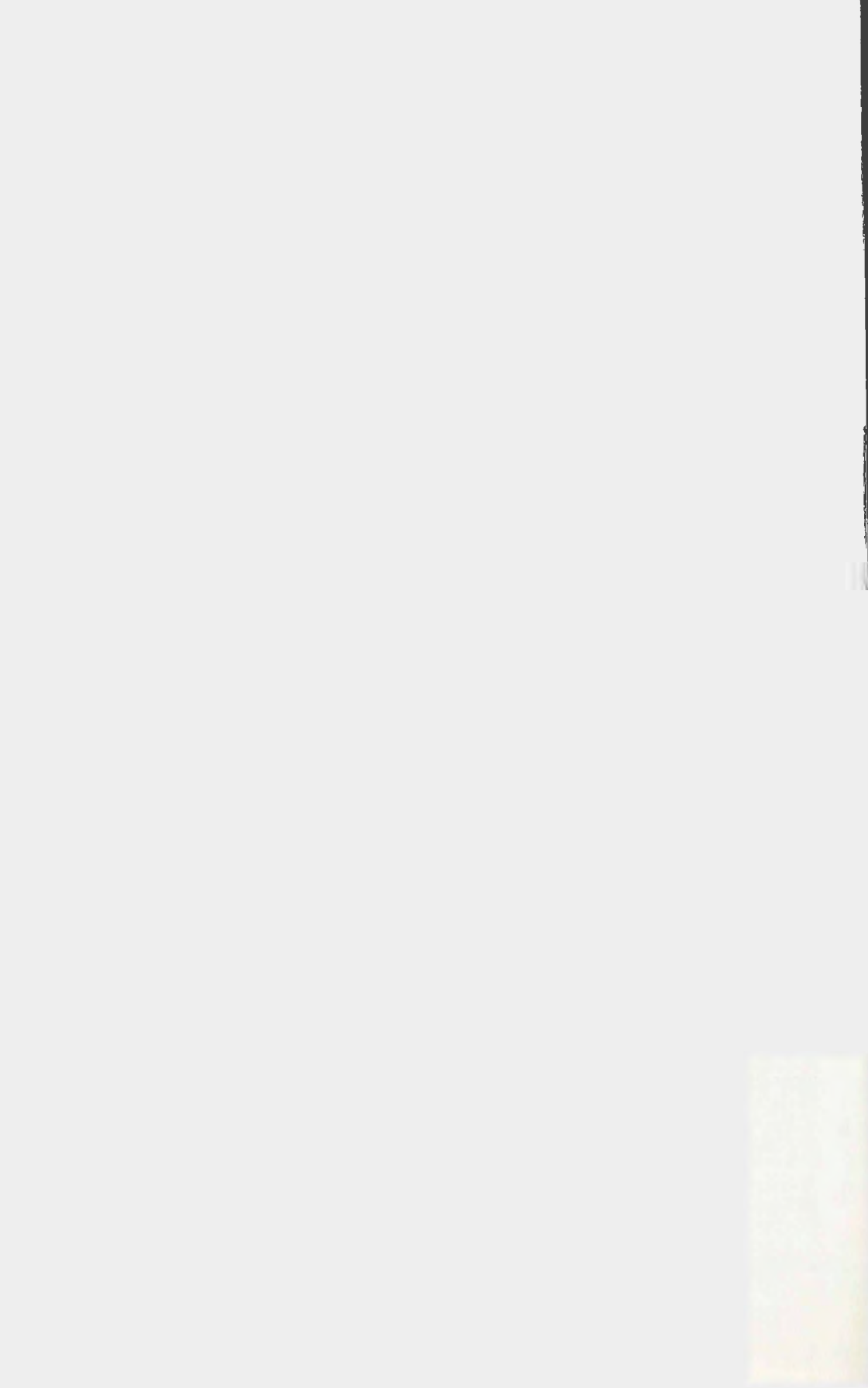
- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]
- Fastighetsdatasystemets datorstruktur. [34]
- Kart- och mätningutbildningar i nya skolformer. [35]
- Angående vattenskotrar. [41]
- Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. [42]
- Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. [43]
- Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. [45]
- Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. [58]
-

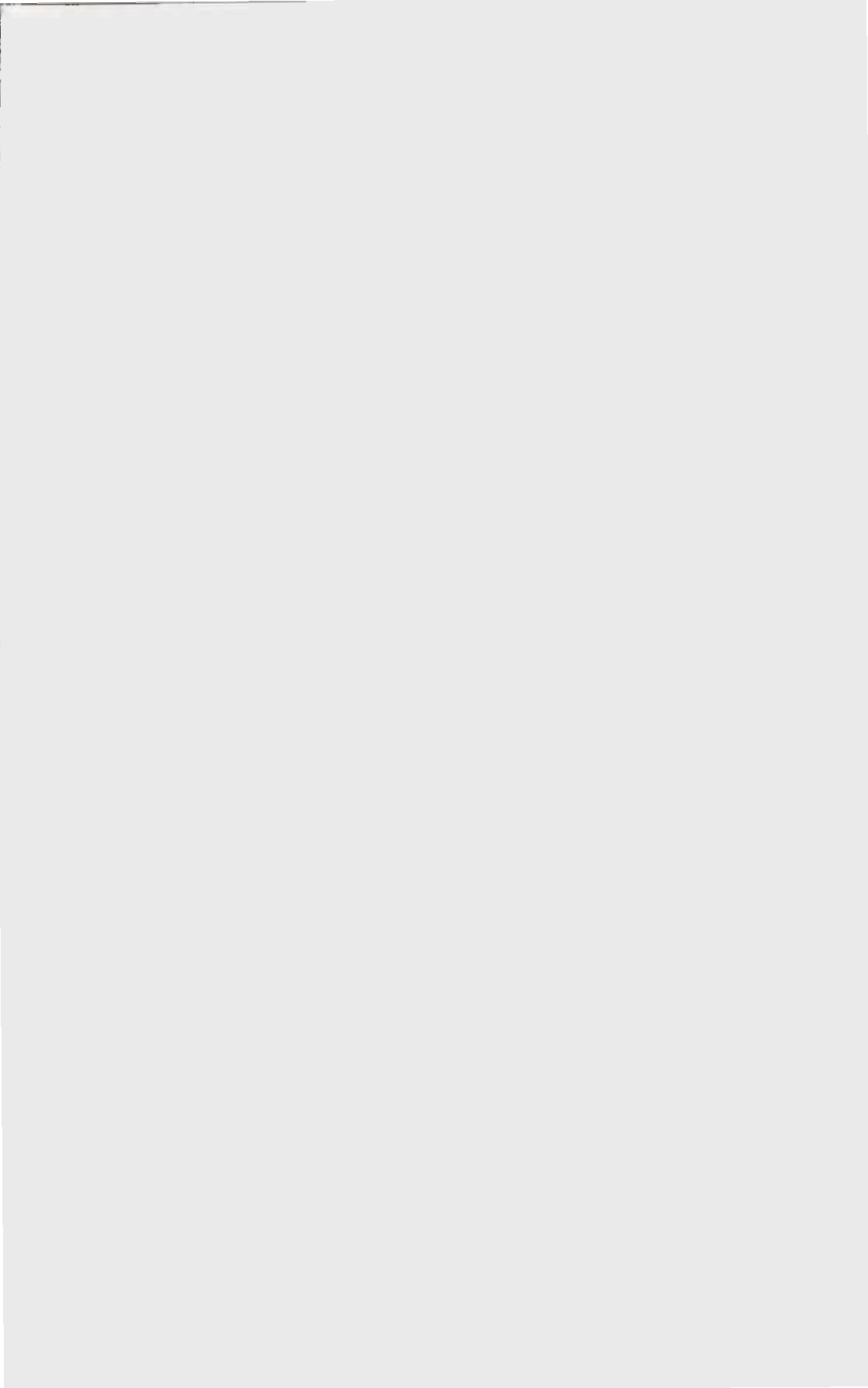
100

...

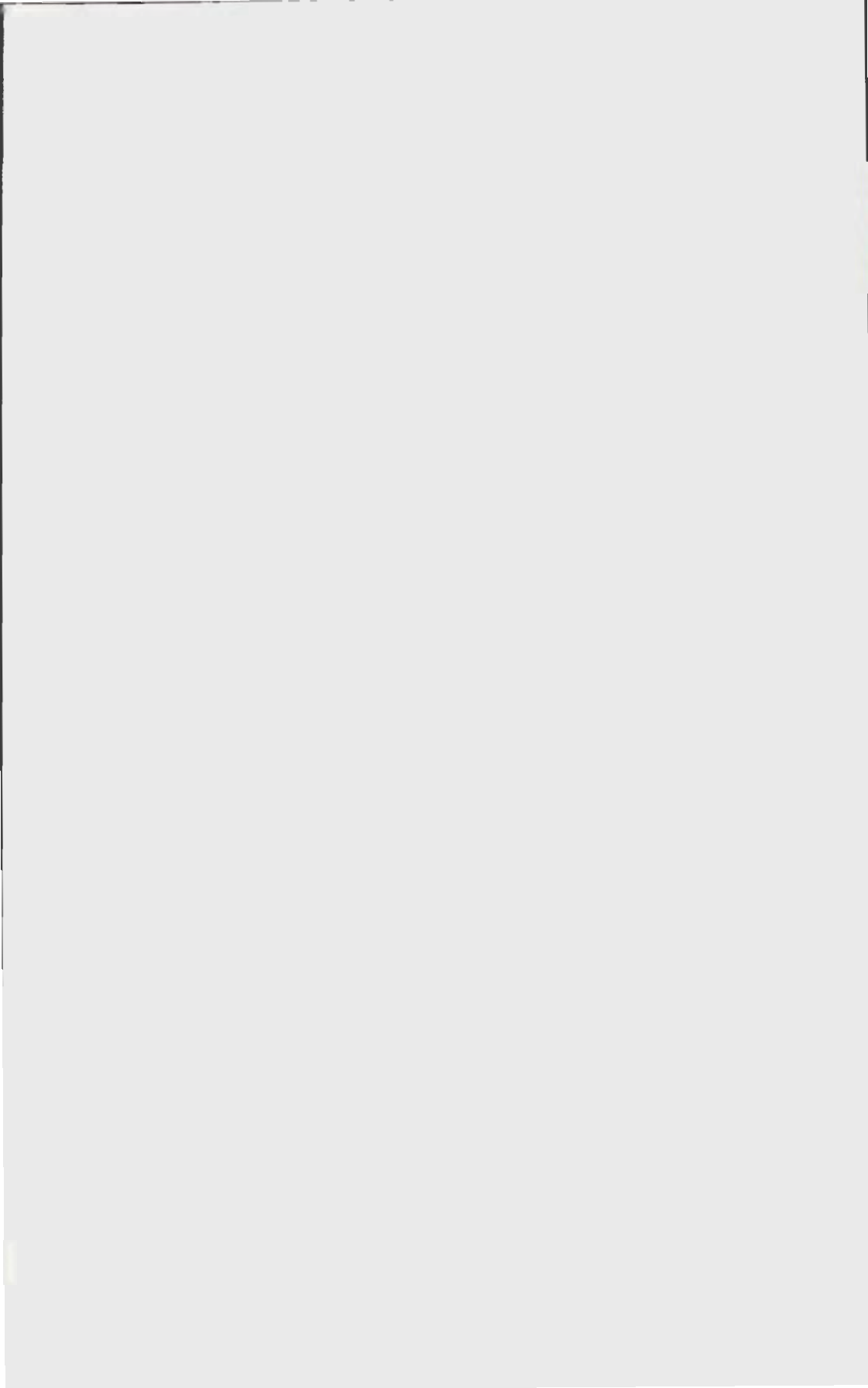
...

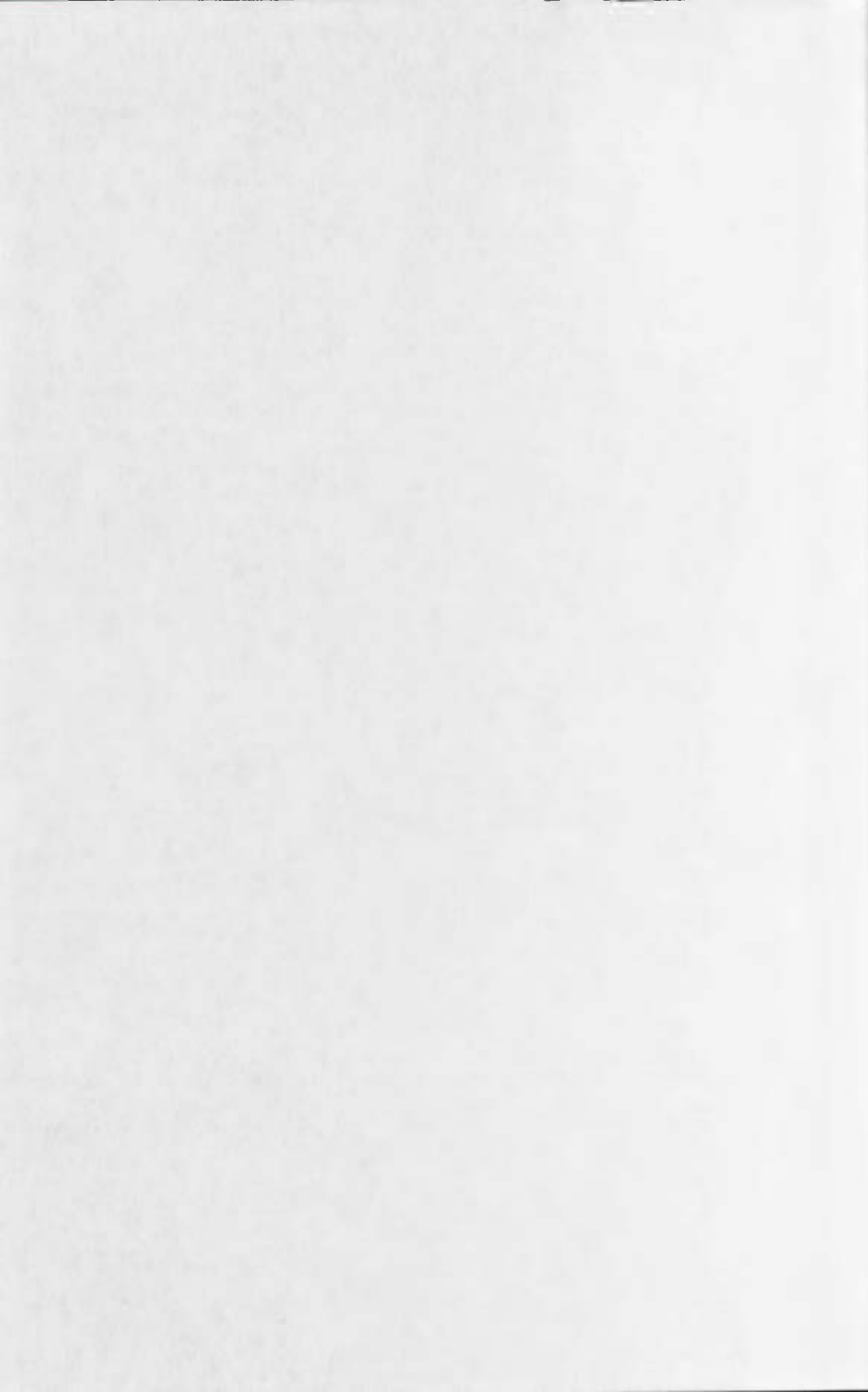












ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5
(VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM

ISBN 91-38-13097-1

ISSN 0375-250X