

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 7 december 2000 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en beredning med tre ledamöter med uppdrag att verka för rättsväsendets utveckling. Regeringen bemyndigade samtidigt departementschefen att utse en av ledamöterna att vara ordförande samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen som ledamöter i beredningen, fr.o.m. den 7 december 2000 generaldirektören Anders Eriksson, ordförande, samt fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande hovrättspresidenten numera lagmannen Lars Eklycke samt ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 1 januari 2001 dåvarande expeditionschefen Lars Dahllöf (t.o.m. den 31 augusti 2001), numera länspolismästaren Anders Danielsson, enhetschefen Birgitta Holmgren och överåklagaren Krister Waern. Som sakkunnig förordnades fr.o.m. den 1 februari 2002 även expeditionschefen Thomas Rolén.

Som sekreterare förordnades den 7 december 2000 f.d. hovrättsassessorerna Birgitta Trägårdh och Per Lagerud samt fr.o.m. den 1 januari 2002 hovrättsassessorn Johan Sjöö (t.o.m. den 31 augusti 2003). Johan Sjöö och Birgitta Trägårdh har varit sekreterare i de frågor som behandlas i detta betänkande. Per Lagerud har dock varit sekreterare i de frågor som behandlas i 9 kap. i betänkandet.

Beredningen har antagit namnet Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU).

Vi har tidigare överlämnat delbetänkandena Snabbare lagföreläsning 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59), Snabbare lagföreläsning 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93), Snabbare lagföreläsning 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44), Snabbare lagföreläsning 4 – Ett

snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45) och Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74).

Vi får härmed överlämna delbetänkandet *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.*

Anders Danielsson har avgivit ett särskilt yttrande.

Vårt arbete fortsätter med andra utestående frågor.

Stockholm i december 2003

Anders Eriksson

Lars Eklycke

Lotty Nordling

/Birgitta Trägårdh

Per Lagerud

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Inledning.....	17
Läget i rättsväsendet.....	18
Behovet av fortsatta reformer samt en plan för det fortsatta arbetet	19
Kriminalpolisutbildning.....	23
Vidgad rekrytering till den brottsutredande verksamheten	25
Utredningsverksamheten inom närpolisen	30
Lokaliseringsfrågor	30
Författningsförslag	33
1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	33
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	39
3. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	41
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	44
5. Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	45

6.	Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten.....	46
7.	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.	49
8.	Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205).....	50
9.	Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558).....	51
1	Vårt uppdrag och det hittillsvarande arbetet	55
1.1	Inledning.....	55
1.2	Direktiven.....	55
1.3	Utredningsarbetet	57
1.3.1	Samverkan med rättsväsendet	57
1.3.2	Kartläggning av andras utvecklings- och granskningsarbete	60
1.3.3	Delbetänkanden	62
2	Läget inom rättsväsendet.....	69
2.1	Vårt uppdrag.....	69
2.2	Allmänt om rättsväsendet.....	70
2.2.1	Mål för verksamheten	70
2.2.2	Utgiftsutvecklingen	71
2.3	Polisväsendet	72
2.3.1	Organisation m.m.	72
2.3.2	Verksamhetsgrenar	75
2.3.3	Utredningsverksamheten	75
2.3.4	Lagföring	82
2.3.5	Åtgärder under perioden 2004-2006.....	83
2.4	Åklagarväsendet.....	86
2.4.1	Organisation m.m.	86
2.4.2	Verksamheten.....	87
2.4.3	Lagföring	87
2.4.4	Ärendeflödet	89
2.4.5	Särskilt om EBM	91

2.4.6	Planerade åtgärder	91
2.5	Domstolsväsendet.....	92
2.5.1	Organisation m.m.....	92
2.5.2	Mål- och ärendeutvecklingen.....	94
2.5.3	Planerade åtgärder	96
2.6	Kriminalvården.....	98
2.6.1	Organisation m.m.....	98
2.6.2	Verksamhetsgrenar	99
2.7	Utredningar och reformer.....	103
2.7.1	Utredningar.....	103
2.7.2	Propositioner och skrivelser	111
2.7.3	Pågående utredningsarbete	114
2.8	Granskning av rättsväsendets aktörer.....	117
2.8.1	RRV:s granskningar av rättskedjan	117
2.8.2	RRV:s granskningar i övrigt.....	120
2.8.3	Riksdagens revisorer.....	121
2.8.4	JO	123
2.9	Rättsväsendets informationsförsörjning	125
2.9.1	Inledning	125
2.9.2	RIF-verksamheten	125
2.9.3	Lagstiftningsfrågor	129
3	Närmare om utvecklingsarbetet inom rättsväsendet.....	131
3.1	Inledning.....	131
3.2	Polisväsendet	132
3.2.1	Avslutade utvecklingsprojekt per den 31 mars 2003	132
3.2.2	Pågående eller nyligen avslutat utvecklingsarbete	137
3.2.3	Åtgärder avseende IT-plattformen (Infrastrukturåtgärder)	144
3.2.4	Planerat utvecklingsarbete	146
3.2.5	Förstudier.....	149
3.3	Åklagarväsendet	149
3.3.1	Allmänt om utvecklingsarbetet.....	149
3.3.2	Avslutade utvecklingsprojekt per den 1 juli 2003.....	151
3.3.3	Pågående eller nyligen avslutade utvecklingsprojekt	154

3.3.4	IT-utveckling.....	158
3.3.5	Löpande och återkommande utvecklingsarbete.....	159
3.4	Särskilt om EBM	159
3.5	Domstolsväsendet	163
3.5.1	Allmänt	163
3.5.2	Domstolsväsendets yttre organisation	163
3.5.3	Domstolarnas inre organisation	165
3.5.4	Vissa andra projekt.....	171
3.6	Kriminalvården	174
3.6.1	Minskade genomströmningstider i brottmålsprocessen	174
3.6.2	Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet	175
3.6.3	Övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering.....	176
3.7	Övriga myndigheter	177
3.7.1	Kustbevakningen.....	177
3.7.2	Tullverket	178
3.7.3	Skattemyndigheterna	180
3.7.4	Rättsmedicinalverket	184
3.7.5	BRÅ	187
4	Behovet av fortsatta reformer	191
4.1	Inledning.....	191
4.2	Minskade genomströmningstider för brottmål.....	191
4.3	Den brottsutredande verksamheten.....	195
4.4	Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet....	198
4.5	Lokaliseringsfrågor.....	201
4.6	Vårt fortsatta arbete	201
5	Plan för det fortsatta arbetet i BRU	203
5.1	Inledning.....	203
5.2	Vissa ytterligare frågor	204

5.3	Tilläggsdirektiven.....	205
5.4	Plan för vårt arbete fram till utgången av år 2005.....	207
5.4.1	Minskade genomströmningstider.....	207
5.4.2	Den brottsutredande verksamheten.....	208
5.4.3	Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet.....	212
5.4.4	Övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering.....	213
6	Kriminalpolisutbildning.....	215
6.1	Inledning.....	215
6.2	Tidigare förslag.....	217
6.2.1	1975 års polisutredning.....	217
6.2.2	Princippropositionen (prop. 1980/81:13).....	218
6.2.3	1981 års polisberedning.....	219
6.2.4	Proposition 1983/84:89.....	220
6.2.5	Proposition 1984/85:81.....	220
6.2.6	Förnyelsepropositionen 1989/90:155.....	221
6.2.7	Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11).....	221
6.2.8	Vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5).....	223
6.2.9	RPS utredningsgrupp m.m.....	223
6.3	Författningsbestämmelser m.m. som reglerar utbildning inom polisen.....	224
6.3.1	Polisutbildningsförordningen.....	224
6.3.2	Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor m.m.....	226
6.4	Närmare om polisprogrammet.....	227
6.4.1	Allmänt.....	227
6.4.2	Polisprogrammets olika moment.....	229
6.5	Aspirantutbildningen.....	229
6.6	Särskilt om polisutbildningarna i Växjö och Umeå.....	230
6.6.1	Regeringens beslut.....	230
6.6.2	Uppdragsavtalen mellan RPS och respektive universitet.....	231
6.6.3	Polisutbildningen i Umeå.....	231
6.6.4	Polisutbildningen i Växjö.....	232

6.7	Vidareutbildning med inriktning på brottsutredning	232
6.7.1	Central vidareutbildning.....	233
6.7.2	Lokal vidareutbildning.....	237
6.7.3	Något om uppdragsutbildning på lokal nivå inom polisen.....	244
6.8	Våra överväganden	245
6.8.1	Utgångspunkter	245
6.8.2	Hur skall kompetenshöjningen genomföras?	248
6.8.3	Kompetensutveckling av redan anställda.....	249
6.8.4	Innehållet i kriminalpolisutbildningen	254
6.8.5	Närmare om utbildningens form och uppläggning	260
6.8.6	Examination	262
6.8.7	Antagningsförfarande	264
6.8.8	Obligatorisk eller frivillig vidareutbildning.....	265
6.8.9	Genomförandet av kriminalpolisutbildningen.....	266
6.8.10	Kostnaden för utbildningen	271
6.8.11	Uppdrag till RPS	271
7	Vidgad rekrytering till den brottsutredande verksamheten.....	273
7.1	Inledning.....	273
7.2	Nuvarande regler.....	275
7.2.1	Rättegångsbalken	275
7.2.2	Polisförordningen	276
7.3	Hur sker rekrytering till polisens brottsutredande verksamhet i dag?	277
7.4	EBM:s, skattemyndigheternas, Tullverkets och Kustbevakningens brottsutredande verksamhet	280
7.4.1	EBM	281
7.4.2	Skattemyndigheterna	282
7.4.3	Tullverket	284
7.4.4	Kustbevakningen.....	286
7.5	Rikskriminalpolisen.....	289
7.6	Polishögskolans utbildning för skattebrottsutredare	289
7.7	Våra överväganden	290

7.7.1	Allmänt om rekryteringen till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet	290
7.7.2	Vilka typer av utbildnings- och erfarenhetsbakgrund bör tillföras?	294
7.7.3	Vad skall de externt rekryterade brottsutredarna få göra?	298
7.7.4	Vad skall de externt rekryterade brottsutredarna benämnas?	300
7.7.5	Behörighet att leda förundersökning	301
7.7.6	Behörighet att besluta om tvångsmedel m.m.....	303
7.7.7	Behörighet att biträda åklagare vid förundersökningens verkställande.....	309
7.7.8	Behörighet att hålla förhör m.m. under en brottsutredning.....	311
7.7.9	Användning av våld	313
7.7.10	Hjälpmiddel vid våldsanvändning	321
7.7.11	Behovs- och proportionalitetsprinciperna	326
7.7.12	Rapporteringskyldighet och rapportteftergift m.m.....	328
7.7.13	Behörighetskrav i samband med anställningen.....	331
7.7.14	Utbildning av kriminalutredarna	335
7.7.15	Genomförandet av utbildningen.....	338
7.7.16	Uppdrag till RPS.....	339
8	Utredningsverksamheten vid närpolisen	341
8.1	Inledning.....	341
8.2	Närpolisreformen	343
8.3	RPS definition av närpolisverksamhet.....	347
8.4	RPS redovisning av närpolisarbetets utveckling m.m.....	348
8.5	RÅ:s arbetsgrupp	350
8.6	Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9)	351
8.7	RRV:s granskning om närpolisreformens genomförande... 353	
8.7.1	Närpolisreformen och polisens arbetstider - en granskning av resursutnyttjandet inom polisen (RRV 1999:42).....	353

8.7.2	Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning (RRV 2000:9).....	353
8.8	BRÅ:s granskning av närpolisreformen	354
8.8.1	Svensk polis i förändring – En granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 1999:8)	354
8.8.2	Polisens organisation och verksamhet – En fortsatt granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 2000:4).....	355
8.8.3	Hur – var – närpolis (BRÅ-rapport 2001:5).....	356
8.9	Vilka brott utreds av närpolisen?	358
8.9.1	Närpolisen förutsätts utreda vardagsbrott	358
8.9.2	I praktiken varierar närpolisens utredningsansvar	359
8.10	En specialiserad förundersökningsledarfunktion inom bl.a. närpolisen.....	363
8.11	Uppklaringsprocent, genomströmningstid och balanser för viss vardagsbrottslighet.....	364
8.11.1	Uppklaringsprocent	364
8.11.2	Genomströmningstid.....	366
8.11.3	Balanser.....	367
8.12	Våra överväganden	368
8.12.1	Allmänt	368
8.12.2	Behövs en specialisering av brottsutredningsverksamheten inom närpolisen?.....	372
9	Lokaliseringsfrågor.....	377
9.1	Vårt uppdrag	377
9.2	Rättslig reglering m.m.....	378
9.2.1	Inledning.....	378
9.2.2	Polisen.....	378
9.2.3	Åklagarväsendet	379
9.2.4	Domstolarna.....	379
9.2.5	Kriminalvården.....	380
9.3	RRV:s granskningar	381
9.3.1	Rättskedjan (RRV 1996:63)	381
9.3.2	Brottmålskedjan (RRV 2001:4).....	382
9.3.3	Tingsrätter i förändring (RRV 2002:9).....	382

9.4	Riksdagens revisorers granskningar.....	383
9.4.1	Nedläggningen av häktet i Östersund (Rapport 1997/98:7)	383
9.4.2	Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9).....	384
9.5	Förändringar i tingsrättsorganisationen	384
9.6	Våra överväganden	385
10	Kostnader och genomförande	389
11	Författningskommentar	391
11.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	391
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare	395
11.3	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)	396
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	400
11.5	Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	400
11.6	Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten	401
11.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.....	403
11.8	Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)	404
11.9	Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558).....	404
	Särskilt yttrande	409
	Bilaga 1, Dir 2000:90.....	411
	Bilaga 2, Dir. 2001:61.....	427

Förkortningar

behandlingslagen	Lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna
BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Betänkande i departementsserien
DV	Domstolsverket
EBM	Ekobrottsmyndigheten
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmännens ämbetsberättelse
KVS	Kriminalvårdsstyrelsen
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LKP	Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning
Pf	Polisförordningen (1998:1558)

Pl	Polislagen (1984:387)
prop.	proposition
RB	Rättegångsbalken
RIF	Rättsväsendets informationsförsörjning
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ	Riksåklagaren
RÅFS	Riksåklagarens författningssamling
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Inledning

Vi har i uppdrag att undersöka möjligheterna att än mer öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Inom ramen för det uppdraget har vi fyra särskilt angivna huvuduppgifter. När det gäller lagföringen av brott skall vi särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Vi skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten ytterligare kan förbättras. Därutöver skall vi även uppmärksamma övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering samt frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet.

I våra direktiv finns inte utsatt någon sluttidpunkt för vårt uppdrag. I stället anges att vi före utgången av år 2003 skall redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget i rättsväsendet för de frågor som ankommer på oss. I samband med det skall vi även lämna en plan för vårt fortsatta arbete. Såväl en redovisning rörande läget i rättsväsendet som en plan för vårt fortsatta arbete lämnas i detta betänkande.

I detta betänkande behandlas dessutom en del sakfrågor som anknyter till två av våra särskilt angivna huvuduppgifter. Det gäller först och främst utbildning, kompetensutveckling och rekrytering. Inriktningen är här den brottsutredande verksamheten. Vi behandlar även en begränsad del av närpolisen med inriktning även i denna del på den brottsutredande verksamheten. Dessutom tar vi upp frågor om samordning av beslut rörande rättsväsendets myndigheters lokalisering.

Läget i rättsväsendet

I vårt uppdrag ingår således att senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen.

Vi har mot bakgrund av våra direktiv begränsat vår redovisning till att avse den del av rättsväsendet som verkar inom det kriminalpolitiska området. Redovisningen avser i huvudsak den verksamhet som bedrivs inom domstols-, polis- och åklagarväsendena samt kriminalvården.

Vi lämnar i betänkandet en redogörelse för dessa olika sektors organisation, personal, ekonomi, olika verksamhetsgrenar (inklusive bl.a. mål för verksamheten, genomströmningstider, lagföring och ärendeutveckling). Den kartläggning vi har gjort har genomförts i samarbete med berörda myndigheter. Sakuppgifter har i huvudsak hämtats från berörda myndigheters årsredovisningar och budgetunderlag samt från regeringens budgetpropositioner och bör av det skälet redan vara kända av många. Vi har dock bedömt det som värdefullt att uppgifterna på detta sätt sammanställs på ett lättöverskådligt sätt. Uppgifterna återfinns i 2 kap. i betänkandet.

Sedan beredningen tillsattes har ett stort antal andra utredningar lagt fram förslag som på olika sätt och i varierande grad berör de områden som faller inom vårt utredningsuppdrag. En redogörelse för sådana utredningar som har haft betydelse för vårt arbete finns i 2 kap. i betänkandet. Vi lämnar där dessutom en redogörelse för sådant pågående utredningsarbete som berör de områden som faller inom vårt utredningsuppdrag samt en redovisning av ett antal propositioner i riksdagen med förslag som berör vårt ansvarsområde.

Vid sidan av den kartläggning av läget inom rättsväsendet som vi har genomfört har vi även särskilt kartlagt det utvecklingsarbete som har bedrivits och som nu bedrivs inom olika sektorer av rättsväsendet. Den sistnämnda kartläggningen – som även den har genomförts i samarbete med berörda myndigheter – avser huvudsakligen sådant utvecklingsarbete som bedrivs centralt inom respektive sektor. Kartläggningen i denna del har avsett – förutom de sektorer av rättsväsendet som finns med i redovisningen av läget inom rättsväsendet – även den verksamhet som bedrivs vid tullen, Kustbevakningen, skattemyndigheterna, Rättsmedicinalverket samt Brottsförebyggande rådet.

Behovet av fortsatta reformer samt en plan för det fortsatta arbetet

Med ledning av vad som har framkommit vid de ovan nämnda kartläggningarna har vi kunnat ange vad som ytterligare behöver göras för att än mer öka kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet när det gäller de frågor som ankommer på oss.

Vi har dessutom gjort en plan för det fortsatta arbetet i beredningen fram till utgången av år 2005. Innehållet i planen för de kommande två åren har till stor del bestämts av det tilläggsuppdrag som vi nyligen har fått (Dir. 2003:145). Vi har även beaktat de kartläggningar som vi har gjort.

Minskade genomströmningstider

Vi har i våra fyra första delbetänkanden lämnat en rad förslag under den återkommande rubriken *Snabbare lagföring* (SOU 2001:59, SOU 2001:93, SOU 2002:44 och SOU 2002:45). Vi har bl.a. föreslagit utvidgade befogenheter för åklagare att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling samt att inhämta personutredning redan under förundersökningen. Dessa förändringar har redan genomförts. Vi har vidare föreslagit förenklingar i det regelverk som styr förundersökningen samt en försöksverksamhet med förenklingar beträffande utredningen och lagföringen av i första hand butiksnatterier. Vi har slutligen också föreslagit ett snabbförfarande för brottmål, som skall inledas med en försöksverksamhet i Stockholmsområdet.

I vårt femte delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) har vi därtill föreslagit att strafföreläggande på villkorlig dom skall kunna användas i större utsträckning än i dag.

Inom rättsväsendets myndigheter har det sedan våra direktiv skrevs pågått och pågår alltjämt ett omfattande arbete för att minska genomströmningstiderna. Detta finns beskrivet i 2 och 3 kap. i detta betänkande.

Genom de förslag som vi har lagt fram och det arbete som skett eller pågår inom myndigheterna är vår bedömning att en god grund bör ha lagts för att åstadkomma väsentliga förbättringar när det gäller genomströmningstiderna. Arbetet med att minska genomströmningstiderna måste emellertid fortsätta. Vi bedömer dock att

frågan, sedan de av oss framlagda förslagen genomförts, i huvudsak kan skötas av myndigheterna själva.

Det hindrar dock inte att vi i vårt fortsatta utredningsarbete kan komma att ta upp frågor och lägga fram förslag som – trots att de primärt inte är inriktade på att åstadkomma en snabbare genomströmning – kan få positiva effekter också när det gäller just genomströmningstiderna.

Den brottsutredande verksamheten

I flera av våra tidigare betänkanden har vi behandlat frågor som har att göra med att uppdaga och utreda brott. Vi har föreslagit förändringar som avser att göra sanktionssystemet vid utevaro från förhör under förundersökning effektivare samt förändringar i reglerna om hämtning till sådana förhör (SOU 2001:59). Dessa förändringar har genomförts. Vi har lämnat förslag om ett utvidgat tillämpningsområde för förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) samt om förändringar i reglerna om brottsutredning och tvångsmedelsanvändning vid snatteribrott (SOU 2002:44). Dessa förslag övervägs nu inom regeringskansliet.

I vårt senaste betänkande föreslog vi nya regler för vissa av polisens och andra brottsutredande myndigheters arbetsmetoder vid spaning och utredning av brott samt om tvångsmedelsanvändning under förundersökning (SOU 2003:74).

Inom rättsväsendets myndigheter har det dessutom bedrivits ett omfattande arbete med att utveckla brottsutredningsverksamheten. Det är därför vår bedömning att det under de senaste åren har gjorts betydande insatser för att med beaktande av rättssäkerhetskraven göra arbetet med att uppdaga och utreda brott effektivare. Det arbetet är emellertid inte tillräckligt. Vi har i tidigare betänkanden (bl.a. i SOU 2002:44) framhållit nödvändigheten av att rättsväsendet förses med tillräckliga resurser om den nuvarande otillfredsställande situationen när det gäller att uppdaga och utreda brott skall kunna avhjälpas. Vår bedömning i denna del kvarstår.

Det fordras emellertid även ytterligare åtgärder inom utvecklingsarbetet. Ett område som bör uppmärksammas i det fallet är en fortsatt utveckling av IT-stödet i verksamheterna vid de brottsutredande myndigheterna.

När det gäller just IT-stödet är vår bedömning att den verksamheten bör skötas inom Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning. I vårt uppdrag ingår dock att undersöka om det i gällande

lagstiftning går att identifiera något hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet. En sådan fråga gäller sekretessreglerna inom rättsväsendet.

Tullbrottsdatautredningen har i betänkandet Tullverkets brottsbekämpning. Integritet - Effektivitet (SOU 2002:113) behandlat bl.a. sekretessproblem inom Tullverket. I anslutning därtill behandlas dels sekretess inom Tullverket, dels sekretess mot andra myndigheter. Tullbrottsdatautredningen kommer fram till bl.a. att det finns behov av en övergripande översyn av informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Utredningen framhåller att det finns sekretessproblem vid informationsutbyte i underrättelseverksamhet mellan dessa myndigheter. Vi gör den bedömningen att frågan om sekretess mellan rättsväsendets myndigheter lämpar sig väl för oss att titta närmare på. Frågan finns därför med i vår plan för det fortsatta arbetet. Våra direktiv anges särskilt frågor om rollfördelning som ett exempel på vad vi kan överväga med avseende på den brottsutredande verksamheten. Det gäller särskilt frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Vi har genom nyligen beslutade tilläggsdirektiv fått i uppdrag att överväga frågor rörande arbetsfördelningen mellan polis och åklagare när det gäller förundersökningsledning m.m. I samband med det arbetet finns det också skäl att överväga vissa andra frågor. Det har till oss framförts att man på nytt borde ta upp frågan att göra det möjligt att låta en befattningshavare inom polisen föra enklare mål till domstol. En annan fråga gäller polismyndighetens möjligheter att i en viss situation lägga ned en förundersökning. Dessa frågor kommer att behandlas av oss i samband med att vi överväger ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare.

I de nyss nämnda tilläggsdirektiven tas också upp en annan fråga som vi skall utreda. Det gäller de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation.

Det finns också några andra frågor som rör utredning och lagföring av brott som vi möjligen bör överväga.

Vi tänker då på frågor om att införa någon form av system i syfte att skapa förutsättningar för ett snabbt och effektivt beivrande av svårutredd brottslighet bl.a. genom att ta tillvara att den misstänkte i vissa fall vill medverka i brottsutredningen. Frågan kan också t.ex. innebära överväganden rörande åtalsbegränsningar samt om annan uppluckring av den absoluta åtalsplikten.

Enligt vår uppfattning behöver dock – utöver vad som redan gjorts eller är på gång – ytterligare åtgärder övervägas i syfte att höja kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. Det tar vi upp i särskilda kapitel i detta betänkande.

Utbildning, kompetensutveckling m.m.

I vårt uppdrag att utreda på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kan förbättras ingår att särskilt överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och rekrytering. Vi skall dessutom i ett bredare perspektiv följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller dessa frågor.

Arbete med avseende på rekrytering och utbildning inom rättsväsendet inom vissa områden är – eller har nyligen varit - föremål för särskilda utredningsinsatser. Det har således nyligen genomförts en översyn av rekryteringen av ordinarie domare. Det genomförs även en översyn av rekryteringen av åklagare.

Även när det gäller utbildning och annan personalutveckling pågår ett omfattande arbete inom myndigheterna. Inom polisväsendet pågår ett arbete med att se över polisutbildningen och dess högskolemässighet. Inom åklagarväsendet pågår ett omstruktureringsarbete som gäller hela utbildningsområdet. Inom kriminalvården har en ny utbildningsorganisation skapats. Även BRÅ bedriver verksamhet inom detta område.

Vi har kommit fram till att det nu finns anledning att behandla frågor som rör kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet. I den delen har vi förstått att det allmänt anses att det finns betydande kvalitetsbrister. I detta betänkande tar vi därför upp frågan om kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet.

I övrigt är det enligt vår mening inte någon fråga rörande rekrytering och kompetensutveckling inom rättsväsendet som för närvarande är av den karaktären att den inte kan handhas av myndigheterna själva. Vi har därför i planen för vårt arbete fram till utgången av år 2005 inte tagit med någon sådan fråga. Det gäller även frågan om en ökad samordning av utbildning mellan rättsväsendets sektorer. Först sedan resultatet av det reformarbete som nu pågår avseende framför allt domar- och åklagaryrkena kan skönjas, kan det finnas skäl att åter överväga om och hur en ökad samordning av utbildning m.m. för rättsväsendets sektorer mera generellt bör genomföras.

Lokaliseringsfrågor

Vi har till uppgift att överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Vi har kunnat konstatera att någon närmare översyn av denna fråga inte har gjorts. Frågan berör dessutom flera myndigheter och det är därför inte lämpligt att uppdra åt någon särskild myndighet att låta genomföra en sådan översyn. Frågan lämpar sig därför för oss och vi redovisar vår bedömning i denna del i ett särskilt kapitel i detta betänkande. Där föreslår vi en ökad samrådsskyldighet i samband med beslut i lokaliseringsfrågor.

I våra tilläggsdirektiv anges att det, när det gäller uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare, skall ingå i vårt arbete att överväga om det finns anledning för polis och åklagare att samlokaliseras helt eller delvis. I övrigt kommer vi inte att återkomma till lokaliseringsfrågan under den tidsperiod som omfattas av vår plan för det fortsatta arbetet.

Kriminalpolisutbildning

Under senare år har det från olika håll framförts en oro för - och även en kritik mot - förhållandena inom polisens brottsutredande verksamhet. Oron har gällt såväl kvaliteten som kvantiteten på denna verksamhet. Även kritiken kan sammanfattningsvis sägas ha gått ut på att denna verksamhet inte klarar sin uppgift på ett tillfredsställande sätt. Med uppgift förstås då i första hand att den som har begått ett brott skall identifieras och att utredning genomförs så att lagföring kan ske. Vidare krävs att detta kan ske inom rimlig tid.

En rad olika åtgärder har föreslagits för att komma till rätta med detta. Ett förslag till åtgärd som har lämnats är utbildningsinsatser riktade mot de poliser som arbetar med brottsutredningar. Även vi gör den bedömningen att det behövs kompetenshöjande åtgärder inom polisens brottsutredande verksamhet. Kompetenshöjningen skall enligt vår uppfattning genomföras genom en kombination av utbildning av redan anställda poliser och tillförsel av kompetens utifrån. Tillförsel av kompetens utifrån behandlas under nästa rubrik.

När det gäller utbildning av redan anställda bedömer vi det som särskilt motiverat att rikta kompetenshöjande insatser mot den del

av polisverksamheten som är satt att bedriva arbetet mot den mellan grova och grova brottsligheten. Det innebär att utbildningsinsatser bör riktas in på de polismän som arbetar som brottsutredare vid länskriminalavdelningar och andra liknande kriminalpolisenheter i länen.

Det finns i dag inte någon enhetlig vidareutbildning för den som arbetar eller skall arbeta som kriminalpolis. Däremot finns ett ganska stort kursutbud av varierande innehåll med inriktning mot brottsutredningsverksamhet. Kursutbudet finns såväl centralt vid främst Polishögskolan som lokalt vid vissa polismyndigheter. Enligt vår bedömning finns det behov av att införa en ny enhetlig utbildning för kvalificerad brottsutredningsverksamhet. För att säkerställa att kompetensmålet uppnås bör utbildningens innehåll fastställas centralt, dvs. i detta fall av Rikspolisstyrelsen. Det är enligt vår mening en fördel om utbildningen kan ge högskolepoäng.

Frånsett att det inte är vår uppgift att fastställa eller besluta om utbildningens innehåll är det inte heller möjligt att i detta skede med bestämdhet och för all framtid slå fast vilka olika moment som bör ingå i utbildningen. Det beror bl.a. på att omvärlden ständigt förändras och att utbildningen måste anpassa sig till vad dessa förändringar kräver. Vi för trots detta ett resonemang om vad den teoretiska delen av utbildningen skulle kunna innehålla. Det gäller moment som arbetsmetodik, straffrätt, processrätt, förhör, dokumentation, föredragningsteknik, kriminalteknik samt viss civilrätt.

När det gäller utbildningens form och uppläggning föreslår vi att utbildningen skall organiseras i fem steg som normalt genomförs åtskilda. Det första steget bör vara en preparandutbildning. Den kan lämpligen genomföras enskilt med hjälp av skriftligt studiematerial och avslutas med ett kunskapstest. Godkänt resultat på detta bör ge tillträde till det andra steget som bör vara i form av schemabunden utbildning av kurskaraktär. Godkänt resultat på ettvarvt av de följande stegen bör ge tillträde till nästa steg, i vissa fall dock endast i kombination med praktisk erfarenhet. För steg två t.o.m. steg fem föreslår vi en schemabunden kurstid om sammanlagt 30 veckor. Varje steg i utbildningen skall avslutas med en kunskapskontroll i form av examination. Utbildningsinstitutet skall svara för examinationen.

Det bör enligt vår mening överlämnas till Rikspolisstyrelsen att besluta om vilka som skall antas till utbildningen. För att finna den rätta målgruppen för utbildningen bör emellertid vissa antagningskrav gälla. Vi föreslår att endast den som med godkänt resultat har

genomgått preparandutbildningen bör kunna antas till steg 2 i utbildningen.

Den nya kriminalpolisutbildningen skall i praktiken (om än inte formellt) i det närmaste vara obligatorisk. Genomgången kriminalpolisutbildning (tre eller flera steg) bör nämligen ges ett sådant meritvärde att den som har genomgått utbildningen – i vart fall efter ett övergångsskede - i princip skall ges företräde till tjänster som utannonseras inom den brottsutredande verksamheten.

När det gäller genomförandet av den nya kriminalpolisutbildningen är vår bedömning att de teoretiska delarna kan genomföras som en uppdragsutbildning. Den delen av utbildningen bör inte spridas på allt för många platser i landet. Det beror bl.a. på att behovet av antalet utbildningsplatser – som vi uppskattar till ca 80 – 100 platser per år – inte motiverar att utbildningen blir mer spridd. Det bör räcka med två eller högst tre platser i landet. Det finns inget hinder mot att åtminstone vissa delar av kriminalpolisutbildningen – på motsvarande sätt som i viss utsträckning sker i dag beträffande grundutbildningen till polis - bedrivs i form av distansutbildning.

Kriminalpolisutbildningen bör finansieras med centrala medel inom polisväsendet och således inte betalas av anställningsmyndigheten.

Vi föreslår att regeringen skall uppdra åt Rikspolisstyrelsen att närmare utforma en ny kriminalpolisutbildning med ledning av vad vi nu har anfört.

Vidgad rekrytering till den brottsutredande verksamheten

Tillförsel av kompetens utifrån

Inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten inom polisen skall det alltjämt finnas ett starkt inslag av utredare med traditionell polisiär bakgrund. Som ett komplement till detta skall det dock i ökad utsträckning rekryteras utredare med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund.

Det bör inte ställas upp några formella krav när det gäller utbildnings- och erfarenhetsbakgrund för de personer med annan bakgrund än den polisiära som skall rekryteras till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet. Behovet i de enskilda fallen får av-

göra vad som bör krävas. Det kan dock antas att det framför allt kommer att vara efterfrågan på högskoleutbildade personer (t.ex. ekonomer, jurister, naturvetare, samhällsvetare, beteendevetare samt olika slag av tekniker) som arbetat några år inom andra verksamheter än polisen.

Dessa personer bör kunna användas på olika sätt inom utredningsenheterna. De bör kunna utreda brott där specialkompetens erfordras. De bör också kunna ingå i utredningsgrupper där deras specialkompetens kan understödja andra utredares verksamhet. Det är i första hand en arbetsledningsfråga att bestämma hur den enskilde utredarens särskilda kompetens skall kunna tas till vara på ett lämpligt och för hela enheten effektivt sätt. Det gäller såväl utredare med specialkompetens som rekryterats utifrån som utredare med den traditionella polisbakgrunden som skall rekryteras externt måste – framför allt i författningstext - ha en särskild och enhetlig benämning. Vi föreslår att de benämns kriminalutredare.

Vad skall kriminalutredarna göra?

Det finns av sakliga skäl ingen anledning att inte låta kriminalutredarna utföra samma arbete som utredare med polisiär bakgrund gör inom den brottsutredande verksamheten. Erfarenheterna från andra myndigheter (än polisen) med brottsutredande uppgifter visar att sådana utredare mycket väl kan arbeta över hela fältet. De bör alltså bl.a. kunna hålla förhör och delta i spaningsarbete samt medverka vid verkställighet av olika tvångsmedelsbeslut. Det förekommer redan i dagens system att externt rekryterade specialister utan polisiär bakgrund biträder polismän såväl under spaning som vid verkställighet av vissa tvångsmedelsbeslut som t.ex. husrannsakan och beslag.

Enligt vår mening bör man nu i syfte att uppnå en ökad effektivitet i den brottsutredande verksamheten också acceptera att sådana externt rekryterade utredare själva utför dessa arbetsmoment och således inte enbart medverkar i form av biträde åt polispersonal.

Vissa författningsbestämmelser ändras därför så att kriminalutredarna inom ramen för sitt utredningsarbete får polisiära befogenheter. Det innebär att en kriminalutredare ges motsvarande behörighet som en polisman att leda förundersökning avseende brott. En kriminalutredare ges även motsvarande befogenhet som en po-

lisman att ålägga någon att följa med till förhör, besluta om medtagande till förhör, hämtning till förhör, gripande samt att besluta att gripandet skall hävas. En kriminalutredare ges dessutom motsvarande befogenhet som en polisman att ta egendom i förvar, besluta om och genomföra beslag och åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken, husrannsakan och åtgärder enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Därutöver ges en kriminalutredare som med laga stöd berövar någon friheten befogenhet att genomföra kroppsvisitation i identifieringssyfte.

När det gäller behörighet att hålla förhör m.m. under en brottsutredning föreslår vi att en kriminalutredare skall ges behörighet att hålla anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken, att genomföra s.k. primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken samt att hålla sådana förhör med anställda inom polisen som avses i 5 kap. 3 § polisförordningen. En kriminalutredare ges också behörighet att enligt 23 kap. 6 a § rättegångsbalken besluta om vitesföreläggande i kallelse till förhör under en förundersökning. Det skall dessutom vara möjligt för undersökningsledaren att delegera en del beslutsbefogenheter i samband med förhör även till en kriminalutredare.

Användning av våld

Vissa av de arbetsuppgifter som vi har lagt på kriminalutredarna kan komma att innebära att de hamnar i situationer där viss våldsanvändning är nödvändig för att kunna genomföra en tjänsteåtgärd. Det kan t.ex. vara nödvändigt att använda våld i samband med att en person grips eller medtas till förhör. Våld kan emellertid även behöva riktas mot egendom. Våldsanvändning kan således vara nödvändig för att t.ex. genomföra en husrannsakan.

Redan enligt gällande rätt har en person som genomför ett laga frihetsberövande, t.ex. griper en annan person, rätt att använda våld för att genomföra gripandet (våldsanvändning vid laga frihetsberövande). Samma sak gäller beträffande den som har rätt att genomföra bl.a. kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag och husrannsakan (våldsanvändning vid vissa tvångsåtgärder). Detta är reglerat i polislagen. Även i brottsbalken finns bestämmelser som medger våldsanvändning. Där finns således bestämmelser om bl.a. nödvärn och nöd.

En polismans befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd regleras främst i polislagen. Utan särskild författningsändring kommer emellertid en kriminalutredare inte ha rätt att använda våld i en del av de situationer som regleras i främst polislagen. De gäller de situationer som beskrivs i 10 § första stycket 1, 3, 5 och 6 polislagen. Där regleras bl.a. situationer av nödvärns- eller nödkaraktär (punkt 3), våldsanvändning för att bl.a. stoppa ett fordon (punkt 5) samt våldsanvändning vid vissa tvångsåtgärder som t.ex. en sådan åtgärd som beskrivs i 27 kap. 15 § rättegångsbalken (punkt 6). De nu beskrivna situationerna är dock sådana som en kriminalutredare kan komma att hamna i under utförandet av ett tjänsteuppdrag. Det gör att vi bedömer det som nödvändigt att de ges rätt att – på samma sätt som gäller beträffande polismän som har att utföra motsvarande uppgifter - använda våld i dessa fall. Sammantaget innebär det således att en kriminalutredare kommer att ha rätt att använda våld i de fall som avses i 10 § första stycket 1-6 polislagen.

Hjälpmedel vid våldsanvändning

Vi har också övervägt vilken typ av hjälpmedel som en kriminalutredare skall ges rätt att använda när rätt till våldsanvändning föreligger. Handfängsel och andra fängsel är precis som skjutvapen, tårgas, batong och spikmattor exempel på hjälpmedel som en polisman kan använda sig av för att med våld genomföra en tjänsteåtgärd.

Enligt vår bedömning är det en säkerhetsfråga för den som har till uppgift att inneha ett arbete av det slag som en kriminalutredare enligt vårt förslag kommer att ha att han också ges befogenhet att använda skjutvapen i vissa situationer när våldsanvändning är tillåten. Att en kriminalutredare – på motsvarande sätt som gäller beträffande t.ex. polismän - utrustas med skjutvapen kan, i en del situationer, t.o.m. medverka till att våldsanvändning inte är nödvändig.

Möjligheten att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning skall således – i vissa situationer - utsträckas till att omfatta även kriminalutredare. En kriminalutredare skall även kunna belägga en person som har medföljt, medtagits eller hämtats till förhör med fängsel i samtliga situationer där rätt till våldsanvändning föreligger för kriminalutredaren.

Andra bestämmelser i bl.a. polislagen som skall gälla för kriminalutredare

Vissa andra bestämmelser i polislagen utvidgas till att gälla även kriminalutredare. Behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § polislagen utvidgas således till att gälla även då en kriminalutredare verkställer en tjänsteuppgift. Kriminalutredarna åläggs även en rapporteringsskyldighet samt ges behörighet att meddela rapporteftergift. Dessutom ändras vissa bestämmelser i polisförordningen som en följd av att även andra än polismän fullt ut skall kunna utföra uppgifter inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten.

Behörighetskrav i samband med anställningen

Särskilda behörighetskrav när det gäller svenskt medborgarskap och laglydnad m.m. skall gälla för en kriminalutredare. När det gäller övriga behörighetsvillkor – som t.ex. krav på förstudier och hälsotillstånd - får behovet i det enskilda fallet avgöra vad som bör krävas i detta avseende.

Utbildning av kriminalutredare

Kriminalutredarna skall ges särskild utbildning som behövs för arbetsuppgifterna. Genomgången utbildning skall utgöra ett behörighetskrav för att de skall få motsvarande befogenheter som en polisman under en brottsutredning.

Det är varken lämpligt eller ens möjligt för oss att i detalj ta ställning till hur denna utbildning bör utformas. Utbildningens innehåll bör i stället fastställas centralt. Vi för emellertid ett resonemang som får betraktas som allmänna riktlinjer rörande utbildningens innehåll. Vi nämner där moment som bl.a. straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder.

Den teoretiska delen av utbildningen bör omfatta ca tre månaders heltidsstudier. Därefter bör följa en lika lång praktikperiod vid en central utredningsenhet. Därutöver bör även vidareutbildning som syftar till att upprätthålla var och ens yrkesspecifika kunskaper kontinuerligt genomföras.

Vi anser att huvuddelen av den teoretiska delen av utbildningen för kriminalutredare skall genomföras som en uppdragsutbildning. Vi föreslår slutligen att regeringen skall uppdra åt Rikspolisstyrelsen att närmare utforma en ny kriminalutredarutbildning med led-

ning av vad vi har anfört om utbildningen och dess uppläggning, form m.m.

Utredningsverksamheten inom närpolisen

I vårt uppdrag ingår att överväga frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och att jämföra detta med andra tänkbara alternativ.

En tanke bakom närpolisreformen är att man eftersträvar en generalistkompetens hos de polismän som arbetar inom närpolisen. Brottsförebyggande rådet har under senare år granskat närpolisen. Denna granskning visar emellertid att det i dag förekommer en viss funktionsuppdelning eller specialisering inom närpolisen. Enligt vad Brottsförebyggande rådet kom fram till arbetade år 2000 var fjärde närpolis uteslutande inom utryckningsverksamheten medan en femtedel av närpoliserna i huvudsak arbetade med brottsutredningar. Brottsförebyggande rådet har gjort bedömningen att en sådan specialisering inom närpolisorganisationen är nödvändig för att man där skall kunna arbeta effektivt.

Även vi gör den bedömningen att ett visst mått av specialisering är nödvändig inom närpolisorganisationen. En sådan specialisering bör nämligen – tillsammans med andra åtgärder – förutom att minska genomströmningstiderna också kunna bidra till att höja kvaliteten i de utredningar som görs.

Vi anser oss emellertid inte kunna lägga fast några generella riktlinjer för hur långt denna specialisering skall drivas inom ramen för nuvarande organisation. Det beror på att förutsättningarna för landets polismyndigheter är så olika. Det bör därför överlämnas åt respektive polismyndighet att avgöra hur långt denna specialisering skall gå. Utvecklingen visar enligt vår mening att polismyndigheterna mycket väl klarar av den uppgiften.

Lokaliseringsfrågor

En av våra huvuduppgifter är att uppmärksamma frågor om lokalisering av rättsväsendets myndigheter, såtillvida att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Vårt uppdrag består i att överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Det rör

polisen och åklagarväsendet, domstolarna och kriminalvårdens placering av häkten.

Från bl.a. Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers sida har det vid flera tillfällen framförts att det av många skäl är viktigt med en sådan samordning. Vi instämmer i den bedömningen och ser bl.a. att effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete ökar och att kostnaderna minskar i takt med en ökad samordning.

Vi har övervägt den idé som nämns i våra direktiv om att inrätta ett särskilt samordningsforum där myndigheterna skulle ha att presentera sina planer såväl långsiktigt som kortsiktigt i frågorna men kommit fram till att behovet av ett sådant forum inte är så starkt att det motiverar den administration och de kostnader som ett sådant för med sig.

Vi vill i stället betona det ansvar myndigheterna själva har att i sitt planeringsarbete uppmärksamma lokaliseringsfrågornas betydelse för övriga myndigheter i den s.k. rättskedjan och att ta initiativ till kontakter med de andra myndigheterna, såväl på central som på lokal nivå.

Även om den samordning som måste ske främst måste bygga på goda kontakter och frivillighet mellan myndigheterna, bör det också finnas en rättslig reglering som ger uttryck för vilket grundläggande krav på samrådsskyldighet som respektive myndighet måste uppfylla innan besluten fattas.

Vi föreslår därför en bestämmelse som innebär att polismyndigheterna skall samråda med Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen samt med berörda tingsrätter, åklagarmyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter innan beslut om större förändringar beträffande lokalisering av verksamheten fattas.

Redan i dag har Riksåklagaren en skyldighet att samråda med Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen innan beslut om åklagarkamrarnas lokalisering fattas. Vi föreslår att kretsen av samrådsmyndigheter utökas till att även omfatta Kriminalvårdsstyrelsen samt berörda tingsrätter, polismyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.

För domstolarnas del gäller att beslut i de lokaliseringsfrågor som är aktuella i detta sammanhang fattas av regeringen. Vi föreslår därför ingen samrådsskyldighet för domstolarnas del.

Inför beslut om större förändringar i häktesorganisationen gäller att kriminalvården måste samråda med Domstolsverket, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen samt med de tingsrätter, åklagarmyndigheter, länsstyrelser och polismyndigheter som berörs av verksamheten. Den samrådsskyldighet som alltså finns föreskriven i det

avseendet är enligt vår mening så vid att vi inte föreslår någon utvidgning av den.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 3, 6 a och 8 §§, 24 kap. 7 och 8 §§, 26 kap. 3 §, 27 kap. 4 § samt 28 kap. 5, 10 och 13 §§ rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

3 §

Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, 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 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 andra utred-

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

Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman *eller kriminalutredare* hålla förhör

ningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

6 a §

Den som skall höras under förundersökningen får vid vite kallas att infinna sig vid förhöret, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vite får inte föreläggas, om förhöret avses ske per telefon eller om väglängden till den plats där förhöret skall hållas överstiger tio mil från den plats där den kallade har sin bostad eller stadigvarande uppehåller sig och det inte är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum.

Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av en polisman som får leda förhöret. Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av en polisman *eller en kriminalutredare* som får leda förhöret.

Uteblir den som har kallats vid vite, får nytt vite föreläggas i samband med kallelse till förhör en senare dag.

8 §

På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. På tillsägelse av en polisman *eller en kriminalutredare* är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen *eller kriminalutredaren* ta med honom till förhöret.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Detta gäller också vid försök till ett sådant brott.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även innan förundersökning hunnit inledas.

24 kap.

7 §

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i bråds- Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman *eller en*

kande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut.

Om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

kriminalutredare i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut.

Om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman *eller kriminalutredare*.

8 §

Har beslut att anhålla någon meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av

Har beslut att anhålla någon meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman, *kriminalutredare* eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman, *kriminalutredare* eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas. Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av

polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat beslutet.

Om den som misstänks för brott avviker och det finns skäl att anhålla honom, får åklagaren efterlysa honom.

polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman *eller av en kriminalutredare* som har fattat beslutet.

26 kap.

3 §

I avbidan på rättens beslut om kvarstad får undersökningsledaren eller åklagaren taga lös egendom i förvar.

Är fara i dröjsmål, *må* åtgärd, som nu sagts, *vidtagas* även av polisman; *anmälan därom* skall dock skyndsamt *göras hos* undersökningsledaren eller åklagaren, som har att omedelbart pröva, om egendomen skall *kvarbliva* i förvar.

Vid fara i dröjsmål *får* åtgärd, som nu sagts, *vidtas* även av polisman *eller av kriminalutredare*. Detta skall dock skyndsamt *anmälas till* undersökningsledaren eller åklagaren, som har att omedelbart pröva, om egendomen skall *bli kvar* i förvar.

27 kap.

4 §

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag.

Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §.

Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman *eller av kriminalutredare*, om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §.

Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan

skyndsamt göras hos honom, som omedelbart skall pröva om be-
slaget skall bestå.

28 kap.

5 §

En polisman får företa husrannsakan utan förordnande enligt 4 §, om det är fara i dröjsmål. Detta gäller dock inte husrannsakan för delgivning.

En polisman *eller en kriminalutredare* får företa husrannsakan utan förordnande enligt 4 §, om det är fara i dröjsmål. Detta gäller dock inte husrannsakan för delgivning.

10 §

För ändamål, som sägs i 1 eller 2 §, äge undersökningsledaren eller åklagaren *så ock* polisman *företaga* undersökning *å* annat ställe än i 1 § *avses*, även om det *icke* är tillgängligt för allmänheten.

För ändamål, som *anges* i 1 eller 2 §, *får* undersökningsledaren eller åklagaren *samt även* polisman *eller kriminalutredare* *företaga* undersökning *på* annat ställe än *som avses* i 1 §. *Det gäller* även om det *stället inte* är tillgängligt för allmänheten.

13 §

Beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning skall i tillämpliga delar gälla vad i 3 a, 4, 8 och 9 §§ är föreskrivet om husrannsakan. *Är* fara i dröjsmål, får kroppsvisitation och kroppsbesiktning beslutas av polisman.

Beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning skall i tillämpliga delar gälla vad i 3 a, 4, 8 och 9 §§ är föreskrivet om husrannsakan. *Vid* fara i dröjsmål får kroppsvisitation och kroppsbesiktning beslutas av polisman *eller kriminalutredare*.

Förrättning, som är av mera väsentlig omfattning, skall verkställas inomhus och i avskilt rum. Verkställs den av någon annan än en läkare, skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Blodprov får inte tas av någon annan än en läkare eller legitimerad sjuksköterska. Annan mera ingående undersökning får utföras endast av läkare.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och kroppsbesikt-

ning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas får dock verkställas och bevittnas av en man.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare

Härigenom föreskrivs att 2 och 32 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förundersökning mot den som inte har fyllt arton år skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare *eller* polisman som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för förundersökning eller utredning enligt 31 §, skall om möjligt samma åklagare *och* polismän anlitas för den nya förundersökningen.

Föreslagen lydelse

2 §

Förundersökning mot den som inte har fyllt arton år skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare, polisman *eller kriminalutredare* som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för förundersökning eller utredning enligt 31 §, skall om möjligt samma åklagare, polismän *och kriminalutredare* anlitas för den nya förundersökningen.

32 §

Bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3 §, 4 §, 6-12 §§, 13 § första stycket och andra stycket andra och tredje meningarna, 14 §, 17 §, 18 § andra stycket, 19 §, 21 § och 24 § rättegångsbalken skall i tillämpliga delar gälla beträffande sådan utredning som avses i 31 §.

En utredning som avses i 31 § skall bedrivas med särskild skyndsamt.

Utredningen skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare *eller* polisman som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften.

Utredningen skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare, polisman *eller kriminalutredare* som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för utredning enligt 31 §, skall om möjligt samma åklagare *och* polismän anlitas för den nya utredningen.

Har den unge tidigare varit föremål för utredning enligt 31 §, skall om möjligt samma åklagare, polismän *och kriminalutredare* anlitas för den nya utredningen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

3. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 4, 8, 9, 10 a och 29 §§ polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Polismännen är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman.

Polismännen och kriminalutredarna är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman och kriminalutredare.

8 §

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

En polisman eller en kriminalutredare som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

9 §

När en polisman får kännedom om ett brott som hör un-

När en polisman eller en kriminalutredare får kännedom om

der allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

En polisman får lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

ett brott som hör under allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

En polisman *eller en kriminalutredare* får lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

10 a §

Vad som i 15 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. föreskrivs i fråga om rätten att belägga någon med fängsel skall gälla även då en polisman omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet.

Vad som i 15 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. föreskrivs i fråga om rätten att belägga någon med fängsel skall gälla även då en polisman *eller en kriminalutredare* omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet.

29 §

Vad som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i 10 § första stycket 1-4 även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har

Vad som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i 10 § första stycket 1-4 även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. *Föreskrifterna i 10 § första stycket 1-6 gäller också kriminalutredare.* Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmel-

befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 § gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid kustbevakningen att tillämpa 13 § finns särskilda bestämmelser.

sen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1. *Bestämmelsen i 19 § första stycket 2 gäller också en kriminalutredare som med laga stöd berövar någon friheten.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha en anställning som åklagare eller polis eller ha en militär anställning.

5 §
Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha en anställning som åklagare, polis eller kriminalutredare eller ha en militär anställning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006.

5. Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att 6 § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Uppkommer under förundersökning fråga om hämtning till förhör och skall förhöret ej hållas av undersökningsledaren, åligger det förhørsledaren att skyndsamt underställa frågan undersökningsledarens prövning, såvida ej förhørsledaren äger gripa den som skall höras eller jämlikt 23 kap. 8 § rättegångsbalken medtaga honom till förhöret eller ock fara är i dröjsmål, för vilka fall förhørsledaren själv äger förordna om hämtningen.

Uppkommer under förundersökning fråga om hämtning till förhör och skall förhöret ej hållas av undersökningsledaren, åligger det förhørsledaren att skyndsamt underställa frågan undersökningsledarens prövning, såvida ej förhørsledaren äger gripa den som skall höras eller jämlikt 23 kap. 8 § rättegångsbalken medtaga honom till förhöret eller ock fara är i dröjsmål, för vilka fall förhørsledaren *om denne är polisman eller kriminalutredare* själv äger förordna om hämtningen.

Hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller eljest utan att vara misstänkt för brott bör äga rum allenast när skäl av särskild vikt föreligga för sådan åtgärd, såsom att förhöret icke eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall höras befinner sig, eller att vittne behöver inställas på viss plats för konfrontation eller på brottsplats för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till rekonstruktionsförsök eller ock att med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt särskild skyndsamhet är av nöden.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

6. Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten

Härigenom föreskrivs att 1-3 och 6-8 §§ kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, får polisman använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen *själv* eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

Föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, får *en* polisman *eller en kriminalutredare* använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen, *kriminalutredaren* eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

2 §

Föreligger ett fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller i 10 § första stycket 2 polislagen (1984:387) och är ett omedelbart ingripande nödvändigt, får polismannen använda skjutvapen för att

1. gripa den som på sannolika skäl är misstänkt för mord, dråp, grov misshandel eller människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, rån eller grovt rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage eller spridande av gift eller smitta, uppror eller väpnat hot mot laglig ordning, högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri eller landsförräderi, grovt narkotikabrott eller försök eller straffbar förberedelse till brott som nu har nämnts;

2. hindra någon från att rymma eller för att gripa någon som har rymt, om han är häktad, anhållen eller gripen för brott som anges under 1 eller om han är dömd för ett sådant brott till fängelse och intagen i anstalt;

3. omhänderta en person, som på grund av allvarlig psykisk störning eller innehav av vapen som kan befaras bli missbrukat eller av annan anledning uppenbarligen är farlig för annans liv eller hälsa.

Första stycket 1 och 2 gäller även en kriminalutredare.

3 §

I andra fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen (1984:387) än sådana som nämns i 2 § får polischefen medge en polisman att använda skjutvapen för genomförande av en viss tjänsteåtgärd, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt. Polischefen bestämmer vem som får lämna ett sådant medgivande, när polischefen själv inte är tillgänglig.

I andra fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen (1984:387) än sådana som nämns i 2 § får polischefen medge en polisman *eller en kriminalutredare* att använda skjutvapen för genomförande av en viss tjänsteåtgärd, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt. Polischefen bestämmer vem som får lämna ett sådant medgivande, när polischefen själv inte är tillgänglig.

6 §

Polisman som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av polisbefäl får använda skjutvapen endast på order av den som har befälet, om *ej* gruppen, avdelningen eller annan *utsättes* för sådant angrepp eller hot om angrepp att vapen oundgängligen måste användas omedelbart.

En polisman eller en kriminalutredare som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av *ett* polisbefäl *eller en kriminalutredare i arbetsledande ställning* får använda skjutvapen endast på order av den som har befälet, om *inte* gruppen, avdelningen eller *någon* annan *utsätts* för *ett* sådant angrepp eller hot om angrepp att vapen oundgängligen måste användas omedelbart.

7 §

Innan polisman använder skjutvapen, skall han särskilt beakta risken för att utomstående skadas. Skottlossning inom område, där många människor bor eller vistas, skall i det längsta undvikas.

Innan *en* polisman *eller en kriminalutredare* använder skjutvapen, skall han *eller hon* särskilt beakta risken för att utomstående skadas. Skottlossning inom område, där många människor bor eller vistas, skall i det längsta undvikas.

Innan skott avlossas, skall polismannen ge tydlig varning ge-

Innan skott avlossas, skall polismannen *eller kriminalutreda-*

nom tillrop, om sådan varning ej är otjänlig. Om skjutvapen måste användas, skall polismannen, när omständigheterna ej tvingar till annat, först avlossa varningsskott.

ren ge tydlig varning genom tillrop, om sådan varning ej är otjänlig. Om skjutvapen måste användas, skall polismannen *eller kriminalutredaren*, när omständigheterna ej tvingar till annat, först avlossa varningsskott.

Vid skottlossning mot person skall eftersträvas att endast för tillfället oskadliggöra honom.

8 §

När en polisman använt skjutvapen, skall han eller hon lämna en rapport om händelsen till myndighetens chef.

När en polisman *eller en kriminalutredare* använt skjutvapen, skall han eller hon lämna en rapport om händelsen till myndighetens chef.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

I samband med att myndigheten tilldelar någon som inte utgör totalförsvarspliktig personal ett skjutvapen skall myndigheten utfärda bevis om mottagarens behörighet att ha skjutvapen i tjänsten (behörighetsbevis).

Behörighetsbevis behöver inte utfärdas för en polisman eller en yrkesofficer. Behörighetsbevis behöver inte heller utfärdas för en reservofficer när denne fullgör tjänstgöring vid Försvarsmakten.

Behörighetsbevis behöver inte utfärdas för en polisman, *en kriminalutredare* eller en yrkesofficer. Behörighetsbevis behöver inte heller utfärdas för en reservofficer när denne fullgör tjänstgöring vid Försvarsmakten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2006.

8. Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

Härigenom föreskrivs att 3 § åklagarförordningen (1996:205) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I varje åklagarregion finns det antal åklagarkammare som Riksåklagaren bestämmer. Riksåklagaren bestämmer också om åklagarkamrarnas lokalisering. *Innan sådana beslut fattas skall samråd ske med Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket.*

Föreslagen lydelse

3 §

I varje åklagarregion finns det antal åklagarkammare som Riksåklagaren bestämmer. Riksåklagaren bestämmer också om åklagarkamrarnas lokalisering. *Innan ett beslut om lokalisering fattas, skall samråd ske med Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen samt med berörda tingsrätter, polismyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.*

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2004.

9. Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs i fråga om polisförordningen (1998:1558) dels att 3 kap. 6 a §, 4 kap. 2 och 9 §§ samt 5 kap. 3 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas två nya paragrafer, 1 kap. 4 a § och 3 kap. 14 a § av följande lydelse,

dels att det närmast före 1 kap. 4 a § och 3 kap. 14 a § skall införas nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Kriminalutredare

4 a §

Vid tillämpning av lag eller annan författning avses med kriminalutredare en sådan anställd vid polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen som har godkänts av Rikspolisstyrelsen efter genomgången särskild utbildning för kriminalutredare.

Rikspolisstyrelsen fastställer innehållet i den utbildning som avses i första stycket.

3 kap.

6 a §

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och

snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken skall skötas av en polismyndighet.

snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får inte överlämna åt någon annan än en polisman *eller en kriminalutredare* att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken skall skötas av en polismyndighet.

Samråd i lokaliseringsfrågor

14 a §

Innan polismyndigheten fattar beslut om större förändringar beträffande lokalisering av verksamheten, skall polismyndigheten samråda med Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen samt med berörda tingsrätter, åklagarmyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.

4 kap.

2 §

Skadas någon till följd av ingripande av en polisman och är skadan inte obetydlig, skall den polismannen genast se till att den skadade får den vård som behövs och anmäla det inträffade till sin förman.

Skadas någon till följd av ingripande av en polisman *eller av en kriminalutredare* och är skadan inte obetydlig, skall den polismannen *eller kriminalutredaren* genast se till att den skadade får den vård som behövs och anmäla det inträffade till sin förman.

9 §

Polismän får fortsätta ett uppdrag utanför polisdistriktet för att fullfölja en spaning, för att gripa någon som har begått brott eller är efterlyst för brott eller när det av någon annan anledning behövs. Om det behövs från allmän synpunkt, får polismän också i övrigt ingripa utanför polisdistriktet för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp, vare sig polismännen är lediga eller inte.

Polismännen skall snarast underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där de gjorde ingripandet, om det inte är obehövligt.

Polismän *eller kriminalutredare* får fortsätta ett uppdrag utanför polisdistriktet för att fullfölja en spaning, för att gripa någon som har begått brott eller är efterlyst för brott eller när det av någon annan anledning behövs. Om det behövs från allmän synpunkt, får polismän också i övrigt ingripa utanför polisdistriktet för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp, vare sig polismännen är lediga eller inte.

Polismännen *eller kriminalutredarna* skall snarast underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där de gjorde ingripandet, om det inte är obehövligt.

5 kap.

3 §

Förhör får inte hållas av en polisman som tjänstgör vid samma polismyndighet som den som skall höras vid andra förundersökningar enligt 1 § än sådana som får inledas av polismyndighet.

Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den som håller förhöret vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

Förhör får inte hållas av en polisman *eller en kriminalutredare* som tjänstgör vid samma polismyndighet som den som skall höras vid andra förundersökningar enligt 1 § än sådana som får inledas av polismyndighet.

Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den *polisman* som håller förhöret vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs. *Om förhöret hålls av en kriminalutredare gäller, under samma*

Första stycket gäller inte när det vid polismyndigheten finns en särskild enhet för handläggning av anmälningar mot polismän. Andra stycket gäller inte när en polisman vid en sådan enhet utses att hålla förhör med en anställd vid en annan polismyndighet.

förutsättning, att denne skall vara i arbetsledande ställning.

Första stycket gäller inte när det vid polismyndigheten finns en särskild enhet för handläggning av anmälningar mot polismän *och andra anställda inom polisen*. Andra stycket gäller inte när en polisman *eller en kriminalutredare* vid en sådan enhet utses att hålla förhör med en anställd vid en annan polismyndighet.

Denna förordning träder i kraft såvitt gäller 3 kap. 14 a § den 1 oktober 2004 och i övriga delar den 1 januari 2006.

1 Vårt uppdrag och det hittillsvarande arbetet

1.1 Inledning

Rättsväsendet har under senare år genomgått stora förändringar eller reformer. Reformeringen har avsett både den inre och den yttre organisationen. Även regelverk, arbetsmetoder m.m. har förändrats.

En förutsättning för ett väl fungerande rättsväsende är att myndigheterna är ändamålsenligt organiserade, har en fungerande administration, är lokaliserade på ett rationellt sätt samt har ett väl utformat regelverk i form av lagar och andra författningar till sin hjälp. Ett väl fungerande rättsväsende förutsätter också att rättsväsendet ges tillräckliga resurser. Därutöver krävs att det inom myndigheterna finns en generellt sett hög kompetens inom respektive ansvarsområde. Rättsväsendet skall dessutom kunna ge en god service till medborgarna. Med god service avses bl.a. en effektiv och snabb handläggning av mål och ärenden, en hög juridisk kvalitet eller rättssäkerhet och ett gott bemötande.

1.2 Direktiven

Beredningen för rättsväsendets utveckling har i uppdrag att undersöka möjligheterna att öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Det finns två ledstjärnor i detta arbete. Den ena är medborgarintresset. Det innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tilltänkta förändringar och reformer som skall stå i fokus. Den andra ledstjärnan är rättskedjeperspektivet. Det innebär att vi har till uppgift att verka för att utvecklingen inom rättsväsendet sker samordnat och utifrån ett helhetsperspektiv på verksamheterna inom rättsväsendet. Detta skall ske med re-

spekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter.

Vi har enligt våra ursprungliga direktiv (Dir. 2000:90, *bilaga 1*) fyra särskilt angivna huvuduppgifter. Dessa är att undersöka möjligheterna att förkorta genomströmningstiderna i brottmål, att överväga hur den brottsutredande verksamheten ytterligare kan effektiviseras, att se över frågan om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet samt att behandla vissa övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering.

Alla de nu nämnda frågorna hör naturligtvis ihop på ett eller annat sätt. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet är ju en förutsättning för ett snabbare flöde av mål och ärenden genom rättsväsendets myndigheter. Det har också visat sig att frågan om var viss verksamhet är lokaliserad kan ha betydelse för bl.a. kvaliteten på det arbete som utförs (se t.ex. Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet, Rapport 1998/99:9).

I juni 2001 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för vårt uppdrag (Dir. 2001:61, *bilaga 2*). I dessa angavs att vi skulle undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand snatterier. Vi skulle lämna förslag till hur sådana förenklingar av förfarandet kunde ske samt, i den mån det behövdes, ta upp därmed angränsande frågor.

Regeringen har i november 2003 beslutat om tilläggsdirektiv (Dir. 2003:145) där vi har fått i uppdrag att överväga frågor rörande arbetsfördelningen mellan polis och åklagare när det gäller förundersökningsledning m.m. I dessa tilläggsdirektiv tas också upp en annan fråga som vi skall utreda. Det gäller det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation.

Våra ursprungliga direktiv anger inte någon sluttidpunkt för vårt uppdrag. Vi skall enligt dessa direktiv senast före utgången av år 2003 redovisa det vid det tillfället aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på oss samt en plan för det fortsatta arbetet. Det gör vi i förevarande betänkande. Dessutom behandlar vi i detta betänkande några frågor som rör framför allt två av våra särskilt angivna huvuduppgifter, nämligen utbildning, rekrytering m.m. samt övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering. Uppdraget enligt det första tilläggsdirektivet redovisades i juni 2002 (se avsnitt 1.3.3). Uppdraget enligt det andra tilläggsdirektivet skall redovisas senast den 31 december 2005.

1.3 Utredningsarbetet

Vi lämnar här en redogörelse för utredningsarbetet under den tid som har gått sedan beredningen tillsattes.

1.3.1 Samverkan med rättsväsendet

Myndighetsbesök m.m.

Vårt arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål har vi besökt flera myndigheter – såväl på central som på lokal nivå – inom främst polis-, åklagar- och domstolsväsendena samt kriminalvården. Således har synpunkter inhämtats från bl.a. Domstolsverket (DV), Riksåklagaren (RÅ), Ekobrottsmyndigheten (EBM), Rikspolisstyrelsen (RPS), Statens kriminaltekniska laboratorium, Kriminalvårdsstyrelsen (KVS), Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Rättsmedicinalverket, Tullverket, Kustbevakningen, Riksrevisionsverket (RRV), Åklagarmyndigheten i Stockholm, polismyndigheterna i Stockholms och Uppsala län samt vissa kriminalvårdsmyndigheter i Stockholm.

Vid sidan av dessa myndighetsbesök har vi även genomfört omfattande intervjuer – såväl skriftligen som per telefon - med ett stort antal anställda inom främst polis- och åklagarväsendena. Sådana intervjuer har dock genomförts även med företrädare för andra myndigheter som t.ex. tullen och Kustbevakningen.

Som ett led i den samverkan som har skett med rättsväsendets myndigheter har vi dessutom knutit till oss sakkunniga från vissa av rättsväsendets myndigheter.

Samråd med utredare/kommittéer

Vi har under arbetets gång samrått med följande utredare/kommittéer.

- Den särskilda utredare som har haft i uppdrag att bl.a. undersöka hur rättegången i tvistemål och brottmål med bibehållen rättssäkerhet kan förbättras (Dir. 1999:62).

- Den särskilda utredare som har haft i uppdrag att bl.a. följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen (Dir. 1999:99).
- Den särskilda utredare som har haft till uppgift att göra en översyn av polisens arbetsuppgifter (Dir. 2000:105).
- Den särskilda utredare som har haft i uppdrag att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare (Dir. 2001:57).
- Den kommitté (Göteborgskommittén) som har haft i uppdrag att se över polisens möjligheter att förebygga och bekämpa allvarliga ordningsstörningar (Dir. 2001:60 och Dir. 2002:56).
- Den särskilda utredare som har haft i uppdrag att bl.a. utforma ramen för ett program till skydd för bevispersoner m.fl. och föreslå den lagstiftning som behövs (Dir. 2001:107).
- Den särskilda utredare som har haft i uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige (Dir. 2001:120 och Dir. 2002:134).
- Den utredare som biträtt Justitiedepartementet med en översyn av ordningen för utfärdande av rättsintyg (Ju2002:A).

Vi har därutöver samrått med Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju96/3163). Kontakt har även förekommit med den arbetsgrupp inom domstolsväsendet som arbetar med processrättsliga frågor.

Utländska studiebesök

Studiebesök har gjorts i Danmark, Finland och Norge.

Arbetsgrupper m.m.

Som ytterligare ett led i den samverkan som skall ske med berörda myndigheter inom rättsväsendet har vi – under ledning av vår ordförande - arbetat med olika arbets- och referensgrupper. Under arbetet med våra fyra första delbetänkanden (se avsnitt 1.3.3 nedan) inrättades två arbetsgrupper, en för kriminalpolisfrågor och en som ägnade sig åt frågan om att åstadkomma en snabbare genomströmning för mål och ärenden i brottmålsprocessen. I arbetsgrupperna ingick företrädare för polis-, åklagar- och domstolsväsendena, kriminalvården samt Sveriges advokatsamfund. Under arbetet

med vårt tredje delbetänkande inrättades dessutom en särskild referensgrupp med företrädare för handeln.

Under arbetet med vårt femte delbetänkande inrättades en särskild arbetsgrupp som övervägde frågor om polisens arbetsmetoder. I den gruppen ingick företrädare för polis- och åklagarväsendena samt Tullverket. Vi inrättade även en arbetsgrupp för en av de frågor som behandlas i förevarande betänkande, som är vårt sjätte betänkande. Den gruppen har övervägt frågan om en särskild kriminalpolisutbildning. Under arbetet med detta betänkande har vi även haft möten med företrädare för polis-, åklagar- och domstolsväsendena och då haft övergripande diskussioner om utbildningsfrågor inom dessa områden av rättsväsendet.

Vi har också, särskilt såvitt gäller frågan om kompetensförsörjningen till polisen, haft kontakter med Svenska Polisförbundet.

Vi har därutöver haft återkommande möten med de enheter vid Justitiedepartementet som i första hand har berörts av vårt arbete. Vid mötena har vi översiktligt redovisat vilka frågor vi just för tillfället arbetar med. Respektive enhet har därefter lämnat motsvarande information. Syftet med mötena har varit bl.a. att undvika dubbelarbete och att underlätta arbetsplaneringen.

Hearing hösten 2002

I september 2002 samlade vi olika företrädare för rättsväsendet till en hearing. Vid hearingen var bl.a. ett stort antal representanter från polis-, åklagar- och domstolsväsendena samt kriminalvården närvarande. Vidare var representanter från Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket, Tullverket, Riksskatteverket, Sveriges advokatsamfund samt Justitiedepartementet närvarande.

Huvudsyftet med hearingen var att deltagarna skulle få tillfälle att lämna synpunkter och förslag på frågor som vi inom ramen för vårt uppdrag bör ta oss an i det fortsatta utredningsarbetet. I denna del framfördes en del olika förslag. Bl.a. så ansågs det att polismyndigheten borde få större befogenheter som förundersökningsledare. Myndigheten föreslogs få motsvarande befogenheter som en åklagare i motsvarande ställning. Även frågan om att inrätta en särskild karriär inom polisen för dem som vill bli förundersökningsledare diskuterades. Vi återkommer till detta i 5 kap. där vi bl.a. redovisar en plan för det fortsatta arbetet i beredningen.

Ett annat syfte med hearingen var att ge deltagarna tillfälle att lämna synpunkter i de frågor som vi just då arbetade med. Det

gällde bl.a. frågor som handlar om polisens arbetsmetoder, utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet samt frågan om en särskild kriminalpolis karriär/utbildning. Inför hearingen hade vi därför tagit fram ett underlag i form av ett skriftligt material där en del av dessa frågeställningar presenterades.

Vid hearingen kom mycket av diskussionen att handla om just utbildning och personalrörlighet inom rättsväsendet samt därmed sammanhängande frågor. Bland frågor som diskuterades hörde juristutbildningen och dess innehåll, nödvändigheten av notarieutbildningen, frågan om att skapa ett mer mångkulturellt rättsväsende, ett ökat samarbete mellan rättsväsendet och universiteten i utbildningsfrågor samt möjligheten till gemensamma utbildningsinsatser inom rättsväsendet. När det gäller personalrörligheten uttrycktes en förhoppning om att en ökad sådan skulle kunna bidra till att underlätta personalförsörjningen inom rättsväsendet, kanske då särskilt i de norra delarna av Sverige. Samtidigt varnades för att en alltför stor personalrörlighet skulle kunna komma i konflikt med det krav på en ökad specialisering som numera generellt får anses gälla inom rättsväsendet som helhet.

En annan fråga som väcktes var hur man skall arbeta för att föra in den utbildning som var och en har gått i det praktiska arbetet. Det uttrycktes här att det i dag många gånger är en "avgrund" mellan genomgången utbildning och praktiskt arbete.

Även frågan om möjligheten till extern rekrytering behandlades. En fråga som väcktes var om de olika karriärvägarna inom rättsväsendet är för slutna. Det framfördes åsikter om att en ökad extern rekrytering skulle kunna bidra till att bryta upp de olika kulturer som finns inom rättsväsendet i dag och bidra till att skapa en större samsyn. Särskilt när det gäller utredningar om ekonomisk brottslighet ansågs det att andra yrkesgrupper borde kunna användas. Som exempel angavs EBM där t.ex. revisorer i dag arbetar.

1.3.2 Kartläggning av andras utvecklings- och granskningsarbete

Enligt våra direktiv skall vi kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. I denna del har vi ägnat oss åt att kartlägga avslutade, pågående och planerade utvecklingsprojekt inom rättsväsendet.

Utvecklingsarbetet inom rättsväsendet

Det utvecklingsarbete som nyligen avslutats samt antingen pågår eller planeras inom polisen, åklagar- och domstolsväsendena, kriminalvården samt vissa övriga myndigheter beskrivs i kapitel 3.

Granskning av rättsväsendet

Vid sidan av den kartläggning som har nämnts i föregående avsnitt har vi även kartlagt resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts under de senaste åren. Det gäller främst granskningar gjorda av RRV, Riksdagens revisorer, Justitieombudsmannen (JO) samt BRÅ. I våra tidigare delbetänkanden (se avsnitt 1.3.3) finns mer eller mindre omfattande redogörelser för en del av dessa granskningar. Även i förevarande betänkande, bl.a. i 2 kap., finns en redogörelse för några av granskningsrapporterna. Vi nöjer oss därför här med att endast i punktform ange vilka granskningsrapporter som vi har tagit del av och beaktat i vårt arbete.

- RRV:s rapport Rättskedjan (RRV 1996:63)
- RRV:s rapport Hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1996:64)
- RRV:s rapport Svårigheter med statistik rörande brottsutredningar (RRV 1999:3)
- RRV:s rapport Brottmålskedjan – i Sverige och andra länder (RRV 1999:30)
- RRV:s rapport Närpolisreformen och polisens arbetstider - en granskning av resursutnyttjandet inom polisen (RRV 1999:42)
- RRV:s rapport Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning (RRV 2000:9)
- RRV:s rapport Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser (RRV 2001:3 och 4)
- RRV:s rapport Tingsrätter i förändring (RRV 2002:9)
- RRV:s rapport Domstolar i förändring - Granskning av utvecklingsverksamheten inom Domstolsväsendet 1999-2002 (RRV 2003:17)
- Riksdagens revisorers rapport Nedläggningen av häktet i Östersund (Rapport 1997/98:7)
- Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9)

- Riksdagens revisorers förstudie (2002/03:2) Ta fast boven!? – polisens och åklagarnas avskrivningar av anmälda brott
- Riksdagens revisorers rapport Polisens avskrivningar av brott (Rapport 2002/2003:19)
- BRÅ:s rapport Svensk polis i förändring – En granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 1999:8)
- BRÅ:s rapport Brottsutvecklingen i Sverige 1998-2000
- BRÅ:s rapport Polisens organisation och verksamhet – En fortsatt granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 2000:4)
- BRÅ:s rapport Hur-var-närpolis. En granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 2001:5)
- BRÅ:s rapport Varför har brottsuppleringen minskat? (BRÅ-rapport 2002:4)

När det gäller resultatet av den granskning som JO står för kan nämnas att vi har tagit del av bl.a. samtliga s.k. kritikbeslut mot polis, åklagare och allmänna domstolar som meddelats av JO under åren 2000 – 2003.

Ovan har de externa granskningar som gjorts av rättsväsendet nämnts. Till detta kommer den granskning som rättsväsendets myndigheter – främst på central nivå – själva står för. Även resultaten av dessa granskningar har beaktats av oss i vårt arbete. Här kan nämnas följande rapporter.

- RÅ:s rapport Utredningsverksamheten vid Närpolisen (Metodfrågor 1996:1)
- RÅ:s rapport Några steg på vägen mot effektivare förundersökningar (Metodfrågor 1997:2)
- RPS promemoria Iakttagelser vid inspektioner av brottsutredningsverksamheten – några sammanfattande synpunkter
- RPS slutrapport från metodutvecklingsprojektet Förundersökningsledning i Hallands län, Förundersökningsledning – ett metodutvecklingsprojekt

1.3.3 Delbetänkanden

Samtidigt som vi genomförde den kartläggning som beskrivs ovan genomfördes även en probleminventering. I såväl kartläggningen som probleminventeringen ägnade vi oss till en början särskilt åt två av våra huvuduppgifter. Det gäller dels möjligheterna att förkorta den genomsnittliga tiden från brottsanmälan till dom, dels

den brottsutredande verksamheten. Vårt arbete i denna del har resulterat i att vi har avlämnat sammanlagt fyra delbetänkanden på huvudtemat ”Snabbare lagföring”. Därutöver har vi avlämnat ett femte delbetänkande som behandlar bl.a. författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Vi beskriver förslagen i dessa fem delbetänkanden översiktligt här.

Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar

I juni 2001 avlämnade vi delbetänkandet *Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar* (SOU 2001:59). I betänkandet lämnades förslag på ett huvudalternativ för hur – i vart fall vissa – komponenter i ett snabbförfarande i brottmål kan se ut. Det angavs redan där att vi planerade att i ett senare betänkande återkomma till frågan om det är möjligt att för vissa situationer – och då framför allt i storstadsregionerna – skapa ett ännu snabbare förfarande än huvudalternativet (se nedan om Snabbare lagföring 4).

Förslaget om ett huvudalternativ för ett snabbförfarande i brottmål innebär att åklagares möjlighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling i brottmål utvidgas. De bestämmelser i 45 kap. rättegångsbalken (RB) som reglerar dessa frågor skall inte längre betraktas som undantagsregler. En annan komponent i snabbförfarandet utgörs enligt förslaget av att det införs en möjlighet för åklagaren att besluta om viss personutredning. Det rör sig här om sådana yttranden från den lokala kriminalvårdsmyndigheten som avses i 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

I betänkandet lämnades även två förslag som syftar till att förbättra den brottsutredande verksamheten. Det ena förslaget avser att effektivisera sanktionssystemet vid utevaro från förhör under förundersökningen. Vi föreslog här att det skall införas en möjlighet att kalla personer som skall höras under en förundersökning vid äventyr av vite. Det andra förslaget gällde väglängden för hämtning till förhör. Det föreslogs att det maximala avståndet för hämtning till förhör skall utökas från femtio kilometer till ett hundra kilometer. För vissa situationer föreslogs dessutom att kravet på visst längsta avstånd skulle slopas helt.

De nämnda förslagen i SOU 2001:59 har lett till lagstiftning (SFS 2002:440 och 441). DV har framhållit detta som exempel på en lagstiftning som kan komma att påverka arbetsbördan i de all-

männa domstolarna (Domstolarnas m.fl. årsredovisning 2002 s. 11).

Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning

I december 2001 avlämnade vi delbetänkandet *Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning* (SOU 2001:93).

I betänkandet behandlades frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB om det förenklade brottsutredningsförfarandet. Det förfarandet skiljer sig i dagsläget från förundersökningsformen främst genom att det inte behövs något formellt förundersökningsprotokoll och att den misstänkte inte behöver underrättas om rätten att ta del av utredningen när den är slutförd.

Under vårt arbete med förslaget om förenklad brottsutredning kunde vi identifiera de två komponenter i förundersökningsförfarandet som hindrar effektiviteten mest. Det var dels dokumentationsskyldigheten, främst gällande förhørsutsagor, dels skyldigheten att underrätta misstänkta om rätten att ta del av utredningen innan åtal beslutas. Samtidigt identifierades en del begränsningar i de nuvarande möjligheterna att tillämpa den förenklade utredningsformen enligt 23 kap. 22 § RB.

Vi kunde under arbetet bl.a. dra den slutsatsen att en utvidgning av området för ett förenklat brottsutredningsförfarande bör kunna bidra till att effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete ökar utan att rättssäkerhetsförluster kan befaras uppstå.

Det förslag om förenklat brottsutredningsförfarande som vi lade fram innebär bl.a. att en mycket stor del av vardagsbrottsligheten skulle kunna utredas i den formen.

Sedan remisstiden gick ut sommaren 2002 bereds förslaget alltjämt i regeringskansliet.

Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott

I juni 2002 avlämnades delbetänkandet *Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott* (SOU 2002:44). I betänkandet redovisas våra överväganden med anledning av de tilläggsdirektiv som vi fick i juni 2001 (Dir. 2001:61). Genom dessa gavs vi i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand snatteribrott. I uppdraget ingick

att närmare analysera vissa rättsliga frågeställningar som JO hade uppmärksammat i ett antal beslut som rör just utredningar av snatteribrott. JO:s beslut rör huvudsakligen utredningar av snatterier i butiker eller varuhus.

Under år 2000 anmäldes ca 52 000 butiksstölder (stölder och snatterier i butiker och varuhus) i landet som helhet. Butiksstölder anmäls i stort sett enbart om det finns en gärningsman som har gripits av en enskild person. En sådan anmälan sker i regel skriftligen. I dag är det många gånger i praktiken nämligen så att polisen överhuvudtaget inte kontaktas i samband med att en person som misstänks för snatteri har gripits av en butikskontrollant eller någon annan enskild person. Enligt gällande rätt skall emellertid den som grips av en enskild person skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (24 kap. 7 § andra stycket RB). Polisen har dock inte resurser att komma till platsen för varje snatteribrott där någon har gripits.

Att en polisman överhuvudtaget inte prövar en enskild persons gripande är från rättssäkerhetssynpunkt inte helt tillfredsställande för den gripne. Ett sätt att öka rättssäkerheten samtidigt som själva förfarandet effektiviseras och sker snabbare vore därför enligt vår bedömning att skapa en möjlighet att - i stället för att fysiskt överlämna den gripne - muntligen anmäla själva gripandet till en polisman. Att en polisman kontaktas i princip varje gång en person gripits misstänkt för snatteri skulle sannolikt även ha vissa brottspreventiva effekter. I betänkandet föreslås därför att det skall införas en möjlighet att till en polisman muntligen anmäla att en person har gripits misstänkt för snatteri. En sådan anmälan får ske per telefon.

Efter det att gripandet muntligen har anmälts till en polisman skall polismannen pröva gripandet. Denna prövning skall enligt vårt förslag endast avse om det finns skäl att häva detta. Om gripandet hävs är det enligt vårt förslag tänkt att i princip hela brottsutredningen - i form av bl.a. förhör med den misstänkte och andra - skall genomföras omedelbart. Om gripandet däremot inte hävs, skall den gripne överlämnas till en polisman enligt de regler som gäller i dag.

Den förenklade handläggningen vid snatteribrott skall enligt förslaget inledas med en försöksverksamhet. Den skall följas och utvärderas av BRÅ.

I betänkandet lämnas även ett förslag som innebär att ordningsbetsinstitutet får ett utvidgat tillämpningsområde. En grundläggande förutsättning för att i dag kunna lagföra ett brott genom

ordningsbotsföreläggande är att det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än penningböter. Vårt förslag i denna del innebär att en polisman skall kunna utfärda föreläggande av ordningsbot för alla brott med böter i straffskalan under förutsättning att endast penningböter kan komma i fråga i det enskilda fallet. Det primära syftet med förslaget är att möjliggöra ordningsbotsföreläggande vid vissa fall av snatteri.

Den utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbotsinstitutet som föreslagits skall dock inte omfatta lagöverträdare i åldern 15 – 18 år.

Betänkandet har remissbehandlats och förslagen övervägs nu i regeringskansliet.

Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål

I juni 2002 avlämnades också delbetänkandet *Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål* (SOU 2002:45).

Enligt våra direktiv skall vi överväga införandet av ett permanent snabbt förfarande för brottmål. Vi nämnde i det första delbetänkandet att vi avsåg att återkomma till frågan om det är möjligt att för vissa situationer – och då framför allt i storstadsregionerna – skapa ett ännu snabbare förfarande än huvudalternativet för snabb genomströmning (se ovan om Snabbare lagföring 1).

Ett permanent snabbförfarande för brottmål med jourdomstol har diskuterats vid flera tillfällen. Med jourdomstol menas här att domstolen dömer inom högst något enstaka dygn efter brottet. Även vi övervägde frågan och kom fram till att mycket av den kritik som tidigare har riktats mot en ordning med jourdomstol har fog för sig. Vår slutsats blev att ett sådant system inte kan anses uppfylla de krav på rättssäkerhet för den tilltalade som måste ställas i ett brottmålsförfarande.

Vi såg dock att det fanns möjlighet att utforma ett särskilt snabbförfarande som innebär klara fördelar när det gäller bl.a. effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet och som samtidigt undviker de nackdelar som tidigare påtalats med jourdomstol.

Det förslag till snabbförfarande som vi presenterade omfattar handläggningen hos polis, åklagare och tingsrätt och är avsett för vardagsbrottsligheten. Vi bedömer att huvudförhandling i snabbförfarandet som huvudregel bör kunna hållas inom fem veckor från det att polismyndigheten fick kännedom om brottet. Detta kan

åstadkommas bl.a. genom en föreslagen delgivningsregel för stämning och kallelse till huvudförhandling.

Snabbförfarandet är av resursskäl praktiskt genomförbart enbart i större städer och skall enligt förslaget inledas med en försöksverksamhet vid Stockholms tingsrätt.

Betänkandet har remissbehandlats och förslagen övervägs nu i regeringskansliet.

Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen

I augusti 2003 avlämnade vi delbetänkandet *Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen* (SOU 2003:74). Enligt våra direktiv skall vi överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Det rör rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder, inte minst mot brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. Direktiven anger även att det i sammanhanget kan finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel. I betänkandet tog vi upp sådana frågor men även vissa frågor i övrigt om förbättring av den brottsutredande verksamhet och ett förslag som i första hand syftar till att minska genomströmningstider för brottmål. De förslag vi lämnade var motiverade utifrån effektivitets- och rättssäkerhetsskäl.

Vi föreslog i betänkandet att vissa av de arbetsmetoder som de brottsbekämpande myndigheterna använder sig av i dag skulle lagregleras. Det rörde vissa teknikbundna arbetsmetoder, som handmanövrerade kameror, dolda kroppsmikrofoner och s.k. pejlingsutrustning. Det rörde även provokativa åtgärder och kontrollerad leverans. Särskilt mot bakgrund av att polisens användning av infiltration i kriminella kretsar och möjligheten att skydda bevispersoner skulle bli mer effektiva föreslog vi att polisen skulle få använda sig av skyddsidentiteter under sådant arbete. Polismannen skulle därigenom kunna använda oriktiga personuppgifter om sig själv och få bl.a. pass och körkort utfärdade i den identiteten.

Vi lämnade även ytterligare förslag som i första hand var inriktade på bekämpningen av organiserad eller annan allvarlig brottslighet. Ett av de förslagen gick ut på att uppgifter om identiteten på de brottsbekämpande myndigheternas informatörer skulle kunna hemlighållas för den misstänkte under förundersökningen och för den tilltalade under rättegången. Ett annat förslag innebar en möjlighet för polisen att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan

i det preventiva arbetet, alltså utanför en förundersökning, mot personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet respektive i lokaler och fordon som brukar användas gemensamt av sådana personer. Vi föreslog också att de brottsbekämpande myndigheterna skulle få större möjligheter än i dag att bryta mot trafikföreskrifter under spaningsarbete och att de operatörer som verkställer beslut om bl.a. hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skulle lämna ut uppgifterna till de brottsbekämpande myndigheterna utan kostnad för myndigheterna.

Några av de övriga förslagen i betänkandet var att alla som förhörs under en förundersökning, alltså även målsägande och vittnen, skulle få en formell möjlighet att anlita ett juridiskt biträde för förhöret och att en utvidgning skulle ske dels av de brottsutredande myndigheternas skyldighet att lämna underrättelse till närstående om att frihetsberövande har skett, dels av möjligheten att handlägga frågor om häktning och andra tvångsmedel vid en annan domstol än den som senare har att handlägga åtalet. Vi föreslog också att möjligheten för åklagare att meddela villkorlig dom i strafföreläggande skulle utvidgas.

Betänkandet är nu ute på remiss.

2 Läget inom rättsväsendet

2.1 Vårt uppdrag

I vårt uppdrag ingår att senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen. Vi har med nödvändighet tvingats att begränsa kartläggningen med avseende på dels vad som skall anses ingå i begreppet rättsväsendet, dels vilka frågor som får anses ankomma på beredningen.

Vi har mot bakgrund av våra direktiv begränsat vår redovisning till att avse den del av rättsväsendet som verkar inom det kriminalpolitiska området. Härmed avses verksamhet som framför allt syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att förebygga brott, att utreda brott att se till att den som begått brott lagförs och får sin sak prövad, att verkställa påföljder och rättsanspråk och att ge stöd till dem som drabbas av brott. Redovisningen avser i huvudsak den verksamhet som bedrivs inom domstols-, polis- och åklagarväsendena samt kriminalvården.

Våra direktiv pekar på ett antal övergripande mål för beredningens arbete. En huvuduppgift för oss är att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. Vidare är enligt direktiven en viktig uppgift för oss att bidra till att utvecklingsarbetet inom rättsväsendet sker samlat och utifrån ett helhetsperspektiv. Målet för beredningen skall enligt direktiven vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Kartläggningen har genomförts mot denna bakgrund. Genom redovisningen kan identifieras hinder för en rationell och effektiv verksamhet på det kriminalpolitiska området.

Kartläggningen har genomförts i samarbete med berörda myndigheter. Sakuppgifter har i huvudsak hämtats från berörda myn-

digheters årsredovisningar och budgetunderlag samt från regeringens budgetpropositioner. De årsredovisningar som uppgifterna bygger på är de senast tillgängliga. Det innebär att de avser förhållandena år 2002.

I övrigt har vi i vår redovisning i princip inte kunnat beakta sådant som inträffat efter den 1 november 2003.

2.2 Allmänt om rättsväsendet

2.2.1 Mål för verksamheten

Regeringen har för år 2003 som mål för rättsväsendet angett den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken har angetts vara att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Verksamheten skall utgå från ett medborgarperspektiv. I detta har angetts ligga bl.a. att förkorta tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet.

Det övergripande målet för domstolväsendet har angetts vara att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det övergripande målet för polisväsendet har angetts vara, förutom att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga och upptäcka brott och att se till att den som har begått brott identifieras och lagförs. Det övergripande målet för åklagarväsendet har angetts vara att se till att den som har begått brott lagförs. Det övergripande målet för kriminalvården har angetts vara att verkställa utdömda påföljder på ett säkert och trovärdigt sätt samt att vidta åtgärder som minskar riskerna för återfall i brott.

För år 2004 har det gjorts en annan verksamhetsindelning för rättsväsendet. Det har angetts att myndigheterna inom rättsväsendet verkar inom verksamhetsområden som sedan preciseras enligt följande (se prop. 2003/04:1, utg.omr. 4, avsnitt 3.3).

Målet för verksamhetsområdet Brottsförebyggande arbete är att brott skall förebyggas. Målet för verksamhetsområdet Utredning och lagföring är att verksamheten skall bedrivas med högt ställda krav på rättsäkerhet och kvalitet och att fler brott skall leda till lagföring. Målet för verksamhetsområdet Dömande verksamhet är att mål och ärenden skall handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Målet för verksamhetsområdet Verkställighet av påföljd är att påföljder skall verkställas på ett säkert och humant sätt och att an-

talet återfall i brott skall minska. Målet för verksamhetsområdet Reparativ verksamhet är att skadeverkningarna av brott skall minska. Målet för verksamhetsområdet Övrig verksamhet är att de arbetsuppgifter som inte är brottsbekämpande skall utföras med utgångspunkt i medborgarens behov.

2.2.2 Utgiftsutvecklingen

De myndigheter som omfattas av politikområdet Rättsväsendet (utgiftsområde 4 i regeringens budgetproposition) är myndigheterna inom domstols-, polis- och åklagarväsendena samt kriminalvården. Dessutom ingår BRÅ, Rättsmedicinalverket, Gentekniknämnden och Brottsoffermyndigheten. Inom politikområdet arbetar även myndigheter inom andra utgiftsområden, bl.a. tullen och Kustbevakningen.

Medelsförbrukningen inom rättsväsendet ökade under 1990-talet. Förbrukningen ökade i början av 1990-talet, sjönk år 1993 men ökade därefter (Riksdagen revisorers rapport 1998/99:9 s. 11 f.).

Utgifterna inom rättsväsendet har fortsatt att öka de senaste åren. I 2000 års ekonomiska vårproposition tillfördes rättsväsendet 1 miljard kr för år 2001, 1,5 miljarder kr för år 2002 och 1,6 miljarder kr för år 2003. I 2001 års vårproposition tillfördes ytterligare 0,6 miljarder kr för år 2004. I budgetpropositionen för år 2003 tillfördes rättsväsendet ytterligare förstärkningar med 350 miljoner kr för år 2003 och 350 miljoner kr för år 2004. I budgetpropositionen för år 2004 föreslås rättsväsendet tillföras ytterligare förstärkningar med 550 miljoner kr för år 2004 och lika mycket för år 2005.

Politikområdet Rättsväsendet omfattar för år 2003 24,95 miljarder kr. Av dessa används ca 14,1 miljarder för polisväsendet, 1,1 miljard för åklagarväsendet, 3,7 miljarder för domstolsväsendet och 4,7 miljarder för kriminalvården. Övriga verksamheter inom rättsväsendet - BRÅ, Rättsmedicinalverket, Gentekniknämnden, Brottsoffermyndigheten, ersättning för skador på grund av brott och rättshjälpen - förbrukar sammanlagt ca 1,3 miljard kr. Huvuddelen av resurserna används inom den kriminalpolitiskt inriktade verksamheten. För år 2004 föreslås politikområdet Rättsväsendet omfatta ca 26,4 miljarder kr.

2.3 Polisväsendet

2.3.1 Organisation m.m.

Organisation

Polisen genomgick en stor organisationsförändring år 1965 då verksamheten förstatligades. Polisen organiserades då i 119 polisdistrikt med en myndighet i varje distrikt. Under 1990-talet genomgick organisationen på nytt en genomgripande förändring då en länsmyndighetsreform genomfördes och närpolisverksamheten infördes.

Polisen består i dag av RPS, 21 polismyndigheter och Statens kriminaltekniska laboratorium.

RPS är central förvaltningsmyndighet för polisen och har tillsyn över denna. Rikspolischefen är ordförande i RPS styrelse som består av högst åtta ledamöter. Till RPS hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. RPS är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium.

Säkerhetspolisen ansvarar för säkerhetsskydd, kontraspionage, terroristbekämpning och författningsskydd. Rikskriminalpolisen kopplas in vid brott med större geografisk spridning eller brott med internationella förtecken. Rikskriminalpolisen bedriver också kriminalunderrättelseverksamhet, deltar i internationella polissamarbeten och bidrar med den förstärkning som polismyndigheterna behöver.

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten. Organisationen med länsmyndigheter genomfördes fullt ut år 1998. Myndighetens ansvarsområde omfattar såväl uttryckning som utredning, brottsförebyggande arbete samt exempelvis tillståndsfrågor och passfrågor. Varje myndighet leds av en styrelse som består av myndighetens chef och det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Ledamöterna nomineras politiskt. Myndigheterna delas in i polisområden och/eller närpolisområden. (Beträffande närpolisreformen som genomfördes under 1990-talet, se avsnitt 8.2).

Personal

Vid utgången av år 2002 var 22 918 personer anställda inom polisen, varav 16 149 poliser. Sedan mitten av 1990-talet har antalet anställda i polisväsendet minskat från närmare 26 000 personer.

Antalet poliser har varit relativt konstant sedan början och mitten av 1990-talet med omkring 16 700 poliser anställda. Antagningen till Polishögskolan upphörde hösten 1995. Bland annat av denna anledning minskade antalet poliser och uppgick år 1998 till omkring 16 400 stycken. Antagningen till polisutbildningen återupptogs år 1998 med en ny polisiär grundutbildning. Det är regeringens ambition att antalet poliser skall öka. Utbildningen bedrivs vid Polishögskolan i Solna samt, sedan ett par år, också i Umeå och Växjö (detta beskrivs närmare i avsnitt 6.4). Det är RPS ambition att fr.o.m. år 2003 skall 1 000 studerande antas årligen.

RPS har påtalat problem när det gäller polismyndigheternas möjligheter att tillgodose sina behov av poliser. I en del fall har problemen bestått i brist på medel, medan det i andra fall inte har funnits sökande till de lediga anställningarna. Medelåldern bland landets poliser är relativt hög, 46 år, och 24,7 procent av poliserna är över 55 år. Variationerna mellan polismyndigheterna är dock betydande. Enligt RPS är problemen med en hög medelålder särskilt bekymmersam då arbetsuppgifterna ofta innebär arbete dygnet alla timmar, alla veckans dagar och dessutom ofta utomhus och i stress- och risksituationer.

Samtliga polismyndigheter har i dag en sådan åldersammansättning och resurssituation att även äldre poliser måste utnyttjas för verksamhet under dygnet alla timmar. Det förhållandet att polisen inte kontinuerligt har tillförts yngre poliser minskar enligt RPS möjligheterna till en normal personalrörlighet. Situationen leder enligt RPS till en påtaglig brist på flexibilitet och en ökad förslitning av personalen. RPS har som mål att fr.o.m. år 2006 skall ingen som är 55 år eller äldre tvingas arbeta hela nätter.

Ekonomi

Under större delen av 1990-talet låg anslagen till polisen på en tämligen jämn nivå med drygt 10 miljarder kr i årligt anslag, dock med en viss nedgång budgetåret 1993/94. Sedan år 1998 har anslagen dock successivt ökat från 10,7 miljarder kr till dagens nivå.

Polisen (utom Säkerhetspolisen) tilldelades drygt 13,5 miljarder kr i anslag för år 2003. Polisen tilldelades därutöver från andra utgiftsområden drygt 108 miljoner kr. För år 2004 föreslås att polisen (utom Säkerhetspolisen) tilldelas drygt 14,6 miljarder kr i anslag.

RPS bedömning av verksamheten

Enligt RPS kännetecknas det aktuella resursläget av en differens mellan statsmaktens mål för polisens verksamhet och myndighetens möjligheter att bedriva verksamhet enligt dessa intentioner och mål. Polismyndigheterna tvingas prioritera mellan de av statsmakterna prioriterade områdena. Myndigheterna har vidare svårt att tillfredsställa de krav som ställs på polisverksamheten från t.ex. åklagare, kommunala beslutsfattare och enskilda medborgare.

Polismyndigheterna har under de senaste åren avdelat en större del av de personella resurserna för att hantera akuta verksamhetskrav, bl.a. på grund av ökade krav på omedelbara ingripanden och omedelbara utredningsåtgärder föranledda av lagreglerade tidsfrister. Härigenom har de mest akuta verksamhetskraven kunnat tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Detta har emellertid gått ut över den mer utpräglad problemorienterade verksamheten, dvs. verksamhet som har planlagts för att förebygga och bekämpa såväl mängdbrottslighet som grov, organiserad brottslighet. Polisen kan i dag exempelvis inte svara upp mot det egentliga verksamhetsbehov som krävs när det gäller den s.k. organiserade brottsligheten. Inte heller finns tillräckliga resurser för det kraftigt ökande antalet ärenden om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det internationella polissamarbetet bedöms öka i omfattning. Resurssituationen på lokal nivå är sådan att man väljer att helt avstå från eller flytta fram tidpunkten för att införa nya system för metod- och verksamhetsutveckling. Inte heller centralt har RPS resurser för att fortsätta utvecklingsarbetet på samma nivå som tidigare, utan verksamheten skärs nu ned.

Enligt RPS lider polisens ekonomi av en strukturell obalans, vilket leder till att en alltför stor del av anslaget används till personalrelaterade kostnader, vilket medför att nödvändiga satsningar på utbildning och utrustning måste stå tillbaka.

2.3.2 Verksamhetsgrenar

Som angetts ovan har regeringens övergripande mål för polisens verksamhet angetts vara att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att förebygga och upptäcka brott samt att se till att den som har begått brott identifieras och lagförs.

Polisens verksamhet kan indelas i följande sex huvudkategorier:

- brottsförebyggande arbete,
- utredning och lagföring,
- övrig verksamhet (dvs. polismyndighetsärenden av icke brottsbekämpande slag),
- fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet,
- beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred och
- ordning och säkerhet.

De två förstnämnda verksamhetsgrenarna stod år 2002 för sammanlagt 87 procent av de totala kostnaderna för polisen. Vi kommer i det följande att närmare redovisa läget inom verksamhetsgrenen Utredning och lagföring, vilket är den verksamhet inom polisen som det närmast ankommer på oss att analysera.

2.3.3 Utredningsverksamheten

Mål för verksamheten

Regeringen angav som mål för verksamheten år 2002 att lagföringen skall öka och att genomströmningstiderna skall förkortas. För år 2003 angavs som mål att fler brott skall leda till lagföring och att kvaliteten skall höjas på brottsutredningsverksamheten.

Allmänt om verksamheten

Verksamhetsgrenen Utredning och lagföring stod år 2002 för 40 procent av polisens totala kostnader, vilket är en ökning jämfört med de närmast föregående åren.

Utredningsverksamheten är uppdelad på sex sakområden: tillgreppsbrott och skadegörelse, trafikbrott, våldsbrott, narkotikabrott, ekonomisk brottslighet och övrigt. Av dessa utgör vålds-

brott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet prioriterade områden. Dessa prioriterade områden utgör en minoritet av inkomna ärenden, av de ärenden som redovisas till åklagare och av ärenden i balans. Utredningskostnaden fördelar sig däremot jämnt mellan de båda kategorierna, med omkring hälften av kostnaden för de prioriterade områdena och hälften för resterande områden.

Enligt RPS genomfördes under år 2002 en tydlig satsning på förundersökningsledningen vid polismyndigheterna. Vidare har anpassningen av arbetstidens förläggning för utredningsverksamheten fortsatt.

Inkomna brottsärenden och anmälda brott

Omfattningen av polisens utredningsverksamhet kan mätas i dels inkomna brottsärenden, dels anmälda brott. Skillnaden är att det i ett inkommet brottsärende kan inrymmas ett eller flera anmälda brott.

År 2002 inkom totalt 1 197 197 brottsärenden till polisen, vilket var en ökning med 4,8 procent i förhållande till år 2001 och det högsta antalet sedan år 1997.

Antalet inkomna våldsbrottsärenden ökade under år 2002 med 4,4 procent, vilket bekräftar en ökande trend. Antalet anmälda brott såvitt avsåg misshandel ökade med 3,5 procent och en ökande trend kunde ses även beträffande olaga hot. Antalet anmälda rån ökade med 5 procent.

Antalet inkomna tillgrepps- och skadegörelseärenden ökade med 3,1 procent år 2002. Nivån var därmed ungefär densamma som under åren 1999 och 2000, men klart mindre än åren 1997 och 1998. Den minskande trenden till trots har vissa typer av tillgreppsbrott haft en ökningstrend, främst tillgrepp av moped respektive motorcykel, fickstöld och väskryckningar som inte är att bedöma som rån. Dessa brottstyper ökade under år 2002. Skadegörelsebrotten har ökat sedan år 1999 och fortsatte att öka med 4 procent under år 2002. Huvuddelen av ökningen utgörs av fler anmälda klotterbrott.

Inkomna ärenden avseende narkotikabrott har ökat stegvis sedan år 1997. Antalet inkomna ärenden ökade med 19 procent år 2002 jämfört med år 2001. Av antalet anmälda brott framgår att ökningen främst är en följd av fler anmälda brott om innehav och/eller eget bruk, medan antalet anmälda brott om överlåtelse av narkotika i stället har minskat tydligt. Den minskande trenden avseende överlåtelse upphörde dock år 2002, då nivån var densamma som år 2001.

Inkomna ärenden avseende trafikbrott har ökat år 2002. Sett på ett par års sikt har utvecklingen för trafikbrottsärenden visat en svag ökningstendens, men den varierar mycket mellan polismyndigheterna och över åren. Antalet rapporterade rattfylleribrott har dock ökat både år 2002 och sedan år 1997. Denna ökning beror främst på att rattfylleri under påverkan av narkotika tillkommit sedan år 2000.

Efter en mycket kraftig minskning under åren 1999-2001 har antalet inkomna ärenden avseende ekonomisk brottslighet legat på samma nivå åren 2001 och 2002.

Bland övriga brott ses en ökningstrend sedan år 1999. De anmälda brott som främst har ökat är olika typer av brott mot specialstraffrättslig lagstiftning (t.ex. miljöbalken, lagen [1988:254] om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål och lagen [1988:688] om besöksförbud) samt ofredanden, sexuella ofredanden och andra sexualbrott som inte är våldsbrott.

Under åren 1997-2001 har en förändring skett i brottstrukturen. Sammantaget noteras en mycket tydlig ökning av anmälda brott mot person från 130 000 ärenden till närmare 160 000. Tillgreppsbrotten enligt 8 kap. brottsbalken (BrB) har en klart minskande trend, dock med en viss ökning år 2002. Bedömningen är att antalet sådana ärenden har planat ut. Brotts typerna rån, väskryckningar och fickstölder har ökat från 36 000 till ca 52 000 brott. I ett kortare perspektiv från år 1999 har dock ingen ökning skett såvitt avser rån. En omfördelning har således skett från olika typer av tillgreppsbrott riktat mot egendom, till brott mot person, rån, väskryckningar och fickstölder. Man kan notera en tydlig förskjutning av den anmälda brottsligheten från tillgreppsbrott mot egendom utan interaktion mellan gärningsman och offer, mot våldsbrott och andra interaktionsbrott. Samma förhållande har också tolkats som en rörelse från brottslighet i den privata sfären till den offentliga. Utvecklingen skiljer sig något åt mellan de olika polismyndigheterna, dock att andelarna av de anmälda brottsligheten som är interaktionsbrott respektive tillgreppsbrott mot egendom blivit alltmer lika.

Resurser för utredningsverksamheten

För år 2002 redovisas 8 965 500 utredningstimmar inom polisen, en ökning med 7,8 procent sedan föregående år. Ökningen motsvarar omkring 430 årsarbetskrafter. Beräkningen av antalet utrednings-

timmar med avseende på olika typer av brott är dock enligt RPS till en del ett resultat av förbättrade rutiner för tidsredovisning. Det är därmed svårbedömbart om ett ökat antal redovisade timmar också motsvarar en faktisk ökning.

På samma sätt som för inflödet av ärenden märks dock en förändrad fördelning av utredningstimmarna inom polisen sedan år 1997, främst bestående i att en ökad andel av utredningstimmarna används för utredning av våldsbrott och att utredningstimmarna för ekobrottsärenden blivit färre. Vidare har redovisats ett ökat antal utredningstimmar för trafikbrott, vilket enligt RPS bedöms motsvara en faktisk ökning. Vidare bedöms en redovisad ökning av utredningstimmarna avseende narkotikabrott, tillgrepps- och skadegörelsebrott och övriga brottsärenden spegla verkligheten.

Polismyndigheternas fördelning av utredningsresurserna mellan de olika resultatområdena varierar. Enligt RPS speglar skillnaderna främst polismyndigheternas prioriteringar och arbetsbelastningen vid respektive myndighet.

Flödet i utredningsprocessen

Ärenden som inkommer till polisen under ett år redovisas vid årets slut som

- redovisade till åklagare,
- avslutade på annat sätt, dvs. avskrivna
- fortfarande under utredning (öppna), dvs. i balans (se Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 27).

Under åren 2000-2002 har antalet ärenden totalt inte förändrats påtagligt. Antalet ärenden redovisade till åklagare har minskat något, till 15,8 procent av de inkomna ärendena. Antalet ärenden i balans vid årets slut har också minskat något, till 9,6 procent. Andelen avskrivna ärenden har därmed ökat något, till 74,6 procent. Om man exkluderar trafikbrottsligheten kan utvecklingen jämföras sedan år 1997. En tydlig minskning kan då noteras för andelen inkomna ärenden som redovisas till åklagare, från över 14 procent åren 1997 och 1998 till mellan 11 och 12 procent åren 2001 och 2002.

Vad gäller de specifika brottskategorierna våldsbrott, tillgrepp och skadegörelse samt kategorin övriga brott kan följande slutsatser dras: andelen ärenden redovisade till åklagare har blivit klart

mindre sedan år 1997, andelen avskrivna ärenden har blivit klart större och andelen ärenden i balans har blivit mindre. År 1997 skrevs en tredjedel av de inkomna ärendena av under året, att jämföra med hälften år 2002.

Att andelen ärenden i balans minskar samtidigt som antalet ärenden som redovisas till åklagare minskar visar att polisen i ökad utsträckning har avslutat ärenden på annat sätt än genom att redovisa till åklagare, dvs. att andelen avskrivna ärenden har ökat betydligt under perioden. Enligt RPS återspeglar denna utveckling medvetna ansträngningar att effektivisera utredningsverksamheten. Åtgärderna har enligt RPS bedömts nödvändiga och har lagt grunden för en mer rationell utredningsverksamhet. Det är RPS bedömning att polismyndigheterna, med några undantag, har nått en acceptabel nivå på den totala balansen. Detta gäller även avseende balansens ålderssammansättning. Ärenden äldre än 12 månader utgjorde år 2002 15 procent av den totala balansen, medan motsvarande balans år 1997 var 22 procent.

RPS framhåller betydelsen av bra inledande åtgärder i samband med en brottsplatsundersökning och anmälningsupptagning. Målsägandens upplevelse av att någon bryr sig och rätten till insyn är enligt RPS minst lika viktiga faktorer som att ärendena avslutas snabbt.

Av de ärenden som år 2002 inkom till polisen inleddes inte eller nedlades förundersökningen i 21 procent av fallen med beslutsgrunden att brotten uppenbart inte går att utreda. Variationen är stor mellan polismyndigheterna, vilket enligt RPS tyder på att myndigheterna använder olika nedläggningsmotiv trots att beslutsgrunden motiveras av samma sakförhållande. De myndigheter som sällan använder denna beslutsgrund använder i stället motiveringen att spaningsuppslag saknas. Enligt RPS beror detta bl.a. på frånvaron av centrala anvisningar. Vid RPS och RÅ pågår en gemensam översyn av rutinerna för dessa typer av beslut.

En stor del av de ärenden som inkommer till polisen bearbetas inte, dvs. de slutredovisas direkt eller redovisas senare med spaningsuppslag saknas. Under år 2002 uppgick andelen ärenden som inte bearbetades till 61 procent av alla inkomna ärenden (exkl. trafikbrottsärenden som inte går att mäta i sammanhanget). Variationen är stor mellan myndigheterna, från 34 procent till 68 procent. Andelen varierar även mellan brottstyperna, med en andel inte bearbetade ärenden om 77 procent för resultatområdet tillgrepp och skadegörelse. Att ärenden avseende dessa brottstyper inte bearbetas beror enligt RPS bl.a. på att till området hör de stora grupperna

av brott som till följd av brist på spaningsuppdrag är svåra att utreda, såsom cykelstölder, bilinbrott och klotter. För områdena våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet är andelen inte bearbetade ärenden betydligt lägre, endast 7 procent.

Genomströmningstider

Polisen har vidtagit flera åtgärder bl.a. för att minska genomströmningstiderna och underlätta ärendehantering:

- införande av jourgrupper och kvalificerade förundersökningsledare,
- kompetensutveckling med fokus på förundersökningsledning,
- förenklad förundersökning och bättre första- och andrahandsåtgärder,
- insatser för att minska ärendebalanserna,
- utvecklat samarbete med åklagarna,
- förbättrad samordning av ärenden,
- bättre uppföljning,
- ökad användning av den datoriserade utredningsrutinen (Durtvå).

Genomströmningstiden för samtliga ärenden uppgick år 2002 till 37 dagar, vilket är den kortaste tiden sedan år 1997. Utvecklingen är i stort densamma för våldsbrott, trafikbrott, tillgrepps- och skadegörelsebrott samt för kategorin övriga brott. Genomströmningstiden för narkotikabrott blev kortare år 2002 och ligger därmed på samma nivå som under åren 1997 och 1998. Vad gäller ekobrottsärenden har tiden blivit kortare år 2002, men är ändå längre än år 2000.

Skillnaden om man anger genomströmningstiden mätt som ett medelvärde eller som ett medianvärde är betydande. Exempelvis är mediangenomströmningstiden avseende tillgrepps- och skadegörelsebrott 0 dagar, medan medelgenomströmningstiden är 17 dagar. Att mediantiden är 0 dagar förklaras med att fler än 50 procent av dessa ärenden direktavskrivs.

RPS har påpekat att medelgenomströmningstiden påverkas av att polismyndigheterna tidigare har ökat antalet äldre ärenden i balans. När denna balans sedan minskar genom riktade insatser ökar genomströmningstiden. I en situation med många äldre ärenden i balans utgör en medelgenomströmningstid därför inte ett bra mått.

Att genomströmningstiden för år 2002 har minskat beror i huvudsak på att färre gamla ärenden i balans har avslutats än året dessförinnan. Enligt RPS är det dock sannolikt att genomströmningstiden för tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden, våldsbrottsärenden och kategorin övriga brottsärenden verkligen har blivit kortare sedan år 1997.

Som nämnts ovan har flera åtgärder vidtagits inom polisen för att minska genomströmningstiderna. En majoritet av polismyndigheterna, däribland de tre största, har satsat på kompetenshöjande åtgärder för att förbättra första- och andrahandåtgärderna. Vidare har förändringar vidtagits i fråga om arbetsmetodik och organisation, t.ex. genom att ha kvalificerad förundersökningsledning och utredningspersonal tillgänglig på icke kontorstid, införa akut- eller beredningsgrupper, arbetsrotation och förbättrad uppföljning. Även åtgärder i form av utbildning har vidtagits av många polismyndigheter med syftet att enklare brottsärenden skall kunna slutföras och redovisas i direkt anslutning till brottsplatsen. RPS har gjort bedömningen att det finns mer att göra på området, men att det pågår en positiv utveckling.

Arbetet med att underlätta ärendehanteringens inom rättskedjan har främst bestått av regelbundna sammankomster mellan polis och åklagare. RPS beskriver att en vanlig åtgärd är att åklagare tidigt går igenom inkomna ärenden och ger utredningsdirektiv. För att bättre samordna och inrikta polisens resurser mot den grova och organiserade brottsligheten har RPS inrättat ett operativt råd, bestående av representanter för sex polismyndigheter, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen samt RÅ.

Internationellt polisarbete

Det internationella samarbetet bedrivs bl.a. inom EU-, Interpol-, Europol-, Schengen- och Östersjösamarbetena samt inom de nordiska länderna. Samarbetet rör såväl den grova organiserade brottsligheten som vardagsbrottsligheten.

Polisen i de nordiska länderna har ett sedan länge väl etablerat samarbete. Det bygger framförallt på en överenskommelse från 1972 mellan de nordiska rikspolischeferna. Samarbetet bygger på principen direktkontakt mellan ländernas lokala polismyndigheter när det behövs. Det betyder att ingen central myndighet är mellanhand i kontakterna om det inte finns behov av någon central samordning.

I oktober 1999 undertecknades en överenskommelse om polis-samarbete i Öresundsregionen. Syftet är att återuppbygga samarbetet mellan myndigheter som har polisiära uppgifter i Öresundsregionen för att till exempel motverka illegal invandring och gränsöverskridande brottslighet.

Polissamarbetet inom EU har kommit att få allt större betydelse för svensk polis. Det samarbetet sker i flera olika former som t.ex. i gemensamma brottsutredningar. I en sådan utredning samarbetar flera medlemsländers polis operativt med varandra med stöd av Europol.

Svensk polis har dessutom bilaterala samarbetsavtal med ett tiotal europeiska länder däribland Ryssland, Polen, Ungern och Ukraina. Avtalen kan gälla exempelvis bekämpning av terrorism, smuggling, organiserad brottslighet och annan allvarlig brottslighet (uppgifterna är hämtade från polisens hemsida på Internet i september 2003).

2.3.4 Lagföring

Lagföring är för polisen att utfärda och administrera förelägganden av ordningsbot.

Antalet ordningsbot ökade år 2002 med 11,8 procent jämfört med föregående år och uppgick till 239 828 stycken. Ordningsbotsföreläggandena domineras helt av trafikbrotten och bland dessa ökar beteendebrott och bilbältesbrott mest. Ökningen av antalet lagförda brott som inte är trafikbrott uppgick till 50 procent, vilket dock endast motsvarar en ökning med 766 lagförda brott.

Variationen mellan polismyndigheterna är stor. Som mest utfärdades år 2002 inom en myndighet 41 ordningsbot per anställd polis, medan den lägsta siffran var 6,3 ordningsbot per polis. Polismyndigheterna har vidtagit flera åtgärder för att öka användningen av ordningsföreläggande. I stort sett samtliga polismyndigheter har genomfört utbildnings- eller informationsinsatser och regelbunden uppföljning förekommer. Tre fjärdedelar av polismyndigheterna har uppgett att de vidtagna åtgärderna har lett till en ökad användning av ordningsbot, medan en fjärdedel inte har kunnat iaktta några mätbara resultat eller effekter.

Antalet ordningsförelägganden som inte utfärdats eller godkänts i direkt anslutning till den inträffade förseelsen har minskat. Av dessa utgör kontorsförelägganden (dvs. ordningsförelägganden som inte utfärdas i närvaro av den misstänkte) den största delen.

Detta tyder enligt RPS på att man inte i ökad omfattning tagit till vara möjligheten att utfärda ordningsförelägganden som ett alternativ till redovisning med primärrapport till åklagare för utfärdande av strafföreläggande.

2.3.5 Åtgärder under perioden 2004-2006

Som framgått ovan (avsnitt 2.3.1) är RPS av den uppfattningen att resurserna är otillräckliga. För att åtminstone till viss del förhindra en fortsatt försvagning av polisens operativa förmåga avser polisen att vidta en rad åtgärder under åren 2004-2006.

En nationell polis

RPS och polismyndigheterna har påbörjat ett nytt gemensamt projekt under arbetsnamnet En nationell polis. Syftet är att genom ökad samverkan mellan polismyndigheterna och genom olika strukturella förändringsåtgärder dels utveckla och höja kvaliteten på verksamheten, dels frigöra polisiära och administrativa resurser till förmån för det som kan betraktas som kärnverksamheten. Projektet skall både utveckla verksamheten och göra den mer kostnadseffektiv. Dessutom avses att genom projektet lösa sådana problem som Göteborgskommittén uppmärksammat i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122), t.ex. brister när det gäller polisens utbildning för att kunna ingripa mot folkmassa och att olika polismyndigheter arbetar efter skilda taktiska modeller vid sådana ingripanden. Kommittén påtalade även brister när det gäller polisens radiokommunikationsutrustning, skyddsutrustning och annan utrustning samt vad gäller nationell vidareutbildning. RPS påpekar dock också att utvecklingen är oundgängligen nödvändig också till följd av ekonomiska skäl och den nuvarande anslagsnivån. Sådana skäl kan enligt RPS även tvinga fram förändringar som inte blir förbättringar.

Arbetet med En nationell polis innefattar utvecklings- och förändringsarbeten inom bl.a. följande områden:

- koncentration av administrativa stödfunktioner,
- ökad kostnadseffektivitet och bättre utnyttjande av teknikstöd,
- ökad samverkan i operativt avseende mellan polismyndigheter,

- samordning och koncentration av operativa lednings- och specialistfunktioner.

RPS har inom ramen för arbetet påbörjat en översyn av polisens samtliga IT-verksamheter och en gemensam IT-organisation för hela polisen har föreslagits. På lokal myndighetsnivå bör arbetet med En nationell polis leda till att flera samverkande polismyndigheter skapar gemensamma funktioner för t.ex. personal- och ekonomiadministration, utbildning, utvecklingsarbete och inköp etc. Förändringsarbetet bör inom den operativa verksamheten kunna leda till samordning eller sammanläggning av t.ex. kriminalunderrättelsefunktioner, kommunikationscentraler och vakthavande befälfunktioner, polischefsberedskap, anmälnings- och upplysningscentraler, kriminaltekniska funktioner, ekobrottsfunktioner och trafikpolisfunktioner m.m. (se även avsnitt 3.2.2).

Genom det ovan beskrivna arbetet kommer enligt RPS såväl polisiära som administrativa resurser att kunna frigöras till förmån för kärnverksamheten.

Renodling av polisens verksamhet

RPS ser ett behov av att renodla polisens verksamhet. Resurser som i dag läggs på uppgifter av förvaltande eller administrativ karaktär och som har liten eller ingen beröring med kärnverksamheten bör frigöras från polisen. Polisverksamhetsutredningens förslag i betänkandet Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) utgör enligt RPS ett underlag för beslut i dessa frågor.

Vidareutveckling av den lokala polisverksamheten

Regeringen har anfört att all polisverksamhet som inte kräver specialistkompetens eller som av andra skäl bör bedrivas centralt på sikt bör drivas av polisen i närpolisområdena. Samtidigt skall brottsutredningarna på alla nivåer bli snabbare och säkrare så att lagföringen kan öka och tiden mellan brott och lagföring bli så kort som möjligt (prop. 2002/03:1, utg.omr. 4, s. 28 och 32). RPS pekar på att framtida lednings- och arbetsformer för den lokala verksamheten måste diskuteras.

Det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet i övrigt

RPS pekar på behovet av mer resurser för att vidareutveckla det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet. Man pekar särskilt på vissa utvecklingstendenser som kommer att kräva särskilda åtgärder från polisens sida, t.ex. att de brottslingar som står för mängdbrottsligheten i dag rör sig över stora geografiska ytor. Tidigare kunde polisen exempelvis med viss framgång söka efter gärningsmän i samma närmiljö där brottet begicks, medan samma typ av brottslingar i dag rör sig över stora geografiska ytor. Ett annat exempel är problemet med kriminellt belastade personer från tidigare Sovjetunionen som utnyttjar asylinstrumentet för att förlänga sin vistelse i Sverige. För att förebygga och bekämpa länsöverskridande och grov, organiserad brottslighet måste enligt RPS övervägas behovet av ytterligare inhämtningskapacitet i form av spanings- och utredningsgrupper som kan verka över flera polisdistrikt och som kan samarbeta med Rikskriminalpolisen. EU-utvidgningen med eventuell efterföljande Schengen-anslutning gör att polisen måste vidta ytterligare åtgärder för att möta den ökande gränsöverskridande brottsligheten. Enligt RPS saknas ekonomiska förutsättningar för att kunna vidta åtgärder av detta slag inom ramen för känd medelstilldelning.

Vidare menar RPS att polisen inte kan utöka sina ansträngningar på narkotikaområdet utan att det avdelas fler poliser för verksamheten. En omfördelning av tillgängliga resurser leder enligt RPS endast till att andra högprioriterade områden måste stå tillbaka. Polisen saknar därtill enligt RPS möjlighet att utöka sin specialistkompetens och spaningsverksamhet på Internet, vilket anses nödvändigt med tanke på att en stor andel av såväl mängdbrottsligheten som den grova, organiserade brottsligheten kommer att planeras men också utföras via datorer. Polisen har inte haft tillräckliga resurser, kompetens och teknik för att möta den snabba utvecklingen.

Övrigt

Åtgärder behöver enligt RPS vidtas för att stärka den kriminaltekniska verksamheten. Enligt RPS bedömning kommer betydelsen av teknisk bevisning att öka i akt med att kriminaliteten blir alltmer komplex och att benägenheten att erkänna brott minskar. Även verksamheten vid Statens kriminaltekniska laboratorium behöver

stärkas, särskilt på grund av en ökad efterfrågan på DNA-analyser och narkotikaanalyser. RPS skall i det sammanhanget också tillsammans med Statens kriminaltekniska laboratorium och RÅ utreda möjligheterna till en från kriminaltekniska utgångspunkter mer effektiv hantering av narkotikaärenden i hela rättskedjan.

Åtgärder bör enligt RPS vidtas för att effektivisera det internationella samarbetet.

RPS ser vidare behov av investeringar i ny teknik, t.ex. i fråga om IT-miljön, fordonsparken m.m. Vidare måste enligt RPS frågan om ett nytt radiosystem lösas, en kostnad som polisen inte kan finansiera inom nuvarande beräknade anslagstildelning.

2.4 Åklagarväsendet

2.4.1 Organisation m.m.

Åklagarväsendet genomgick en omfattande omorganisation när verksamheten förstatligades år 1965. Lands- och stadsfiskalernas uppgift som åklagare skildes från uppgifterna som polischef och utmätningsman, samtidigt som antalet distrikt minskades från 383 till 90. År 1985 bildades i stället 13 regionala åklagarmyndigheter med en överåklagare som chef, samt 90 lokala åklagarmyndigheter som leddes av chefsåklagare.

Åklagarväsendet består i dag av RÅ, åklagarorganisationen och EBM.

RÅ är högste chef över åklagarväsendet och utövar tillsyn över åklagarverksamheten. RÅ är också central förvaltningsmyndighet för åklagarorganisationen och utövar tillsyn över denna. Hos RÅ finns också en rådgivande nämnd med representanter för riksdagspartierna.

Åklagarorganisationen är efter en omorganisation år 1996 numera indelad i sex åklagarregioner. I varje region finns en åklagarmyndighet som leds av en överåklagare. Under myndigheterna finns 42 åklagarkammare som leds av chefsåklagare. En åklagarkammare har, med undantag för de tre storstadsområdena och ytterligare ett par län, ett verksamhetsområde som motsvarar ett län. Inom varje myndighet finns därtill en internationell kammare för bekämpning av organiserad, gränsöverskridande brottslighet.

EBM handlägger ärenden angående grov ekonomisk brottslighet inom Stockholms, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Myndigheten leds av en generaldirektör som i åklagarfrågor har ställning som överåklagare.

Antalet anställda inom åklagarorganisationen under år 2002 var i genomsnitt 1 047 personer. Vid utgången av år 2002 fanns 706 anställda åklagare, en minskning med 15 procent jämfört med föregående år.

Åklagarväsendet har under 1990-talet i stort sett undgått besparingar. Ekonomin försämrades dock under mitten av 1990-talet. Anledningen har ansetts vara ett löneavtal år 1994 med kraftiga löneyft för åklagarna. RÅ införde året därpå anställningsstopp och sänkte därefter kostnaderna ytterligare genom uppsägningar av administrativ personal. Den omorganisation som genomfördes år 1996 medförde engångskostnader som förvärrade situationen ytterligare.

Åklagarorganisationen tilldelades ca 808 miljoner kr i anslag för år 2003. EBM tilldelades drygt 311 miljoner i anslag samma år. För år 2004 har åklagarorganisationen föreslagits tilldelad 819,9 miljoner kr i anslag. Anslaget för EBM:s del har föreslagits uppgå till drygt 333 miljoner kr.

2.4.2 Verksamheten

Vi har koncentrerat kartläggningen av åklagarväsendets verksamhet till de två av regeringen angivna verksamhetsmål för år 2002 som kan anses ankomma på oss att studera närmare: (1) att lagföringen skall öka och att kvaliteten på förundersökningarna skall höjas och (2) att antalet avslutade ärenden skall uppgå till minst det antal som kommit in samt att genomströmningstiderna skall vara fortsatt korta.

2.4.3 Lagföring

Lagföringen i siffror

Lagföring inom åklagarväsendet innebär i detta sammanhang åklagarbeslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Lagfö-

ringen inom åklagarväsendet redovisas på flera sätt, varav ett par presenteras nedan.

Åklagare fattar beslut i olika skeden av en förundersökning. Av samtliga fattade beslut år 2002 utgjordes 3 procent av beslut att inte inleda en förundersökning, en andel som var oförändrad sedan föregående år. Andelen beslut att lägga ned en inledd förundersökning uppgick till 29 procent, en ökning med 1 procentenhet sedan föregående år.

Åklagarnas beslut om lagföring, dvs. beslut efter en slutförd förundersökning, år 2002 utgjordes i 62 procent av fallen av åtalsbeslut, i 16 procent om beslut att utfärda strafföreläggande och i 10 procent beslut om åtalsunderlåtelse. I övriga fall avser besluten att åtal inte skall väckas, främst på den grunden att brott inte kan styrkas.

Andelen beslut om åtal har ökat, vilket enligt RÅ är en indikation på att brottsligheten blivit grövre. Ett ytterligare stöd för detta är enligt RÅ att antalet anhållningsbeslut och häktningsframställningar har ökat med 8 respektive 13 procent år 2002 jämfört med föregående år. Andelen beslut om att åtal inte skall väckas har minskat med 1 procentenhet sedan föregående år.

RÅ konstaterar att en större andel av de färdiga förundersökningarna har lett till lagföring, vilket indikerar att kvaliteten i förundersökningarna har blivit bättre. Andelen sådana ärenden (benämnd Lagföring 2 enligt RÅ:s resultatmodell) uppgick år 2002 till 88 procent, en ökning med 2 procentenheter från föregående år och med 4 procentenheter i förhållande till år 2000.

Den s.k. lagföringsandelen (benämnd Lagföring 1 i RÅ:s resultatmodell) - dvs. andelen av alla avslutade brottsmisstankar som lett till beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse - minskade med 1 procentenhet år 2002, till 59 procent. Enligt RÅ beror nedgången till en del på en förändring i ärendestrukturen, där antalet bötesbrott minskat och mer komplicerade ärenden, t.ex. miljöbrott, har ökat.

Åtgärder för att öka lagföringen

I avsnitt 3.3 beskrivs det utvecklingsarbete som bedrivs centralt inom åklagarväsendet. Som framgår där bedriver RÅ ett utvecklingsarbete med syftet att åstadkomma en ökad lagföring. Bland de åtgärder som har vidtagits kan här nämnas följande exempel.

RÅ har under år 2002 antagit riktlinjer med avseende på bekämpningen av mängdbrottsligheten. Detta beskrivs närmare i avsnitten 3.3.2 och 3.3.3 nedan.

Diskussioner har under flera år pågått mellan RÅ och RPS om att åstadkomma en optimal arbetsfördelning mellan polis och åklagare när det gäller bekämpningen av mängdbrottsligheten. Utvecklingen har lett till att åklagare i ökande utsträckning är förundersökningsledare beträffande mängdbrott, en utveckling som enligt RÅ hindrar åklagare från att ägna mer tid åt att bekämpa den kvalificerade brottsligheten. Inom RPS pågår samtidigt en satsning på att skapa en grupp kvalificerade polisiära förundersökningsledare. De båda myndigheterna har under år 2002 gemensamt sett över arbetsfördelningen mellan polis och åklagare, med syftet att utreda möjligheterna för polisen att fullt ut åta sig att vara förundersökningsledare beträffande utredningar om mängdbrottslighet (se om detta även i avsnitt 3.3.3).

Även de enskilda åklagarmyndigheterna har vidtagit åtgärder för att öka lagföringen, bl.a. sådana åtgärder som ligger i linje med den ovan nämnda mängdbrottsreformen. Som exempel kan nämnas att åklagare vid flertalet åklagarkammare tillsammans med polisen går igenom inflödet av ärenden för att bidra med straffrättsliga bedömningar i ett tidigt skede. Vid många åklagarkammare finns kontakt-åklagare för mängdbrottsligheten. De ovan nämnda mängdbrotts-specialisterna har påbörjat sitt arbete med att tillsammans med polisen utarbeta effektiva handläggningsrutiner.

Vid de flesta åklagarkamrar förekommer också kvalitetsuppföljning av genomförda förundersökningar. Åklagarmyndigheternas bedömningar är bl.a. att kvaliteten på utredningarna har blivit bättre, att färre utredningar behöver kompletteras och att balanserna har minskat. Enligt RÅ kommer detta att påverka lagföringen positivt (jfr dock avsnitt 6.8.1).

2.4.4 Ärendeflödet

Ärendeflödet i siffror

Antalet inkomna ärenden till åklagarmyndigheterna ökade under år 2002 med 2 procent till 170 908 stycken. Även antalet avslutade ärenden ökade med 2 procent. Åklagarmyndigheterna avslutade

4 301 fler ärenden än som kommit in, vilket enligt RÅ innebär att målet att lika många ärenden skall avslutas som kommer in har uppfyllts.

Ärendebalanserna delas in i tre grupper: polisbalans, åklagarbalans och domstolsbalans. Under år 2002 ökade polisbalansen och åklagarbalansen något, medan domstolsbalansen minskade med 7 procent. Enligt RÅ beror den minskade domstolsbalansen framför allt på särskilda insatser vid Stockholms tingsrätt, som har gett effekter vid Åklagarmyndigheten i Stockholm.

RÅ satte för verksamhetsåren 2001 och 2002 upp som mål att genomströmningstiden för brottsmisstankar i färdiga utredningar (benämnd Genomströmning 1 i RÅ:s resultatmodell) skall vara högst 30 dagar. Målet har uppnåtts vid alla åklagarmyndigheter utom en. Totalt sett har den genomsnittliga tiden för ett inkommet förundersökningsprotokoll eller annat beslutsunderlag (vanligtvis primärrapport) till beslut i åtalsfrågan minskat med 3 dagar år 2002 jämfört med föregående år. Hälften av alla brottsmisstankar blir föremål för beslut i åtalsfrågan inom högst 7 dagar från det att förundersökningsprotokoll eller annat beslutsunderlag kommit in från polisen. Andelen brottsmisstankar som beslutades inom högst 15 dagar från inkommet förundersökningsprotokoll (benämnd Genomströmning 2 i RÅ:s resultatmodell) uppgick år 2002 till 67 procent. Mediantiden för åklagarledda förundersökningar är 6 dagar, medan den vid polisledda förundersökningar är 8 dagar.

Den totala genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till åklagarbeslut, dvs. inklusive polisens utredningstid, minskade avsevärt under 2002. Genomströmningstiden minskade från 112 dagar år 2001 till 96 dagar år 2002.

Insatser för att hålla genomströmningstiderna korta

Åklagarväsendet inledde redan i samband med åklagarreformen år 1996 ett långsiktigt utvecklingsarbete som framför allt under år 2001 resulterade i dramatiskt förkortade genomströmningstider. RÅ uttryckte i årsredovisningen för år 2001 uppfattningen att de genomsnittliga genomströmningstiderna då hade nått en optimal nivå. Arbetet har innefattat processanalyser och insatser för att förbättra arbetsorganisation och arbetsledning. Verksamhetsstatistik har i olika former presenterats kvartalsvis och månadsvis och har gjort det möjligt för enheterna inom organisationen att följa utvecklingen och jämföra sig med varandra. Enligt RÅ har också

lönepolitiken inom organisationen stöttat utvecklingen, bl.a. genom att chefernas löner delvis påverkas av det uppnådda resultatet.

RÅ har under år 2002 i samverkan med RPS arbetat för att förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till beslut. Åtgärder som har vidtagits är bl.a. ett nationellt metod- och processtöd samt den s.k. mängdbrottsreformen. Vidare kan nämnas en aktivare förundersökningsledning, ett fördjupat samarbete mellan åklagarmyndigheter och polismyndigheter samt regelbundna planeringsmöten mellan kammarledningar och kriminalledningar. För att minska tiden från åklagarnas beslut till tingsrättens dom har åklagarmyndigheter och kamrar inlett ett fördjupat samarbete med tingsrätterna.

2.4.5 Särskilt om EBM

EBM har primärt uppgiften att svara för ekobrottsbekämpningen i Stockholms, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. I övriga län sker ekobrottsbekämpningen inom den övriga åklagarorganisationen.

De ekobrottsärenden som avslutas inom åklagarorganisationen utgör 31 procent av det totala antalet ekobrottsärenden inom både EBM och åklagarorganisationen.

2.4.6 Planerade åtgärder

Enligt RÅ är åklagarorganisationen, de goda resultaten till trots, en överbelastad organisation. Av en av RÅ genomförd arbetsmiljöundersökning i december 2002 framgår att 82 procent av åklagarna regelbundet arbetar övertid och att 72 procent av åklagarna anger att arbetsbelastningen har ökat under det senaste året. Samtidigt angav 73 procent av åklagarna att de inte har tillräckligt med tid för att utföra ett professionellt arbete.

RÅ pekar vidare på att de resurser som åklagarorganisationen tilldelas räcker för den löpande ärendeverksamheten, men inte längre. För att regeringens särskilda prioriteringar skall få ett reellt genomslag krävs dock enligt RÅ satsningar på kompetens- och metodutveckling, på särskilda åklagarresurser genom specialisering och på samverkan med olika myndigheter och intresseorganisationer.

Regeringens satsningar på t.ex. ett ökat antal poliser och på att höja kvaliteten i den brottsutredande verksamheten beräknas enligt RÅ:s bedömning leda till att inflödet av ärenden till åklagare kommer att öka avsevärt under de kommande åren. Det finns enligt RÅ ingen möjlighet att med befintliga resurser klara ett ökat ärendeinflöde utan att resultaten för genomströmningstider, balanser och lagföringsandelar försämrats.

RÅ har för avsikt att under åren 2003-2005 fortsätta den inledda satsningen på bekämpningen av mängdbrottsligheten. För att kunna genomföra reformen med bl.a. specialister på samtliga åklagarkammare krävs enligt RÅ dock medelstillskott. En tidigare inledd satsning på miljöåklagare har på grund av ett ökat ärendeinflöde visat sig otillräcklig. RÅ har trots detta gett åklagarmyndigheterna mandat att, där det är nödvändigt, överföra åklagarresurser från bl.a. miljöbrottsbekämpningen till bekämpning av andra prioriterade områden som vålds- och narkotikabrott. Ett skäl att göra en sådan prioritering är enligt RÅ bl.a. att det i dessa mål ofta förekommer frihetsberövanden av misstänkta, vilket gör det tvingande för organisationen att hantera dessa mål före andra. RÅ kommer även att medverka i det arbete som regeringen har inlett mot narkotikamissbruk, bl.a. genom narkotikakommissionen och har fastställt nya riktlinjer för åklagarväsendets bekämpning av s.k. hatbrott. Båda dessa satsningar medför ökade kostnader. Även det internationella arbetet kräver enligt RÅ resurstillskott, t.ex. deltagande från svensk sida i Eurojust, ett samarbetsorgan för åklagare i EU.

2.5 Domstolsväsendet

2.5.1 Organisation m.m.

Organisation

Inom domstolsväsendet finns de allmänna domstolarna, förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och DV. Vi kommer i det följande att koncentrera framställningen till de allmänna domstolarna.

Vid utgången av år 2002 fanns 72 tingsrätter i landet, med dömande verksamhet på 79 orter. Dessutom finns sex hovrätter och Högsta domstolen.

De allmänna domstolarna handlägger brottmål, tvistemål, konkurser och vissa ärenden. En tredjedel av tingsrätterna är tillika fastighetsdomstolar och handlägger bl.a. mål kring expropriering, fastighetsbildning och tomträtt. Dessa domstolar handlägger även mål enligt lagen om grupprättegång. Sju tingsrätter är också sjörättsdomstolar och 24 tingsrätter handlägger även tryckfrihetsmål. Stockholms tingsrätt är exklusivt forum för bl.a. vissa typer av patentmål. Vid sju tingsrätter handläggs samtliga inskrivningsärenden, dvs. lagfarter och andra ärenden som gäller fastighetsinskrivning.

Regeringsformen tillförsäkrar domstolarna en självständig ställning. DV:s uppgift är att i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till att verksamheten bedrivs effektivt. Verket har även en drivande och stödjande roll i reformarbetet inom domstolsväsendet.

Personal

Under år 2002 fanns 740 anställda ordinarie domare vid de allmänna domstolarna, en ökning med 57 personer jämfört med år 2000. Ökningen motsvarar dock endast 26 årsarbetskrafter.

Vidare fanns under år 2002 405 anställda icke ordinarie domare (assessorer och fiskaler) i de allmänna domstolarna, en minskning med 41 personer jämfört med år 2000. Minskningen motsvarar 15 årsarbetskrafter.

Antalet anställda notarier vid tingsrätt år 2002 uppgick till 546 personer, vilket var samma antal som år 2000.

Övrig personal, mestadels kanslipersonal, i de allmänna domstolarna uppgick år 2002 till 1 757 personer, en minskning jämfört med år 2000 med 158 personer. Minskningen motsvarar 142 årsarbetskrafter. Minskningen beror bl.a. på att bouppteckningsverksamheten vid tingsrätterna har överförts till skattemyndigheterna och på omorganisationen av inskrivningsväsendet.

Bland domstolschefer, ordinarie domare och övrig personal är den största åldersgruppen 55-59 år. Vid utgången av år 2002 var medelåldern för domstolschefer 58 år, för ordinarie domare 54 år och för övrig personal 49 år.

Ekonomi

Verksamheten inom domstolsväsendet kostade år 2002 omkring 4 603 miljoner kr. Den dömande, beslutande och rättsvårdande verksamheten kostade under samma år 3 619 miljoner, varav 69 procent hänförde sig till de allmänna domstolarna.

2.5.2 Mål- och ärendeutvecklingen*Tingsrätterna*

Vid utgången av år 2002 fanns 72 tingsrätter i landet, en minskning med sex sedan föregående år.

Under år 2002 uppgick antalet inkomna mål till tingsrätterna till 129 873 stycken, en ökning med 1,4 procent jämfört med föregående år. Målökningen är främst att hänföra till övriga brottmål, medan antalet notariebrottmål (dvs. mål av enklare art) minskade. Förklaringen till ökningen av antalet brottmål bör enligt DV i första hand sökas hos agerandet av myndigheterna före domstolarna i rättskedjan, dvs. hos polis- och åklagarmyndigheterna. Det finns med avseende på brottmålen också stora skillnader geografiskt genom att det vid 23 av landets tingsrätter kunde noteras en minskning av brottmålen.

Vad gäller det totala antalet inkomna mål kan mot denna bakgrund nämnas att tingsrätterna i Ljungby, Jönköping och Ystad år 2002 uppvisade en minskning av antalet inkomna mål med 20, 18 respektive 16 procent. Sunne tingsrätt, Gävle tingsrätt och Uddevalla tingsrätt uppvisade samtidigt en ökning av antalet inkomna mål med 28, 21 respektive 19 procent. Enligt DV innebär det en särskild begränsning inom domstolsväsendet - med många små enheter och förändringar i måltillströmningen - att de ordinarie domarresurserna inte kan flyttas mellan olika domstolar. Samtidigt framhåller verket att målfördelningen mellan domstolarna är låst genom forumreglerna. Enligt DV är det därför inte möjligt att fördela om resurserna från de domstolar som har större målminskningar till de domstolar som har kraftiga målökningar.

Det totala antalet avgjorda mål vid tingsrätterna ökade under år 2002 med 1,8 procent jämfört med föregående år, en ökning som främst är hänförlig till brottmålen som ökade med knappt 6 pro-

cent. Den genomsnittliga förhandlingstiden för brottmål minskade med sex minuter, till en timme och 33 minuter.

Målbalanserna varierar kraftigt mellan tingsrätterna. Verksamhetsmålet för brottmål är att andelen balanserade brottmål i relation till det genomsnittliga antalet inkomna brottmål under de senaste tre åren skall vara högst 35 procent. En försämring av tingsrätternas samlade resultat skedde år 2001. Under år 2002 har resultatet dock förbättrats så att balanssituationen är tillbaka på ungefär samma nivå som år 2000. DV konstaterar att tingsrätternas resultat för brottmål inte någon gång under perioden 2000-2002 har uppnått de verksamhetsmål som regeringen har ställt upp för år 2002.

Medianåldern för avgjorda brottmål minskade år 2002 från 2,5 till 2,4 månader. Genomsnittsåldern för avgjorda brottmål uppgick år 2002 till 4,6 månader, vilket beror på att det finns ett antal mål med mycket lång omloppstid som höjer genomsnittsåldern men inte påverkar medianåldern i någon högre utsträckning.

Hovrätterna

Andelen brottmål som överklagas från tingsrätt till hovrätt uppgick år 2002 till 14,5 procent, vilket var en ökning med 1,5 procent jämfört med år 2001. Andelen brottmål i vilka tingsrättens avgörande har ändrats var år 2002 omkring 31 procent, vilket var en minskning med 2 procent jämfört med år 2001.

Den totala måltillströmningen till hovrätterna ökade under år 2002, efter flera år av minskningar. Ökningen, som uppgår till 2,4 procent, utgörs i huvudsak av ett ökat antal brottmål. Antalet inkomna brottmål ökade nämligen år 2002 med 5 procent.

Även antalet avgjorda mål ökade under år 2002. Även här avser ökningen, som uppgick till 2,6 procent, i huvudsak brottmål. Antalet avgjorda brottmål med ökade nämligen med 4 procent.

Den totala balansen ökade under år 2002. Den största ökningen hänförs till brottmålen med omkring 8 procent.

Genomsnittsåldern för avgjorda brottmål var år 2002 5,0 månader, vilket var samma tid som föregående år. På grund övergången till ett nytt statistiksystem saknas uppgift om medianomloppstiden i hovrätterna.

Högsta domstolen

Andelen brottmål i hovrätterna som överklagats till Högsta domstolen var under perioden 2000-2002 18-19 procent. Överklagandefrekvensen har således varit i stort sett oförändrad de senaste åren.

Antalet inkomna mål till Högsta domstolen ökade obetydligt under år 2002 och uppgick till 4 717.

Under senare år har Högsta domstolen avgjort fler mål än som kommit in. Den utvecklingen bröts under år 2002, då antalet avgjorda mål minskade med 10 procent. Antalet balanserade mål har därför ökat.

Mediantiden för att avgöra dispensfrågan, dvs. Högsta domstolens ställningstagande till om ett mål skall ges prövningstillstånd, är omkring 2 månader. Den genomsnittliga omloppstiden för brottmål var under år 2002 40 dagar.

2.5.3 Planerade åtgärder

DV har inriktat de kommande årens reformarbete på fyra s.k. fokusområden: generationsväxlingen, det nya verksamhetsstödet Vera, organisationsstrukturen och den administrativa utvecklingen.

Generationsväxlingen

Fram till och med år 2010 kommer omkring 20 procent av de anställda inom Domstolsväsendet att ha uppnått 65 år. Inom 5-7 år kommer 36 procent av domstolscheferna, 24 procent av de ordinarie domarna och 12 procent av övrig personal att gå i pension. Behovet av rekrytering ökar därmed stadigt de kommande åren.

Ett nytt verksamhetsstöd, Vera

Under år 2003 kommer utvecklingsarbetet med det nya verksamhetsstödet Vera att slutföras. Efter en pilotdrift i samtliga domstolsslag är tanken att Vera skall införas i domstolarna under år 2004 och i början av år 2005. Detta beskrivs vidare i avsnitt 3.5.3.

Domstolsadministrationen

Det förändringsarbete som pågår inom domstolarna kräver enligt DV en väl utvecklad domstolsadministration. Den administrativa organisationen bör enligt verket ledas av en chefsadministratör eller motsvarande som under domstolschefen har ett samlat ansvar för domstolens administration inklusive servicefunktioner och IT-verksamhet.

För att möjliggöra en sådan organisation krävs enligt DV en viss bärkraft, dvs. en viss storlek på domstolen. Sådan bärkraft skapas genom fortsatta sammanläggningar inom domstolsväsendet samt genom att länsrätter och tingsrätter samlokaliseras och samadministreras.

Professionell administrativ kompetens kan enligt DV skapas genom rekrytering och utbildning. Rekrytering kan vara nödvändig även om det inte finns någon vakans vid domstolen.

Omorganisationer

Regeringen påbörjade i slutet av 1990-talet en reform som bl.a. berör den yttre tingsrättsorganisationen. Ett led i denna reform är att genom sammanläggningar av tingsrätter skapa större domstolar. Sedan våren 1999 har sammanlagt 39 tingsrätter berörts av förändringarna. Av de berörda domstolarna har 24 tingsrätter upphört som självständiga domstolar, även om verksamhet fortfarande bedrivs vid vissa av orterna. Den dömande verksamheten har upphört vid 17 orter.

Regeringen har ställt upp ett antal mål för de genomförda förändringarna i tingsrättsorganisationen. Dessa mål är att bibehålla tillgängligheten, skapa möjligheter för en stärkt beredningsorganisation, säkerställa möjligheterna att rekrytera personal, skapa förutsättningar för återkommande kompetensutveckling, öka möjligheterna att specialisera verksamheten och förbättra den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter. Riksdagen har ställt sig bakom dessa mål.

En utvärdering av de sammanläggningar som genomfördes under åren 1999-2001 presenterades i januari 2003 i betänkandet Förändringar i tingsrättsorganisationen - en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999-2001 (SOU 2003:5). Utredningen konstaterade bl.a. att de sammanläggningar som omfattats av utredningens uppdrag inte har medfört någon nämnvärd försämring för

allmänheten vad gäller tillgängligheten till tingsrätten. Vidare menade utredningen att dessa sammanläggningar har skapat bättre förutsättningar för att bl.a. utveckla tingsrätternas arbetsformer och öka personalens kompetens. Sammanläggningarna har också medfört en bättre geografisk samordning med åklagarnas och kriminalvårdens organisationer.

Utredningen framförde kritik bl.a. mot att sammanläggningarna i vissa fall har genomförts inom ett alltför begränsat geografiskt område och att man inte har tagit hänsyn till behovet av mer omfattande förändringar inom hela regioner. I några av de granskade tingsrätterna bedrivs arbetet efter sammanläggningarna på flera verksamhetsorter, vilket enligt utredningen har skapat problem bl.a. vad gäller arbetsledning, arbetsfördelning och samordning. Utredningen ansåg därför att den organisationsmodellen inte bör användas.

Enligt DV är det mycket angeläget att fortsätta det inledda arbetet med att skapa större och därmed mindre sårbara enheter.

DV har till regeringen lämnat in förslag till ytterligare sammanläggningar av tingsrätter. Domstolsväsendets yttre organisation behandlas också i avsnitt 3.5.2 där bl.a. det nu nämnda förslaget redovisas.

2.6 Kriminalvården

2.6.1 Organisation m.m.

KVS är central förvaltningsmyndighet för kriminalvården och är chefsmyndighet för de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och för Transporttjänsten. KVS är organiserad i ett huvudkontor och fem regionkontor.

Under KVS finns 36 kriminalvårdsmyndigheter. I dessa kan finnas häkten (totalt 28 stycken), anstalter (totalt 55 stycken) och frivårdskontor (totalt 43 stycken).

Inom kriminalvården verkar även Kriminalvårdsnämnden och övervakningsnämnderna.

Under år 2002 var antalet årsarbetskrafter inom kriminalvården drygt 7 100 personer, en ökning med 5 procent jämfört med föregående år och med 6 procent jämfört med år 2000.

Kriminalvården tilldelades ca 4 773 miljoner kr i anslag för år 2003.

2.6.2 Verksamhetsgrenar

Verksamheten inom kriminalvården kan delas in i följande tre områden: utredning och lagföring, verkställande av påföljd samt övrig verksamhet. Till övrig verksamhet räknas vissa uppdrag utanför det kriminalpolitiska området, t.ex. förvaring och transport av personer som omhändertagits enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall samt avvisning och utvisning enligt utlänningslagstiftningen.

Utredning och lagföring

Verksamhetsgrenen Utredning och lagföring innefattar utförande av personutredningar och verkställande av straffprocessuella frihetsberövanden.

Under år 2002 utfördes omkring 25 200 personutredningar, en ökning med 1 250 jämfört med föregående år och drygt 7 600 fler än år 1998. Den genomsnittliga kostnaden för att genomföra en personutredning har mellan åren 2001 och 2002 minskat med 16 procent, från 4 763 kr till 4 009 kr.

Kriminalvårdens verksamhet avseende straffprocessuella frihetsberövanden omfattar verksamheten vid häkten och inställelser till häktnings- och huvudförhandlingar samt inrikes och utrikestransporter av de intagna. Antalet straffprocessuellt frihetsberövade personer var under år 2002 i genomsnitt drygt 1 350 personer, en ökning med 12 procent jämfört med föregående år. Det genomsnittliga platsutnyttjandet vid landets häkten ökade från 94 procent år 2001 till 98 procent år 2002. Beläggningsgraden har varierat mellan olika häkten och har vid vissa häkten överstigit 100 procent. Detta har fått till följd att kriminalvården har tvingats utnyttja bl.a. polisens arrestlokaler för placering av häktade, vilket är en sämre miljö för de häktade och medför en ökad belastning på polisorganisationen. Vidare har tillfälliga häktesplatser fått tas i bruk. Den höga beläggningsgraden beror till stor del på ett stort antal verkställighetsfall vid häktena. Därtill drabbades under år 2002 fyra häkten av mögelproblem.

Kostnaden för de straffprocessuella frihetsberövandena uppgick under år 2002 till drygt 890 miljoner kr, en ökning med 14 procent jämfört med föregående år.

För kriminalvården har ställts upp särskilt angivna mål inom verksamhetsgrenarna Utredning och lagföring samt Verkställande av påföljd enligt följande. Kriminalvården skall arbeta för att anstalter och häkten skall hållas fria från narkotika och skall motverka drogmissbruket bland dömda. Detta skall ske bl.a. genom att medverka till att de dömda som har behov av det får tillgång till missbruksvård, att vidta väl avvägda kontrollåtgärder för att begränsa införseln av narkotika på anstalter och häkten och att erbjuda de intagna verkställighet i narkotikafria miljöer.

För kriminalvården har för år 2003 beträffande verksamhetsområde Utredning och lagföring ställts upp målet att fler brott skall leda till lagföring. När det gäller verksamhetsgrenen Häkte har följande mål ställts upp.

- Antalet verkställighetsfall skall minska.
- Inom ramen för den möjlighet som häktesinstitutet medger skall insatserna för att motivera intagna till olika åtgärder för att komma ifrån kriminalitet och droger ha fortsatt hög prioritet.

Verkställande av påföljd

I verksamheten innefattas fängelse, intensivövervakning med elektronisk kontroll, villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst, skyddstillsyn, skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst och skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård.

Under år 2002 var antalet intagna i fängelse i genomsnitt 4 121, en ökning med 6 procent jämfört med föregående år och med 11 procent jämfört med år 2000. Antalet verkställighetsfall i häkte var under år 2002 i genomsnitt 350, en ökning med 6 procent jämfört med föregående år och med 70 procent jämfört med år 2000. Kriminalvårdens långsiktiga målsättning är att beläggningsgraden vid en anstalt skall vara 90 procent. Under år 2002 var den genomsnittliga beläggningsgraden vid slutna anstalter 98 procent och vid öppna anstalter 87 procent, en ökning med 3 respektive 2 procent jämfört med föregående år. Beläggningsgraden har varierat mellan olika anstalter och vissa anstalter hade under år 2002 en beläggningsgrad om 110 procent, vilket bl.a. har framvingat dubbelbeläggningar av bostadsrum.

Antalet personer som verkställde ett kortare fängelsestraff i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll minskade under år 2002, vilket enligt KVS förmodligen beror på att kortare fängelsestraff till stor del har kommit att ersättas av andra påföljder, t.ex. villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst.

Villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst infördes som påföljd år 1999. Antalet klienter uppgick år 2002 till 800, en ökning med 160 jämfört med föregående år.

Antalet dömda till skyddstillsyn uppgick år 2002 till 5 300, en ökning med 600 klienter jämfört med föregående år.

Det genomsnittliga antalet klienter dömda till skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst uppgick år 2002 till drygt 1 200, en ökning med 65 jämfört med föregående år.

Det genomsnittliga antalet klienter dömda till skyddstillsyn med föreskrift om kontraktsvård uppgick år 2002 till 1 140, en ökning med omkring 90 jämfört med året innan.

För kriminalvården har för år 2002 ställts upp särskilt angivna mål inom verksamhetsgrenen Verkställande av påföljd enligt följande.

- Kriminalvården skall aktivt arbeta för att förhindra att intagna i anstalt planerar och genomför brottsliga aktiviteter i eller från anstalterna, oavsett om brotten riktar sig mot kriminalvårdens personal, andra intagna eller samhället i övrigt. Detta skall ske bl.a. genom att motverka uppkomsten av och upprätthållandet av kriminella nätverk, att sammanställa information med stöd av nya befogenheter om behandling av personuppgifter och att förebygga och motverka hot och våld mot personalen.
- Kriminalvården skall arbeta för att verkställigheten skall främja anpassningen i samhället. Detta skall ske genom att de dömdas individuella behov identifieras och uppmärksammas, att de dömda motiveras att delta i arbete och utbildning samt brotts- och missbruksrelaterade program, att programverksamheten följs upp i syfte att höja kvaliteten och att de dömdas möjligheter att skapa och upprätthålla positiva personliga nätverk utvecklas.
- Kriminalvården skall arbeta för att de intagnas förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet efter frigivningen skall förbättras. Detta skall ske bl.a. genom att öka insatserna för att förbereda de intagna på det personliga planet, att alla som har behov av det erbjuds grundskole- och gymnasieutbildning, att öka de insatser som bidrar till att de intagna har bostad och sysselsättning samt försörjning ordnad vid frigivningen, att verka för att intensivövervakning med

elektronisk kontroll används som ett led i frigivningsförebere-
delserna, att verka för att behandling och andra rehabiliterande åtgär-
der som inletts under verkställigheten fullföljs och följs upp efter
frigivningen och att utveckla samarbetet med andra myndigheter
och organisationer.

För kriminalvården har för år 2003 beträffande verksamhetsom-
rådet Verkställande av påföljd ställts upp som mål att påföljder skall
verkställas på ett säkert, trovärdigt och humant sätt. Vidare att
antalet återfall i brott skall minska. Verksamhetsområdet består av
tre verksamhetsgrenar; Anstalt, Frivård och transporttjänst.

För verksamhetsgrenen Anstalt har ställts uppföljande mål.

- Anstalternas totala platskapacitet skall utnyttjas effektivt.
- Insatserna för att utveckla behandlingsplaneringen skall bedrivas
med fortsatt hög ambition.
- Antalet enheter med självförvaltning skall öka.
- Antalet avvikelser i samband med transporter och bevakade utevis-
telser skall minska.

För verksamhetsgrenen Frivård har ställt upp följande mål.

- Personutredningsärendena skall handläggas med fortsatt god
kvalitet och skyndsamhet.
- Insatserna för att utveckla behandlingsplaneringen skall bedrivas
med fortsatt hög ambition.

För verksamhetsgrenen Transporttjänst har ställts upp som mål att
samarbetet med uppdragsgivande myndigheter skall fortsätta att
utvecklas i syfte att öka effektiviteten.

Särskilt om insatser för en snabbare lagföring

Kriminalvården deltar tillsammans med bl.a. polis, åklagarmyndig-
heter och domstolar i flera lokala projekt för en snabbare lagföring
(se även avsnitt 3.6.1). Vissa av projekten har pågått så länge att de
har kommit att bli etablerade samverkansformer. I normalfallet bör
kriminalvården enligt gällande regelverk ha en månad på sig att
lämna en personutredning eller ett yttrande. Den genomsnittliga
handläggningstiden inom ramen för projekt för snabbare lagföring

är dock betydligt kortare, omkring 14 dagar och i vissa fall endast 5 dagar.

Vid tre kriminalvårdsmyndigheter har en specialisering skett på så sätt att särskilt avdelade personer gör personutredningar i aktuella mål.

2.7 Utredningar och reformer

2.7.1 Utredningar

Sedan beredningen tillsattes har ett stort antal andra utredningar lagt fram förslag som i olika omfattning berör det område som faller inom vårt utredningsuppdrag. Vi vill här särskilt nämna följande utredningar med avseende på de delar av utredningarnas överväganden och förslag som har betydelse för vårt arbete.

Domstolarnas register och personuppgiftslagen – En rättslig anpassning (SOU 2001:32), delbetänkande från Domstolsdatautredningen. Utredningen redovisade i delbetänkandet vissa förändringar avseende Regeringsrättens och kammarrätternas målregister samt övrig behandling av personuppgifter vid de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna som påverkades av att den dåvarande datalagen (1973:289) upphörde att gälla och ersattes av personuppgiftslagen (1998:204).

Mot ökad koncentration – Förändring av polisens arbetsuppgifter (SOU 2001:87), delbetänkande från Polisverksamhetsutredningen. I betänkandet förde utredningen resonemang kring en renodling av polisverksamheten. Utredningen redovisade en kartläggning av arbetsuppgifter som i olika sammanhang har pekats ut som möjliga och lämpliga att utföras av annan än polisen. Beträffande utredningens konkreta förslag, se nedan angående utredningens betänkanden Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) och Polisverksamhet i förändring - del 2 (SOU 2002:117).

Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (SOU 2001:92), betänkande från Polisdatautredningen. Utredningen presenterade i betänkandet ett förslag till en ny polisdatalag. Syftet med förslaget är enligt utredningen att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar (SOU 2001:100), slutbetänkande från Domstolsdatautredningen. Utredningen presenterade i betänkandet författningsförslag som syftar till att ge domstolarna ökade möjligheter att behandla information elektroniskt samt att på elektronisk väg utbyta information med andra domstolar och andra myndigheter inom rättsväsendet.

En modernare rättegång (SOU 2001:103), slutbetänkande från 1999 års rättegångsutredning. Utredningen hade bl.a. i uppdrag att undersöka hur reglerna i rättegångsbalken om brottmål och tvistemål kan förbättras. Utredningen föreslog bl.a. att den pågående försöksverksamheten med videokonferens i rättegångar skall permanentas. Utredningen föreslog vidare en viss utvidgning av möjligheterna att avgöra brottmål utan huvudförhandling och att ta upp bevisning utom huvudförhandling.

Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37), betänkande från Osmo Vallo-utredningen. Utredningen hade i uppdrag att granska förfarandet vid brottutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall. Utredningen föreslog mot bakgrund av granskningen bl.a. att det alltid skall genomföras en utredning under ledning av åklagare när en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen under vistelse i polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten.

Framtidens nämndemän (SOU 2002:61), betänkande från Nämndemannakommittén. Kommittén föreslog bl.a. att det vid rekryteringen av nämndemän bör införas en s.k. fri kvot, dvs. att en viss andel av nämndemännen rekryteras utan bakgrund i den partipolitiska verksamheten. Kommittén lämnade vidare vissa förslag kring nämndemännens tjänstgöring och den ersättning som utgår för uppdraget samt regler som medför att en nämndeman i vissa fall kan avstängas från sitt uppdrag.

Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70), delbetänkande från Polisverksamhetsutredningen. Utredningen föreslog, när det gäller den del av uppdraget som avser en renodling av polisens verksamhet, att vissa tillståndsuppgifter överförs från polisen till kommunen. Förslaget omfattar tillstånd beträffande explosiva varor, ansökan om tillstånd att bedriva hotell- och pensionatsrörelse, ansökan om tillstånd att använda offentlig plats, tillstånd till sprängning, tillstånd att använda skjutbana som inte hör till försvarsmakten, tillstånd att använda pyrotekniska varor samt tillstånd enligt lokala föreskrifter inom dessa områden. Polisen skall enligt utredningens förslag fortsättningsvis inte heller ta emot anmälningar om förlorade saker. Dessutom föreslogs att en försöksverksamhet inleds där

verksamheten med hittegods läggs ut på entreprenad. Vidare föreslog utredningen att bestämmelserna om när andra myndigheter får begära handräckning i samband med att en person är våldsam stramas upp, genom att myndigheten först själv måste ha gjort egna försök att exempelvis transportera en person innan man begär hjälp av polisen. Enligt utredningen bör vidare parkeringsvakter kunna användas i större utsträckning för att biträda polisen vid trafikövervakningsuppgifter. Polisen skall inte heller fortsättningsvis ägna sig åt felparkeringsavgifter, en uppgift som i stället bör läggas på kommunerna. Stämningmannauppgifterna bör enligt utredningen fortsättningsvis utföras av kronofogdemyndigheten. Utredningen föreslog i denna del slutligen att uppgiften att inhägna övergivna gruvhål överförs till den statliga myndigheten Bergsstaten.

Utredningen föreslog vidare, såvitt avser den del av uppdraget som avser polisens verksamhet i glesbygd, att ordningsvakternas arbetsuppgifter utökas på så sätt att en ordningsvakt får förordnas för tjänstgöring hos polismyndigheten genom att biträda polisen i dess arbete. Ordningsvakten skall enligt utredningen alltid stå under polismans ledning och arbetsuppgifterna kan utföras antingen på egen hand eller vid sidan av en utbildad polis. Ordningsvakterna föreslogs få vissa utökade befogenheter jämfört med vad som gäller i dag. Den utökade användningen av ordningsvakter bör enligt utredningen inledas med en försöksverksamhet. Vad gäller rekryteringen av poliser till glesbygd menade utredningen att man i samband med antagningen till polisutbildningen bör ta hänsyn till var i landet de sökande är bosatta.

Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan år 1945 (SOU 2002:87), betänkande från Säkerhetstjänstkommissionen. Kommissionen hade i uppdrag att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet, dvs. säkerhetstjänsternas arbete med att kartlägga sådana svenska politiska ytterlighetsorganisationer eller grupperingar som har bedömts utgöra eller kan komma att utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

Allmän kameraövervakning (SOU 2002:110), betänkande från Kameraövervakningsutredningen. Utredningen föreslog flera ändringar i lagen (1988:150) om allmän kameraövervakning. Utredningen menade bl.a. att polisen bör få rätt att utan tillstånd bedriva allmän kameraövervakning vid trafikövervakning. Vidare föreslog utredningen att en polismyndighet skall få rätt att under högst en månad utan tillstånd bedriva allmän kameraövervakning av särskilt

brottsutsatta platser i syfte att förebygga eller förhindra sådan brottslig verksamhet som kan antas komma att utföras där.

Göteborg 2001 (SOU 2002:122), betänkande från Göteborgskommittén. Kommittén hade i uppgift att göra en kartläggning och analys av händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg den 14-16 juni 2001 och att mot den bakgrunden överväga och föreslå åtgärder som med bibehållen respekt för demonstrationsfriheten kan leda till att allvarliga ordningsstörningar kan förebyggas och bekämpas. Kommittén menade bl.a. att RPS i framtiden bör ansvara för samordningen av polisens planering inför stora internationella evenemang. Vidare ansåg kommittén att ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisens måste bli betydligt bättre. Piketpolisen och nationella insatsstyrkan, dvs. landets särskilda insatsstyrkor, måste enligt kommittén kunna samarbeta effektivt, vilket förutsätter viss gemensam utbildning, samträning och enhetlig utrustning. Kommittén övervägde i betänkandet också frågor kring polisens utrustning och ställde sig positiv till användningen av skyddade fordon och fasta vattenkanoner samt ansåg det nödvändigt att polisen snart får ett nytt modernt radiosystem. Kommittén föreslog också att ett maskeringsförbud för demonstranter införs. Kommittén påpekade avslutningsvis att flera händelser som har inträffat under senare år antyder att det kan finnas ett grundläggande strukturellt problem inom polisen och pekade på uppgifter om bl.a. bristande samsyn, dåligt chefs- och ledarskap samt bristfällig utbildning.

Polisverksamhet i förändring – del 2 (SOU 2002:117), slutbetänkande från Polisverksamhetsutredningen. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att polisen inte längre skall förvara personer som omhändertas enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. i polisarrest. Polisen skall dock enligt förslaget även fortsättningsvis omhänderta personer enligt lagen, men skall därefter - när det inte är aktuellt att överlämna den omhändertagne till sjukhus, annan vårdinrättning eller till bostaden - överlämna den omhändertagne till socialnämnden i den kommun där omhändertagandet har skett. Utredningen föreslog vidare att polisens arbetsuppgifter som innebär att polismyndigheten verkställer beslut om omhändertagande av djur enligt djurskyddslagen (1988:534) överförs till länsstyrelsen. Förslaget lämnar dock möjlighet för ett samarbete mellan polismyndigheten och länsstyrelsen vad gäller ansvarsfördelningen.

Förändringar i tingsrättsorganisationen – en utvärdering av sammanläggningar av tingsrätter 1999 – 2001 (SOU 2003:5), betänkan-

de från Utredningen om utvärdering av vissa förändringar i tingsrättsorganisationen. Utredningen hade i uppdrag att utvärdera de sammanläggningar av tingsrätter som har genomförts under åren 1999-2001. Utredningen konstaterade bl.a. att de sammanläggningar som omfattats av utredningens uppdrag inte har medfört någon nämnvärd försämring för allmänheten vad gäller tillgängligheten till tingsrätten. Vidare menade utredningen att dessa sammanläggningar har skapat bättre förutsättningar för att bl.a. utveckla tingsrätternas arbetsformer och öka personalens kompetens. Sammanläggningarna har enligt utredningen också medfört en bättre geografisk samordning med åklagarnas och kriminalvårdens organisationer. Utredningen framförde kritik bl.a. mot att sammanläggningarna i vissa fall har genomförts inom ett alltför begränsat geografiskt område och att man inte har tagit hänsyn till behovet av mer omfattande förändringar inom hela regioner. I några av de granskade tingsrätterna bedrivs arbetet efter sammanläggningarna på flera verksamhetsorter, vilket har skapat problem bl.a. vad gäller arbetsledning, arbetsfördelning och samordning. Utredningen ansåg mot den bakgrunden att den organisationsmodellen inte bör användas.

Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32), betänkande från 11 september-utredningen. Utredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i örigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.

Utredningen föreslog bl.a. att statsmakterna skall ansluta sig till en tolkning av regeringsformen som innebär att regeringen får sätta in Försvarsmakten i strid för att möta ett väpnat angrepp mot riket även när det inte härrör från en främmande stat. Utredningen föreslog vidare att Försvarsmakten tillfälligt får medverka vid bevakning av civila skyddsobjekt efter begäran av länsstyrelse. Vidare föreslog utredningen att RPS och Försvarsmakten skall ha ett organiserat samarbete för att kunna hantera omfattande angrepp där NBC-stridsmedel (nukleära/radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel) används samt vid hot om sådana angrepp. Försvarsunderrättelsemyndigheterna skall enligt utredningen få inhämta information utomlands som är av betydelse för skyddet mot terroristangrepp.

Utredningen föreslog vidare att Säkerhetspolisen skiljs från RPS och ombildas till en icke-polisiär civil säkerhetstjänst. Samtidigt bör det enligt utredningen bildas en ny enhet inom Rikskriminalpolisen för särskild polisverksamhet, till vilken bör föras de direkta polisuppgifter som har anknytning till brott mot

polisuppgifter som har anknytning till brott mot rikets säkerhet och terroristbrott såsom förundersökningsuppgifter samt frihetsberövanden, beslag och liknande åtgärder. Till den nya enheten bör enligt utredningen också föras de uppgifter inom säkerhetsskyddet som avser personskyddet av bl.a. den centrala statsledningen.

Utredningen föreslog också att det i polislagen (1984:387), Pl, införs regler om provokation, infiltration samt användning av kroppsmikrofoner och pejling (positionsbestämning). Metoderna skall enligt utredningen få användas redan på spaningsstadiet. Utredningen lämnade i dessa delar inte något författningsförslag, utan hänvisade efter en överenskommelse till förslag från oss. Vi presenterade därefter i betänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) förslag till lagreglering beträffande bl.a. dessa metoder.

Utredningen föreslog att polisen, eller tjänsteman vid Kustbevakningen, i samband med inresekontroll får undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i fartyg i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i utlänningslagen.

Krisberedskapsmyndigheten skall enligt utredningen bl.a. se till att det finns information att inhämta från berörda myndigheter och andra organ i samband med omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser som berör Sverige.

Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41), betänkande från Kommittén om tillsynen över polis och åklagare.

Kommittén hade bl.a. i uppgift att överväga om det finns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet. Kommittén stannade för att den nuvarande organisationen bör behållas, men att vissa brister borde åtgärdas. Kommittén föreslog att RPS styrelse anförtros tillsynen över Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamhet. Vidare föreslog kommittén att polisstyrelserna vid landets polismyndigheter ges ett tydligare tillsynsansvar. Vad gäller tillsynen över åklagarväsendet föreslog kommittén att de överåklagare som är myndighetschefer skall, jämte RÅ, ha ett tydligt, författningsreglerat tillsynsansvar.

Kommittén hade även att överväga frågor om hanteringen av brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet. Kommittén menade att nuvarande ordning för handläggning av anmälningar mot polisanställda i princip bör behållas. Dock skall enligt kommittén finnas för internutredningar särskilt utsedda åklagare och särskilda utredningsenheter hos poli-

sen. Kommittén föreslog vidare att lekmannainsynen skall öka genom att polisstyrelserna skall utse två personer som skall följa verksamheten. Utredningarna skall enligt kommittén bedrivas med särskild skyndsamhet. Vad gäller utredningar om brott av åklagare föreslog kommittén att Justitiekanslern skall överta RÅ:s ansvar när det gäller att besluta om att inleda förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra åtalet i domstol.

Hovrättsprocessen i framtiden (Ds 2001:36). I promemorian föreslås bl.a. att det i tvistemål och domstolsärenden alltid skall krävas prövningstillstånd vid överklagande från en tingsrätt till en hovrätt. För brottmålen föreslås dock inga ändringar i den delen. Vidare föreslås för både tvistemål och brottmål att berättelser som i tingsrätt lämnas i bevissyfte som huvudregel skall spelas in på video. Hovrätten skall hålla förhör med samma person endast om det är nödvändigt att ställa ytterligare frågor. Enligt förslaget skall hovrätten även utan ett omförhör ha möjlighet att ändra tingsrättens tilltrosbedömning i de fall där förhöret har spelats upp på video i hovrätten. I promemorian föreslås också att hovrätten skall kunna bestämma att en överklagad dom och handlingar som legat till grund för denna, en inspelning eller en uppteckning av ett tingsrättsförhör samt en handling som ingår i hovrättens akt helt eller i vissa delar skall få läggas till grund för domen utan att ha lagts fram vid huvudförhandlingen.

Några frågor om ordningslagen (Ds 2001:66). I promemorian föreslås bl.a. att prövningen av tillstånd till tävling på väg med fordon förs över från polismyndigheten till länsstyrelsen.

Några frågor om sekretess (Ds 2002:29). I promemorian föreslås bl.a. att reglerna om sekretess om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden hos domstolar i deras rättskipande och rättsvårdande verksamhet såvitt avser användningen av tvångsmedel ändras på det sättet att ett s.k. rakt skaderekvisit skall gälla. Förslaget innebär bl.a. att förhandlingar i domstol under förundersökningen, t.ex. häktningförhandlingar, kommer att vara offentliga i större utsträckning än i dag. Vidare föreslås i promemorian att sekretess för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden skall gälla i mål och ärenden i domstol om brott mot tystnadsplikt och dataintrång. I promemorian föreslås också att uppgifter i en förundersökning eller annan brottutredning om identiteten hos en trafikant kan lämnas också till annan än enskild (jfr angående sistnämnda fråga nedan ang. prop. 2000/01:109).

Ny ordning för utfärdande av rättsintyg (Ds 2003:3). I promemorian konstateras att det har påtalats problem med rättsintyg främst avseende kvalitetsaspekter, handläggningstider och ekonomiska frågor. I promemorian föreslås att Rättsmedicinalverket anförtros huvudmannaskapet för rättsintyg. Vidare bör enligt promemorian flertalet rättsintyg koncentreras till färre läkare och tandläkare och Rättsmedicinalverket bör ha rätt att ta ut avgifter för utfärdande av rättsintyg och att besluta om ersättning till den läkare som enligt avtal med myndigheten har åtagit sig att utfärda rättsintyg. Vidare skall enligt promemorian landstingen ges rätt att ta ut avgift för rättsintyg som utfärdas i tjänsten av läkare eller tandläkare inom hälso- och sjukvården. Enligt promemorian skall vidare tas fram enhetliga blanketter för beställning av rättsintyg och enhetliga formulär för rättsintyg.

Överskottsinformation (Ds 2003:13). I promemorian lämnas förslag på en lagreglering om användningen av s.k. överskottsinformation, dvs. uppgifter som kommer fram vid användning av hemliga tvångsmedel och som inte har samband med ett brott som har föranlett användningen av tvångsmedlet. Enligt förslaget skall överskottsinformation som härrör från hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning få användas för att utreda begångna eller pågående brott. Sådan överskottsinformation får enligt förslaget också användas som bevis i domstol under förutsättning att fängelse i ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter. Beträffande uppgifter som lämnats i förtroende till exempelvis en präst eller en läkare föreslås att överskottsinformation får användas endast om det är tillåtet att efterforska uppgifterna vid vittnesförhör. Vad gäller uppgifter om att ett brott är på väg att begås får överskottsinformationen enligt förslaget användas för att förhindra det brottet.

En öppen domarrekrutering (SOU 2003:102), betänkande från Domarutredningen 2001. Utredningen har helt nyligen avlämnat sitt betänkande, varför vi inte haft tillgång till det när detta skrivs. Utredningen har emellertid haft i uppdrag att genomföra en översyn av rekryteringen av ordinarie domare. Utredningen skall lämna förslag till förändringar som innebär att domstolarna även i framtiden kan rekrytera ordinarie domare som tillhör de allra skickligaste och för yrket lämpligaste juristerna. I uppdraget ingår att se över om det, för att säkerställa en god rekrytering till domaryrket, fortfarande skall finnas en särskilt reglerad domarbana. Om utredaren kommer fram till att det skall finnas en särskild reglerad domarba-

na, skall utredaren lämna förslag på hur denna framöver skall vara utformad. Utredaren skall även se över och lämna förslag på hur domstolarnas behov av domare för förstärknings- och vikariatsändamål skall tillgodoses.

2.7.2 Propositioner och skrivelser

Det har också lagts fram ett antal propositioner i riksdagen med förslag som berör beredningens ansvarsområde.

Stöd till brottsoffer (prop. 2000/01:79). Regeringen föreslog i propositionen att rätten till målsägandebitråde utvidgas genom att även andra brott än brott enligt brottsbalken omfattas av rätten till målsägandebitråde. Vidare föreslogs att det i socialtjänstlagen (1980:620) förtydligas att socialtjänsten har ett ansvar för alla kommuninvånare som har utsatts för brott och som behöver stöd och hjälp. Regeringen presenterade också en strategi för det fortsatta brottsofferarbetet, ett antal förordningsändringar för att förbättra informationen och stödet till brottsoffer och ett antal myndighetsgemensamma och myndighetsspecifika uppdrag. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2000/01:JuU20, rskr. 2000/01:205).

7 kap. rättegångsbalken (prop. 2000/01:92). Regeringen föreslog i propositionen en uttrycklig bestämmelse om vilka åklagare som är allmänna åklagare och att samlingsbegreppen distriktsåklagare och statsåklagare skulle utmönstras ur rättegångsbalken. Vidare föreslogs bl.a. en viss utvidgning av bestämmelserna om jäv mot åklagare. Propositionen bifölls med en språklig justering av riksdagen (bet. 2000/01:JuU23, rskr. 2000/01:207).

Åtgärder mot inställda huvudförhandlingar i brottmål vid tingsrätterna m.m. (prop. 2000/01:108). Regeringen föreslog i propositionen ett antal ändringar i rättegångsbalken och delgivningslagen (1970:428) som syftar till att minska antalet inställda huvudförhandlingar i brottmål vid tingsrätterna. Regeringen föreslog att kravet på utevaro vid ett tidigare tillfälle för att domstolen skall kunna döma till fängelse tas bort och att möjligheterna till uppskov med huvudförhandling i mål där den tilltalade är anhållen eller häktad mjukas upp för mer omfattande mål. Regeringen föreslog också att en tingsrätt skall kunna använda förenklad delgivning i de fall där den tilltalade i samband med föreläggande av ordningsbot eller utredning av ett brott som kan beivras genom föreläggande av ordningsbot har fått information om att sådan delgivning kan komma

att användas i tingsrätten i händelse av att åtal väcks. I propositionen föreslog regeringen också, som ett led i den pågående reformeringen av domstolsväsendet, att det skall vara möjligt att ett ärende om företagsrekonstruktion, skuldsanering eller felparkering handläggs av en annan tingsrätt än den som enligt gällande regler är behörig. Propositionen bifölls av riksdagen såvitt avsåg ändringarna i rättegångsbalken och delgivningslagen, men avslogs såvitt avsåg de föreslagna forumbestämmelserna (bet. 2000/01:JuU28, rskr. 2000/01:225).

Skadelidandes rätt att ta del av uppgifter ur nedlagda förundersökningar, m.m. (prop. 2000/01:109). Regeringen föreslog i propositionen nya bestämmelser i sekretesslagen. Med stöd av bestämmelserna skall en skadelidande som är i behov av uppgifter i avslutade förundersökningar eller andra brottsutredningar för att kunna få anspråk på skadestånd eller på bättre rätt till egendom tillgodosett ges möjlighet att trots sekretess få del av uppgifterna. Vidare föreslogs att den underrättelse om att beslag kan komma att hävas som enligt rättegångsbalken skall sändas till den person som gjort anspråk på egendomen också skall innehålla uppgift om hos vem beslaget har gjorts. Det föreslogs också att polisen på begäran av en enskild som lidit person- eller sakskada vid en trafikolycka, får lämna ut uppgift om identiteten hos en trafikant som haft del i olyckan. Slutligen föreslogs att om det uppstår ett överskott vid uppbörd av böter, skall överskottet betalas tillbaka till den bötfällda bara om det uppgår till minst 50 kronor. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2000/01:KU17, rskr. 2000/01:235).

Behandling av personuppgifter inom kriminalvården (prop. 2000/01:126). Regeringen föreslog i propositionen en lag om behandling av personuppgifter inom kriminalvården, exempelvis avseende rättsväsendets myndigheters behov av information om verkställighet av påföljd och häktning samt för att upprätthålla säkerheten och förebygga brott under den tid som en person är föremål för en kriminalvårdsåtgärd. Bestämmelserna innebär bl.a. att kriminalvården ges utökade möjligheter att behandla uppgifter om intagna som utgör särskilda risker i t.ex. hot- eller våldshänseende. Propositionen bifölls med en språklig justering och med tillägg av en övergångsbestämmelse av riksdagen (bet. 2000/01:JuU31, rskr. 2000/01:285).

Lag om grupprättegång (prop. 2001/02:107). Regeringen föreslog i propositionen att en ny taleform - grupp-talan - införs. Med grupp-talan avses att någon utan rättegångsfullmakt för talan för medlemmarna av en grupp. Gruppmedlemmarna är inte parter i

rättegången och behöver inte medverka aktivt. En dom i processen gäller för och mot alla som ingår i gruppen. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2001/02:JuU16, rskr 2001/02:246).

Kallelser av barn och ungdomar till domstolssammanträde, m.m. (prop. 2001/02:111). I propositionen föreslogs ett förbud mot att vid vite kalla den som inte har fyllt 15 år till ett domstolssammanträde. Regeringen föreslog också att kallelser till ungdomar som har fyllt 15 men inte 18 år inte skall förenas med vite, om den unge inte kan infinna sig utan medverkan av vårdnadshavare eller annan som svarar för hans eller hennes vård och fostran. I de fall barn och ungdomar som inte har fyllt 18 år skall kallas till ett sammanträde föreslog regeringen att den unges vårdnadshavare eller annan som svarar för den unges vård eller fostran normalt skall underrättas om kallelsen. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2001/02:JuU23, rskr. 2001/02:225).

Snabbare lagföring (prop. 2001/02:147). I propositionen, som bygger på vårt första delbetänkande Snabbare lagföring 1 - Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59), föreslog regeringen att åklagarens behörighet att utfärda stämning och kalla till huvudförhandling utvidgas och att åklagaren, innan talan har väckts vid domstol, får inhämta viss personutredning. Vidare föreslog regeringen att den som skall höras under en förundersökning skall kunna kallas till förhöret vid påföljd av vite och att möjligheterna att tillgripa hämtning till förhör utvidgas. Propositionen bifölls med viss språklig justering av riksdagen (bet. 2001/02:JuU24, rskr. 2001/02:249).

Administrativ samverkan mellan tingsrätt och länsrätt (prop. 2002/03:4). I propositionen föreslog regeringen vissa lagändringar i syfte att underlätta för tingsrätter och länsrätter på samma ort att samverka i administrativa frågor, bl.a. genom att ha samma chef som en del i en administrativ samverkan. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2002/03:JuU2, rskr. 2002/03:21).

Hemliga tvångsmedel - offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering (prop. 2002/03:74). I propositionen föreslog regeringen att det införs ett system med offentliga ombud i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Det offentliga ombudet skall ha till uppgift att bevaka enskildas integritetsintressen. Ombudet skall ha tillgång till allt material som ligger till grund för domstolens prövning och ha möjlighet att överklaga domstolens beslut. Vidare föreslogs en mer ändamålsenlig reglering av de hemliga tvångsmedlen. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2003/04:JuU2).

Lag om elektronisk kommunikation, m.m. (prop. 2002/03:110). I propositionen föreslog regeringen en ny lag om elektronisk kommunikation. Den nya lagen skall ersätta nuvarande telelag (1993:597) och lagen (1993:599) om radiokommunikation. Lagen skall gälla elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. Propositionen bifölls av riksdagen (bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:228).

Fortsatt reformering av tingsrättsorganisationen (skr. 2002/03:126). I skrivelsen redogjordes för den utvärdering som genomförts av förändringarna i tingsrättsorganisationen och för planerade åtgärder av tingsrättsorganisationen. Regeringen gjorde bl.a. bedömningen att målen med reformeringen av tingsrättsorganisationen i allt väsentligt uppnås genom sammanläggningarna och att reformeringen av den yttre tingsrättsorganisationen därför bör fortsätta. Skrivelsen behandlades av riksdagen den 12 november 2003 (bet. 2003/04:JuU4).

2.7.3 Pågående utredningsarbete

Personsäkerhetsutredningen (Ju 2001:10) har i uppdrag att utforma ramen för ett program till skydd för bevispersoner m.fl. och föreslå den lagstiftning som behövs. I uppdraget ingår att överväga hur den personkrets som kan komma att omfattas av ett skyddsprogram skall avgränsas. Utredningen skall också överväga frågan om ersättning skall kunna lämnas till bevispersoner m.fl. och undersöka behovet av att lagreglera berörda huvudmäns samarbete och ansvarsfördelning i fall då en person omfattas av ett skyddsprogram. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 31 december 2003.

Uppdrag till RÅ att se över formerna för rekrytering av åklagare m.m. I april 2002 gavs RÅ i uppdrag att genomföra en översyn av regleringen och ordningen för rekrytering av åklagare till åklagarväsendet (dnr Ju2001/3160/PÅ). Översynen skall syfta till att bredda och förbättra möjligheterna att rekrytera sådana ordinarie åklagare som enligt nuvarande reglering anställs av RÅ (dvs. chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare). En utgångspunkt i det arbetet skall vara att skickliga och lämpliga jurister bör kunna rekryteras som ordinarie åklagare, oavsett deras tidigare erfarenheter från juristyrket.

En viktig del av uppdraget anges vara att RÅ skall analysera och utveckla om det finns behov av en särskild ordning eller reglering för att säkerställa en fortsatt god rekrytering till åklagarväsendet. Om analysen leder till att det bör finnas en sådan ordning eller reglering skall RÅ lämna förslag på hur den lämpligen bör utformas.

RÅ skall också beskriva och analysera hur EBM och övriga åklagarmyndigheter kan ges befogenheter och möjligheter att självständigt kunna anställa ordinarie åklagare vid respektive myndighet. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2003.

Kriminalvårdskommittén (Ju 2002:13) har i uppdrag att utarbeta förslag till en ny kriminalvårdslag. Kommittén skall dels göra en genomgripande översyn av regelverket i sak, dels se över den lagtekniska och språkliga utformningen. Den nya lagen skall reglera verkställigheten av samtliga kriminalvårdspåföljder, såväl slutna kriminalvård (fängelse) som öppna (frivårdspåföljderna m.m.). Kommittén skall särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott utan att kraven på säkerhet och samhällsskydd eftersätts (Dir. 2002:90). Kommittén beräknas avsluta sitt arbete den 1 december 2004.

Utredningen om översyn av det allmännas ingripanden vid ungdomsbrott (Ju 2002:14) har i uppdrag att följa upp och vidareutveckla 1999 års påföljdsreform såvitt avser unga lagöverträdare. Arbetet skall utföras mot bakgrund av en analys av hur de kriminalpolitiska intentionerna bakom det nuvarande påföljdssystemet har förverkligats. Utredningen skall med denna utgångspunkt göra en översyn av påföljdssystemet och lämna förslag till hur detta kan vidareutvecklas och förbättras. Uppdraget omfattar såväl frågan om valet av påföljd som verkställigheten av de olika påföljderna. Möjligheterna att utveckla påföljderna och skapa nya påföljdsalternativ skall särskilt övervägas. De åtgärder som vidtas skall vara ägnade att motverka att den unge återfaller i brott. Syftet med uppdraget är att, med upprätthållande av de straffrättsliga principerna om proportionalitet, förutsebarhet och konsekvens, gå vidare i arbetet med att utveckla ett påföljdssystem för unga som har ett pedagogiskt och tydligt innehåll samt att utifrån den unges behov skapa bättre förutsättningar för ett återförande till ett socialt välfungerande liv och på så sätt åstadkomma en positiv förändring (Dir. 2002:95). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 30 september 2004.

Utredningen om översyn av Brottsförebyggande rådet och dess verksamhet (Ju 2003:01) har i uppdrag att göra en översyn av BRÅ. BRÅ:s verksamhet och organisation skall analyseras. Utredningen

skall lämna förslag till hur BRÅ:s framtida verksamhet bör se ut, vilka ansvarsområden som myndigheten bör ansvara för och hur verksamheten bör organiseras. Förslag till en ny förordning med instruktion för BRÅ skall lämnas (Dir. 2003:26). I september 2003 gavs tilläggsdirektiv till utredningen (Dir. 2003:108). Enligt dessa skall utredningen, utöver det tidigare givna uppdraget, göra en utvidgad kartläggning av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som är relevant för kriminalpolitikens mål att minska brottsligheten och öka tryggheten. Utredningen beräknas avsluta sitt arbete senast den 30 januari 2004.

Justitiedepartementet har tillsatt en utredare för att studera *vissa strukturella frågor inom polisen* (Ju 2003:F). Utredaren skall med utgångspunkt i vissa uttalanden från Göteborgskommittén (se ovan) granska de polisinsatser som gjorts i samband med mordet på Olof Palme, spionen Stig Berglings flykt, dödsskjutningarna på Stureplan, Osmo Vallos död och polismorden i Malexander. Av utredarens redovisning skall framgå om det finns någon gemensam nämnare som polisen kan påverka och som har haft negativ inverkan på händelseförloppen. Om så är fallet skall utredaren i redovisningen av uppdraget peka på de behov av förändring som finns och som inte redan tas om hand av det utvecklingsarbete som pågår. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 2004.

Utredningen om en översyn av Brottsoffermyndigheten (Ju 2003:08). En särskild utredare har i uppdrag att göra en översyn av Brottsoffermyndigheten och av brottsofferfonden. Utredaren skall

- analysera Brottsoffermyndighetens verksamhet, organisation och arbetsformer mot bakgrund av de intentioner som uttalades av regeringen när myndigheten bildades,
- beakta utvecklingen på brottsofferområdet och de eventuella nya behov av insatser på området som uppkommit sedan myndigheten bildades,
- överväga det förslag om att inrätta en särskild nationell samordnare när det gäller våld i nära relationer, som Personsäkerhetsutredningen lagt fram i delbetänkandet Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer (SOU 2002:71),
- lämna förslag till hur Brottsoffermyndighetens framtida verksamhet skall se ut, vilka ansvarsområden som myndigheten skall ha och hur verksamheten bör organiseras,
- se över brottsofferfonden mot bakgrund av de intentioner som lagstiftaren hade när fonden inrättades och i ljuset av utvecklingen på området samt

- se över förordningen med instruktion för Brottsoffermyndigheten och lämna förslag till författningsändringar och får föreslå förändringar i förordningen (1994:426) om brottsofferfond.

Uppdraget skall redovisas senast den 30 april 2004.

2.8 Granskning av rättsväsendets aktörer

Granskningar av rättsväsendets aktörer har de senaste åren genomförts av olika externa granskare och med olika infallsvinklar. Nedan följer en sammanfattning av de för vårt uppdrag mer centrala granskningar som har genomförts av RRV, Riksdagens revisorer och JO.

2.8.1 RRV:s granskningar av rättskedjan

RRV har i ett antal granskningar studerat rättsväsendet från ett rättskedjeperspektiv. Nedan följer en sammanfattning av dessa granskningar.

Rättskedjan (RRV 1996:63)

I rapporten *Rättskedjan* (RRV 1996:63) tog RRV sin utgångspunkt i rättsväsendets egenskaper som en produktionskedja och menar att varje länk i rättskedjan (polis, åklagare, domstol och kriminalvård) inte enbart skall ha som syfte att maximera nyttan av den egna verksamheten utan även bidra till den samlade effektiviteten i systemet.

Verket anförde bl.a. att det är stor skillnad i genomströmningstider mellan olika brottstyper. Resursfördelningen och arbetsbelastningen varierade enligt verket både geografiskt och mellan de olika myndigheterna inom samma geografiska område. Verket konstaterade vidare att när det gäller utformningen av den lokala organisationsnivån hade samordning mellan de olika aktörerna knappast varit någon ledstjärna. Verket menade dock att man kunde se vissa tecken på en ändrad inställning i det avseendet. Vad gäller styrningen av respektive myndighet menade verket att förutsättningarna för de olika myndigheterna var radikalt olika. Verket menade bl.a. att graden av mål- och resultatstyrning, decentralisering av budget- och beslutsansvar etc. ökade inom polisväsendet och kriminalvår-

den. Domstols- och åklagarorganisationerna var däremot enligt verket starkt regelstyrda, vilket påverkar förutsättningarna för en snabb utveckling av styrformer och ett effektivt resursutnyttjande. Beträffande informationsförsörjningen menade verket att man inom detta område haft ett rättskedjerspektiv, men att det har varit svårt att uppnå konkreta resultat.

RRV menade sammanfattningsvis att det genom åren inte har gjorts mycket vare sig för att åstadkomma högre effektivitet i ett rättskedjerspektiv eller för att genomföra sådana åtgärder i praktiken. En viktig framåtriktad slutsats av granskningen var enligt verket att när det gäller rättsväsendet är det av vikt att man fokuserar på sektorn som helhet och inte endast på varje enskild myndighets behov.

RRV framförde avslutningsvis förslaget att regeringen skulle låta utreda förutsättningar och alternativa möjligheter för att bättre kunna styra rättsväsendet utifrån ett koncernperspektiv i syfte att nå effektivitetsvinster. Verket presenterade fyra alternativa modeller för en sådan styrning: (1) en koncernmyndighet för hela rättskedjan, (2) en samlad styrfunktion inom regeringskansliet, (3) ett institut för rättsadministrativ analys eller (4) en fördjupad prövning via särskilda utredningar.

Brottmålskedjan - i Sverige och andra länder (RRV 1999:30)

RRV har i rapporten kartlagt och analyserat olika problemområden inom brottmålskedjan i Sverige och andra länder. Enligt verket tillämpas ett kedjerspektiv avseende brottmål främst i Nederländerna, England och USA samt i viss mån i Frankrike och Sverige. Dessa och ytterligare några länder strävar enligt verket bl.a. efter att klara upp mindre och bagatellartade brott utan att nödvändigtvis blanda in det reguljära domstolsväsendet, dvs. att på rättslig grund sortera bort ärenden från vidarehandläggning i rättskedjan (s.k. attrition).

RRV anförde i rapporten att man hade för avsikt att mot bakgrund av den genomförda kartläggningen gå vidare och granska en brottmålskedja på lokaloperativ nivå (se nedan rapporten 2001:3-4).

Brottmålskedjan - rättsadministrativ analys med internationella jämförelser (RRV 2001:3-4)

RRV granskade i rapporten hur lång tid det tar för rättssystemet att hantera vanligt förekommande brottmålsärenden, s.k. mängdbrott, med misstänkt gärningsman från anmälan till dom i tingsrätt. Verket gjorde följande sammanfattande iakttagelser:

- Genomströmningstiderna är enligt verket för långa. Verkets granskning visar att inom fyra till sex månader har hälften av de granskade mängdbrottsärendena med misstänkt gärningsman avslutats. Ytterligare 25 procent av ärendena tar oftast två till tre gånger längre tid för respektive aktör att avsluta. Även tiderna fram till avskrivning under pågående förundersökning är för långa, t.ex. tog det i Stockholm mer än tio månader innan 75 procent av misshandelsärendena hade skrivits av.
- En stor del av genomströmningstiderna består av väntan på nästa åtgärd eller att nästa aktör skall ta över ärendet, medan den aktiva tiden med förhör, bevissäkring, huvudförhandling m.m. står för en mindre del. Verket redovisade att RPS har beräknat att omkring 2-3 procent av polisens utredningstid består av aktiva åtgärder.
- Andelen ärenden som avskrivs var enligt verket hög. Misshandelsärenden med utpekad gärningsman avskrivs i stor utsträckning, oftast med motivet ”brott kan ej styrkas”. I Stockholm avskrevs enligt verket 78 procent av misshandelsärendena och 58 procent av dessa med den ovan angivna motiveringen. Även andelen avskrivningar för butikstöld/snatterier var enligt verket relativt hög.
- Verket menade att de långa genomströmningstiderna och avskrivningarna främst beror på att ärendet efter polisens förstahandsåtgärder inte blir föremål för vidare utredning, s.k. andrahandsåtgärder. Verket menade vidare att beslut avseende mängdbrott ofta fördröjs hos både polis och åklagare på grund av att andra åtgärder måste gå före. Orsaken till en hög andel avskrivningar är enligt verket svårigheter att få fram tillräckliga bevis, vilket enligt verket påverkas av hur polis och åklagare utreder och samverkar i brottmålskedjan. Verket redovisar att såväl RÅ som Riksdagens revisorer har framhållit den bristande kvaliteten på polisens utredningar som en orsak till långa tider och minskad lagföring. Långa handläggningstider i domstol beror enligt verket till stor del på att mängdbrott administreras i tur och ordning oavsett om målet är av enkel eller komplicerad beskaffenhet. Slutligen anförde verket att utevaro från domstolsförhandling är ett stort problem för domstolarna och att en fjärdedel av alla huvudförhandlingar måste

ställas in på grund av att tilltalade, målsägande eller vittnen inte inställer sig.

- Verket påpekade vidare att de berörda myndigheterna uppvisar en brist på administrativ helhetssyn. Polis, åklagare, domstol och kriminalvård arbetar i huvudsak som oberoende och alltför osynkroniserade aktörer. Vidare menade verket att statsmakternas uttalanden om helhetssyn inte motsvaras av en policy för styrning och administrativ samverkan mellan brottmålskedjans aktörer. Det förhållandet att rättsväsendets aktörer använder sig av olika begrepp och definitioner i statistiken försvårar enligt verket styrning, jämförbarhet och uppföljning.

RRV menade sammanfattningsvis att det behövs ett snabbförfarande för mängdbrottsärenden i syfte att förkorta genomströmningstider och öka lagföringen. Verket presenterade också en sådan modell. Vidare borde enligt verket inrättas en funktion för att följa upp resultat samt att beställa och sammanställa beslutsunderlag för brottmålskedjan. RRV hänvisade vad gällde eventuella fortsatta rättspolitiska överväganden till oss. Vi har vårt betänkande Snabbare lagföring 4 - Ett snabbförfarande för brottmål (SOU 2002:45) lämnat förslag till ett snabbförfarande för brottmål som till en del överensstämmer med verkets förslag.

2.8.2 RRV:s granskningar i övrigt

RRV har de senaste åren genomfört flera granskningar av rättsväsendets aktörer vid sidan av de ovan refererade rapporterna om rättskedjan. Granskningarna rör dock förhållandena inom respektive myndighet och presenteras inte närmare här.

Vad gäller polisen hänvisas till Hinder för ett effektivare resursutnyttjande och Lägesbeskrivning (RRV 1996:64 del 1 och 2), Polisens arbetstider (RRV 1998:53), Närpolisreformen och polisens arbetstider (RRV 1999:42) och Fortsatt utveckling av polisen (RRV 2000:9).

Beträffande åklagarväsendet hänvisas till Granskning av åklagarväsendets ekonomi (RRV 1998:11) och Vad hindrar EBM? (RRV 2001:29).

Vad avser domstolsväsendet hänvisas till Domstolsväsendet - resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1997:48) och Tingsrätter i förändring - granskning av tolv sammanlagda tingsrätter 1999-2001 (RRV 2002:9).

Beträffande kriminalvården hänvisas till Effektivare kriminalvård - en hinderanalys (RRV 1999:27) och Kriminalvårdens personal (RRV 2002:26).

2.8.3 Riksdagens revisorer

Vad gäller frågor som har anknytning till vårt uppdrag bör tre granskningar av Riksdagens revisorer särskilt nämnas.

Nedläggningen av häktet i Östersund (Rapport 1997/98:7)

Häktet i Östersund lades ner den 1 januari 1996. Nedläggningen var ett led i genomförandet av besparingar inom kriminalvården. I en rapport från Riksdagens revisorer om konsekvensanalyser inom kriminalvården (Rapport 1995/96:6) beskrev revisorerna bl.a. de skilda uppfattningar som kriminalvården i Östersund och de lokala myndigheterna hade beträffande vilka konsekvenser nedläggningen av häktet skulle kunna få. I revisorernas granskning framkom bl.a. att det var osäkert om nedläggningen av häktet skulle vara samhällsekonomiskt lönsam.

Sedan häktet hade lagts ned granskade Riksdagens revisorer nedläggningen på nytt i rapporten 1997/98:7 och angav där bl.a. att Kriminalvården hade gjort en vinst genom att lägga ned häktet i Östersund, men att nedläggningen hade medfört ökade kostnader för främst polisen. Revisorerna konstaterade vidare att häktade från Östersundsområdet inte lika ofta får besök av sina anhöriga som övriga häktade och att de även har sämre möjligheter att träffa sin advokat. Det finns enligt revisorerna vidare en risk för att utredningskvaliteten har försämrats efter nedläggningen. Detta innebär enligt revisorerna att vinsten för staten och samhället i övrigt kan diskuteras.

Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9)

Riksdagens revisorer presenterade i rapporten en granskning av hur polis- och åklagarväsendena på central, regional och lokal nivå är organiserat och hur rättsväsendets prestationer varierar mellan de län som granskats speciellt.

Revisorerna konstaterade att det var svårt att få en bild av den ekonomiska utvecklingen inom polis- och åklagarväsendena och

föreslog att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur rättsväsendets utgifter med fördelning på de olika anslagen har utvecklats under de senaste tio åren.

Vad gäller de omorganisationer som under 1990-talet genomfördes inom åklagar- och polisväsendena menade revisorerna att dessa visat olika grad av centralisering och decentralisering. Revisorerna påpekade bl.a. att det vid genomförandet av närpolisreformen inte fanns tillräckliga riktlinjer för hur reformen skulle genomföras. Vidare konstaterade revisorerna att i samband med omorganisationerna sjönk de prestationer inom polis- och åklagarväsendena som rör brottsutredningsverksamheten. Prestationerna borde enligt revisorerna ha återgått till den nivå som uppnåddes före reformerna eller ha förbättrats.

Revisorerna påpekade vidare att måtten för att bedöma och polisens och åklagarnas prestationer inte är entydiga och att det saknas kvalitetsmått i polisens resultatredovisning. Det finns därmed enligt revisorerna en risk för att rättssäkerhetsfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt.

Revisorerna menade att ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. En enkätundersökning som genomfördes visade att många domare, offentliga försvarare och utredare vid försäkringsbolag ansåg att förundersökningarnas kvalitet hade blivit sämre under 1990-talet. Revisorerna såg allvarligt på den kritik som hade framkommit.

Revisorerna genomförde också en undersökning av handläggningstiderna i tre län för samtliga anmälningar år 1997 avseende personer födda 1973 som var skäligen misstänkta för misshandel. Av de 341 ärenden som ingick i undersökningen lades 57 procent ned och 24 procent handlades fortfarande av polis eller åklagare vid undersökningstillfället. Undersökningen visade enligt revisorerna också att handläggningstiderna var anmärkningsvärt långa och revisorerna menade att förundersökningsverksamheten måste ses som en helhet och att tillsynen där kvalitetsfrågor och handläggningstider beaktas inte är tillräcklig.

Utredningsverksamheten har enligt revisorerna decentraliserats i samband med närpolisreformen. Utredningskvaliteten skulle enligt revisorerna öka och handläggningstiderna bli kortare om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisområdena infördes. En ökad satsning på utbildning av de poliser som arbetar med utredningar skulle enligt revisorerna också förbättra utredningarnas kvalitet.

Polisens avskrivningar av brott (Rapport 2002/03:19)

Riksdagens revisorer överlämnade i juni 2003 rapporten Polisens avskrivningar av brott (Rapport 2002/03:19) till regeringen och berörda myndigheter. I rapporten redovisas en granskning av främst de olika samband som finns mellan avskrivningar och centrala resultatmått som används för att mäta polisens utredningsverksamhet.

Enligt rapporten skriver polisen av omkring 75 procent av alla brottsanmälningar. Merparten av brottsanmälningarna skrivs av direkt utan att någon förundersökning inleds. Endast 16 procent av ärendena lämnas till åklagare. Redovisningen av avskrivningarna påverkar enligt revisorerna de mått som används för att mäta polisens utredningsverksamhet.

Enligt revisorerna avskrivs dock samma typ av ärende med olika beslutsmotiveringar i olika polismyndigheter. Revisorerna menar att detta beror på dålig kunskap om och förståelse av vad motiveringarna betyder och innebär. Valet av beslutsmotivering påverkar också polisens resultat, dvs. valet av en beslutsmotivering kan leda till ett bättre resultat medan valet av en annan beslutsmotivering kan leda till ett sämre resultat. Revisorerna föreslog mot denna bakgrund att centrala riktlinjer utarbetas för att beslut vid avskrivningar skall motiveras mer enhetligt.

Revisorerna menade vidare att den officiella kriminalstatistiken är ofullständig och svårtolkad. De brott som avskrivs direkt redovisas inte, medan de brott som avskrivs efter det att förundersökning har inletts redovisas beroende på vilken motivering som har använts. Brott som skrivs av kan betraktas som uppklarade i statistiken även om det inte finns någon gärningsman bunden till brottet. Detta medför enligt revisorerna att uppklaringsprocenten ökar. Revisorerna föreslog mot denna bakgrund vissa förändringar i den officiella kriminalstatistiken.

2.8.4 JO

Som vi nämnt i avsnitt 1.3.2 har vi tagit del av samtliga s.k. kritikbeslut mot polis, åklagare och allmänna domstolar som meddelats av JO under åren 2000-2003. Vi vill därutöver särskilt framhålla följande.

JO överlämnade i maj 2002 en skrivelse till regeringen med anledning av iakttagelser under inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett antal polismyndigheter (dnr 3585-1999 m.fl.).

JO hade under tiden efter genomförandet av närpolisreformen i ett antal tillsynsärenden kunnat konstatera att det förekom brister av olika slag i närpolisens utredningar av s.k. vardagsbrottslighet. JO beslutade därför att försöka få en bredare bild av närpolisens utredningsverksamhet och genomförde under åren 1999-2001 ett antal inspektioner.

I skrivelsen anförs att syftet med inspektionerna i första hand var att undersöka om ärendena vid de inspekterade enheterna handlades i enlighet med de skyndsamhetskrav som uppställs i rättegångsbalken och lagen (1964:167) med särskilda bestämmelse om unga lagöverträdare. Ingen av de inspekterade myndigheterna undgick kritik. Det kunde enligt JO genomgående konstateras att utredningsverksamheten vid de inspekterade enheterna inte uppfyllde rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. När det gällde ungdomsmålen kunde JO i ett antal fall konstatera att det särskilda skyndsamhetskravet inte varit uppfyllt.

JO kunde konstatera att personalstyrkan i några fall var klart underdimensionerad och att det vid flera enheter saknades en effektiv och kompetent arbetsledning. På många håll förelåg brister vad gällde bevaknings- och prioriteringsrutiner. JO erinrade om att polismyndigheten enligt polisförordningen bl.a. skall fördela ärendena mellan de anställda efter deras kvalifikationer och därvid beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen samt se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall vidare beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet.

JO framhöll avslutningsvis att inspektionerna visat på allvarliga brister vad gäller utredningen av vardagsbrottslighet vid samtliga inspekterade myndigheter. JO menade att det är angeläget att man generellt ser över polisens brottsutredande verksamhet och vidtar de åtgärder som kan krävas för att utredningsverksamheten skall hålla godtagbar kvalitet. JO anförde att ett metodutvecklingsarbete hade inletts och att arbete pågick med att få ned utredningsbalanserna. JO avslutade med att påpeka att det är av avgörande betydelse för allmänhetens förtroende för polisverksamheten att arbetet med att minska balanserna inte sker på bekostnad av utredningarnas kvalitet och målsägandenas, misstänkta och andra berörda personers rättssäkerhet.

2.9 Rättsväsendets informationsförsörjning

2.9.1 Inledning

Vi har enligt våra direktiv i uppdrag att överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt än i dag kan stödja brottmålsprocessen och därigenom bidra till bl.a. korta genomströmningstider. I denna del av vårt uppdrag ingår också att undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Vi kommer i det följande att beskriva dels den s.k. RIF-verksamheten, dels de utredningsförslag och lagstiftningsåtgärder som har vidtagits på området under de senaste åren.

2.9.2 RIF-verksamheten

Uppdrag och organisation

Regeringen fastställde genom beslut år 1996 en strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning och uppdrog samtidigt åt DV, RÅ, RPS, KVS, BRÅ, Brottsoffermyndigheten, dåvarande Generaltullstyrelsen (numera Tullverket) och Riksskatteverket att fr.o.m. den 1 januari 1997 arbeta i enlighet med strategin. Regeringen uppdrog åt RPS att ansvara för nödvändiga formaliteter i samband därmed.

Enligt strategin är en samordnad informationsförsörjning en förutsättning för att rättsväsendets myndigheter bättre än för närvarande skall kunna bedriva en verksamhet som präglas av effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet samt som tillgodoser statsmakternas krav på en samordnad verksamhetsredovisning. Samordningen skulle inledningsvis omfatta informationsförsörjningen inom brottmålsförfarandet i vid mening. Successivt skulle samordningen utvecklas till att omfatta även de andra verksamhetsområdena där myndigheterna har gemensamma intressen. Samordningen angavs vara ett hjälpmedel för att effektivisera verksamheten. Samordningen skulle avse såväl frågor om verksamhet som teknik och därtill hörande administration, t.ex. säkerhetsfrågor, kommunikationslösningar, standardisering och gränssnitt. Regeringen angav som mål

för samordningen att (1) en uppgift normalt endast skall registreras en gång och kontrolleras direkt vid källan och (2) att varje behörig myndighet skall kunna få den information som behövs vid vilken tidpunkt som helst och i önskad form.

Som en följd av regeringens beslut bildades Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet). I rådet ingår företrädare för de ovan nämnda myndigheterna genom myndighetschefen eller dennes ställföreträdare. Från RPS deltar dock en chefsperson på nivån under. Ordförandeskapet alternerar vartannat år.

RIF-rådet har ett beredande organ, den s.k. RIF-gruppen. I gruppen ingår i de flesta fall två representanter från varje myndighet.

RIF-rådet och RIF-gruppen har ett sekretariat vid RPS. Vidare finns vid Justitiedepartementet en kontaktperson som bjuds in till rådets och arbetsgruppen sammanträden.

Varje myndighet svarar för sin del av samordningsverksamheten, dvs. varje myndighet fattar beslut inom sina verksamhetsområden. I rådet fattas därmed formellt inga beslut. Myndighetsgemensamma beslut kan dock komma att fattas av myndighetsföreträdarna i rådet och principöverenskommelser kan befästas där. Rådets uppgifter är i stället att planera och prioritera verksamheten, följa utvecklingen och vid behov avgöra frågor som arbetsgruppen bör ta upp.

Utvärdering av verksamheten

Regeringen angav i den ovan beskrivna strategin att verksamheten skulle utvärderas efter tre år. Regeringen gav mot den bakgrunden år 2000 Statskontoret i uppdrag att utvärdera såväl verksamhet som organisation. Utvärderingen redovisades i oktober 2000 i rapporten Kan rättsväsendets information samordnas? - En utvärdering (2000:45).

Statskontoret konstaterade att verksamheten de tre första åren hade dominerats av arbetet med att utveckla misstanke- och belastningsregistren. RPS hade i uppdrag att utveckla registren och RIF-gruppen var referensgrupp i projektet. En annan fråga som behandlades under dessa år var anpassningen till millennieskiftet, även om detta egentligen inte var en samordningsfråga för RIF-arbetet. Arbetet med dessa två frågor ledde enligt Statskontoret till att övriga aktiviteter fick begränsad uppmärksamhet.

Statskontoret menade sammantaget att resultatet av verksamheten vid tiden för rapporten hade varit begränsat. Verksamheten hade enligt Statskontoret inte prioriterats varken i Regeringskansliet eller inom myndigheterna. Sambandet mellan de övergripande dokumenten och vad som sedan sker på de berörda myndigheterna var enligt Statskontoret svagt. Statskontoret redovisade därtill den grundinställningen att utvecklingen av informationsförsörjningen är en del av verksamhetsutvecklingen och därför inte kan genomföras separat.

Statskontoret menade att om verksamheten även fortsättningsvis skulle bedrivas inom ramen för RIF-rådet och RIF-gruppen borde väsentliga förändringar göras såväl i organisationen som i arbetssättet. Statskontoret lämnade också förslag till sådana förändringar.

En strategisk plan för åren 2002-2007

RIF-rådet överlämnade i februari 2002 till regeringen en strategisk plan för åren 2002-2007. Planen innehåller för RIF-myndigheterna gemensamma målformuleringar.

Rådet angav i planen som målsättning att det senast vid utgången av år 2002 skulle ha ingåtts principöverenskommelser såvitt avser en modell för gemensamma definitioner på verksamhetsbegrepp, ett nytt sätt att klassificera brott, rätt nivå på gemensam säkerhet vid informationsutbyte och en gemensam syn på kommunikationsteknik samt definition av informationsägare.

Rådet angav vidare tre prioriterade områden. Som målsättning för dessa tre områden angav rådet att det vid utgången av år 2005 skall finnas ett effektivt IT-stöd som gör det möjligt att hantera elektroniska domar och uppgifter om laga kraft och att det senast vid utgången av år 2007 skall finnas dels ett effektivt IT-stöd för ärendehantering och informationsutbytet under förundersökningen, dels ett effektivt IT-stöd för en gemensam hantering och dokumentation av straffprocessuella tvångsmedel.

Uppföljning av den strategiska planen

I juni 2003 presenterades en uppföljning av den strategiska planen. Av sammanställningen framgår bl.a. följande.

En principöverenskommelse avseende en modell för gemensamma definitioner och verksamhetsbegrepp antogs i RIF-rådet i februari 2003.

Vad gäller gemensamma säkerhets- och kommunikationslösningar anføres att en principöverenskommelse beräknas träffas i juni 2003. Det rapporteras vidare att en e-postfunktion nu är etablerad mellan polis och åklagare.

Vidare träffades i februari 2003 en principöverenskommelse angående en ny struktur för information om brott. När det gäller nyligen avslutat eller pågående utvecklingsarbete inom IT-området beskrivs detta i 3 kap. i detta betänkande. Här vill vi dock särskilt nämna följande.

Olika projekt pågår vad gäller gemensam ärendehantering och informationsutbyte under förundersökningen. Ett nytt elektroniskt ärendehanterings- och beslutsstöd inom åklagarväsendet (Cåbra) planeras att driftsättas år 2005 (se även avsnitt 3.3.4). Ett projekt pågår för att utveckla ett nytt system inom Tullverkets brottsbekämpning och att i det sammanhanget undersöka möjligheterna för Tullverket att delvis använda såväl åklagarväsendets som polisens informationssystem (se även avsnitt 3.7.2). Ett projekt inom polisen och berörda myndigheter inom rättsväsendet för att utveckla metoder för upptagning, lagring, kommunikation och arkivering av digitala bilder och ljud vara klar under år 2003 (se även avsnitt 3.2.2). Ett person- och spårregister avseende DNA var klart år 2003 (se även avsnitt 3.2.2). Inom Riksskatteverket/skattebrottsenheterna har det utvecklats ett IT-stöd särskilt anpassat för skattebrottsutredningar (se även avsnitt 3.7.3).

Vad gäller ett stöd för hantering och dokumentation av straffprocessuella tvångsmedel anger polisen att en första etapp kommer att vara klar i februari 2004 (se även avsnitt 3.2.2).

Projekt pågår vidare beträffande elektronisk dom och uppgift om laga kraft. En rutin för uppgift om laga kraft från tingsrätt till RPS finns i drift sedan våren 2002. Arbetet med e-dom har dock ännu inte påbörjats (se även avsnitt 3.5.3). Ett nytt kriminalvårdsregister är i drift, medan ett planerat arbete angående elektronisk överföring av personutredningar från frivården till domstol ännu inte har påbörjats.

Bland övriga områden kan nämnas arbetet med 24-timmarsmyndigheten (se även avsnitten 3.2.2 och 3.2.3 vad gäller polisväsendet samt 3.5.3 vad gäller domstolsväsendet). Projektet innebär för polisväsendet bl.a. att ett s.k. Contact Center skapas, dvs. ett virtuellt center för polisväsendet för förfrågningar, råd,

enklare anmälningar, tips m.m. med ett telefonnummer till polisen. Vidare kan nämnas arbetet med elektronisk arkivering.

På grund av besparingskrav kommer ytterligare videokonferensanläggningar i domstolarna inte att installeras under år 2003. Vid om- och nybyggnader installeras dock presentationsutrustning.

2.9.3 Lagstiftningsfrågor

I avsnitt 2.7 har redogjorts för de utredningar och lagförslag som har lagts fram sedan beredningen tillsattes. Som framgår av den redovisningen har ett flertal utredningar tillsatts som berör frågor kring informationshanteringen inom rättsväsendets myndigheter.

Här kan kort nämnas betänkanden från Domstolsdatautredningen (SOU 2001:32 och 2001:100) och Polisdatautredningen (SOU 2001:92) samt lagstiftning rörande behandlingen av personuppgifter inom kriminalvården (prop. 2000/01:126).

3 Närmare om utvecklingsarbetet inom rättsväsendet

3.1 Inledning

Vi skall enligt våra direktiv kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. I denna del har vi kartlagt avslutade, pågående och planerade utvecklingsprojekt inom de delar av rättsväsendet som berörs av vårt arbete. För att på något sätt ytterligare begränsa kartläggningen har den huvudsakligen avsett det utvecklingsarbete som bedrivs centralt – många gånger vid centralt inrättade utvecklingsenheter - inom rättsväsendets myndigheter. Kartläggningen har avsett främst polisen, åklagar- och domstolsväsendena samt kriminalvården. Men även tullen, Kustbevakningen och skattemyndigheterna bedriver i dag brottsutredande verksamhet. Vi beskriver det längre fram i detta betänkande (avsnitt 7.4). Dessa myndigheters utvecklingsarbete inom området brottsutredning har därför också kartlagts.

Även vid en del andra myndigheter bedrivs verksamhet som har beröring med vårt uppdrag. Vi syftar här främst på verksamheter som bedrivs vid BRÅ och Rättsmedicinalverket.

BRÅ skall vara ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom rättsväsendet och skall bistå rättsväsendets myndigheter i deras kunskaps- och metodutveckling. BRÅ skall sprida kunskap och resultat av verksamheter och verka för att den används av rättsväsendet och av lokala brottsförebyggande aktörer. BRÅ skall även bl.a. genomföra utvärderingar. Som framgått tidigare (avsnitt 2.7.3) är BRÅ föremål för en översyn.

Rättsmedicinalverket är central förvaltningsmyndighet för rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk utredningsverksamhet. Rättsmedicinalverkets huvuduppgift är att avge sakkunnigutlåtanden i medicinskträttsliga frågor till polis, åklagare och domstolar.

Såväl BRÅ:s som Rättsmedicinalverkets utvecklingsarbete – i den mån det knyter an till vårt uppdrag - redovisas i detta kapitel.

I vår redovisning har vi i princip inte kunnat beakta sådant som inträffat efter den 1 november 2003.

3.2 Polisväsendet

Vid RPS finns en särskild utvecklingsenhet, Utvecklings- och strategienheten. Redovisningen nedan avser det utvecklingsarbete som sker centralt inom polisen vid Utvecklings- och strategienheten. Uppgifterna har lämnats av den enheten vid RPS.

3.2.1 Avslutade utvecklingsprojekt per den 31 mars 2003

Arbetsmetoder utredningsverksamhet - mängdbrott

Projektet Arbetsmetoder utredningsverksamhet – mängdbrott har syftat till att utveckla och förbättra utredningsverksamheten, främst under kvällstid och helger. Olika inslag i projektet har varit kvalificerade förundersökningsledare under större del av dygnet till vakthavande befäls förfogande och stöd, utredningspersonal kvällar och helger fram till ca kl. 02.00, förbättrade s.k. första- och andrahandsåtgärder samt en täckande utredningsverksamhet över hela myndigheten. Insatser när det gäller förenklade åtgärder har genomförts liksom utbildning av turlag vid myndigheterna. Dessutom har samverkan skett med åklagare.

Samtliga polismyndigheter har fått del av den modell som tagits fram. Därutöver har nio myndigheter fått särskilt stöd av RPS med att arbeta av balanser. Resultatet är enligt RPS övervägande bra och positiva effekter har kunnat iakttas i samband med bl.a. årsredovisningsarbetet. Frågan om en uppföljning kommer enligt RPS att tas upp i arbetet inför utvecklingsplanen 2004-2006.

Mall förenklade utredningar

Aktiviteten Mall förenklade utredningar, som genomförts som en delaktivitet i det ovan angivna projektet, har haft i uppdrag att leverera en mall med metod och förteckning över ärenden som med

fördel kan hanteras med stöd av reglerna i 23 kap. 22 § RB (förenklad brottsutredning) samt 23 kap. 3 § tredje stycket RB (primärutredning). RAR-systemet (där RAR är en förkortning av Rationell AnmälansRutin) har utvecklats för att möjliggöra en hantering och slutförande av dessa utredningar i anslutning till att brottsanmälan upprättas.

Taktikprojektet

Taktikprojektets syfte och mål har varit att ta fram enhetliga metoder för polisinsatser vid större insatser. Projektet har avslutats och överlämnats för slutlig bearbetning i linjeorganisationen.

Metodstöd grova våldsbrott (PUG etapp 1)

Projektet Metodstöd grova våldsbrott (PUG etapp 1) har haft i uppdrag att utveckla ett metodstöd i form av en elektronisk handbok. Projektet har levererat metodstödet som driftsatts i polisens intranät. Rikskriminalpolisen är metodägare och ansvarar också för förvaltningen av stödet. RÅ har medverkat i projektet och metodstödet avses även göras tillgängligt i RÅ:s nät (preliminärt genomfört under maj 2003).

Fortsättningen (PUG etapp 2 se nedan under rubriken Planerat utvecklingsarbete) som skall ersätta nuvarande register- och analysstöd för utredningarna rörande grova våldsbrott (FUreg) har flyttats fram i tiden. Detta för att bl.a. invänta utvecklingen av nödvändiga generella åtgärder avseende informationslager, analys- och rapportverktyg m.m.

Brottsanalys till stöd för bekämpning av mängdbrottslighet (BRA)

Projektet benämnt Brottsanalys till stöd för bekämpning av mängdbrottslighet (BRA) har haft i uppdrag att utveckla en modell för brottsanalys till stöd för bekämpning av mängdbrottslighet. En pilotverksamhet har genomförts vid Polismyndigheten i Skåne län, polisområde Malmö. Projektet har hämtat grundtankar från bl.a. Storbritannien (Kent-modellen). Projektets slutrapport ligger till grund för att införa modellen lokalt. Arbete fortsätter därför lokalt. Ett lokalt projekt vid Polismyndigheten i Kalmar län har genomförts med stöd av RPS/Utvecklings- och strategienheten. Även po-

lismyndigheterna i Örebro och Västmanlands län har inriktat sitt arbete med BRA-projektet som utgångspunkt.

Bevissäkring miljöbrott

I början av år 2002 inleddes ett utvecklingsprojekt inom miljöbrottsområdet benämnt Bevissäkring miljöbrott. Projektet avslutades hösten 2002. Ett avslutande seminarium för miljöbrottsutredare genomfördes i början av år 2003, då bl.a. projektets slutrapport överlämnades. Projektet hade till uppgift att utveckla ett "kit" att användas vid bevissäkring av misstänkta miljöbrott samt att se över bl.a. kompetensfrågor. Projektet bedöms av RPS ha varit framgångsrikt.

Samverkansplan RÅ/RPS

En årlig gemensam samverkansplan, som innehåller ca 10 områden i vilka särskild samverkan skall ske, utarbetas mellan RPS och RÅ. I enlighet med en sådan plan har under år 2002 samverkan skett avseende bl.a. RÅ:s modell för åtgärder mot den s.k. mängdbrottsligheten. RPS/Utvecklings- och strategienheten har medverkat med bl.a. synpunkter och idéer samt i RÅ:s införande av sin modell.

E-post - polis/åklagare (SHS)

Ett särskilt utvecklingsprojekt (SHS-projektet) startades gemensamt mellan RPS och RÅ med uppdraget att ta fram en e-postlösning för kommunikation mellan polis och åklagare. Projektet initierades bl.a. genom det arbete som pågått inom RIF-samarbetet om kommunikation mellan rättsväsendets myndigheter (se om RIF i avsnitt 2.9.2). Åklagarmyndigheten i Malmö samt Polismyndigheten i Skåne län utsågs som pilotmyndigheter.

E-postlösningen har driftsatts nationellt och projektet har avslutats. Polis och åklagare kan nu utbyta information och meddelanden elektroniskt.

Förenkling av DurTvå (DurTvå Java)

Projektets Förenkling av DurTvå (DurTvå Java) syfte har varit att förenkla användningen av DurTvå (den datoriserade utredningsrutinen) så att användaren lättare skall kunna arbeta i systemet samt få en bättre överblick över innehållet i utredningen.

Projektet har genomfört sin leverans som nu sprids till myndigheterna. Mottagandet av den nya DurTvå-versionen är enligt RPS positivt och användningen av utredningsstödet ökar.

Beskrivning av platser (Admin-karta)

Projektet Beskrivning av platser (Admin-karta) har utvecklat en tjänst för platsbeskrivning som kan användas av befintliga system. Genom en enhetlig platsbeskrivning i system som RAR, KC-storm (KC är en förkortning av ordet kommunikationscentral), DurTvå m.fl. blir platsbeskrivningarna enhetliga och kan jämföras. Projektet har avslutas och spridning till polismyndigheterna pågår under fjärde kvartalet år 2003.

Tjänsten innebär enligt RPS en ökad kvalitet och dessutom tidsbesparingar, bl.a. när platser eftersöks i olika system.

Gemensam utvecklingsmiljö (GUJ)

RPS har haft stort behov av en särskild utvecklingsmiljö för att undvika att arbeta i den ”skarpa” driftmiljön. Projektet Gemensam utvecklingsmiljö (GUJ), som inleddes under år 2002, har levererat en sådan miljö. En förvaltningsorganisation, som skall svara för att utvecklingsmiljön svarar mot projektens behov, är under uppbyggnad. Åtgärden kommer enligt RPS att öka kvaliteten i utvecklingsarbetet samt minska utvecklingskostnaderna, samtidigt som driftsmiljön inte störs.

Ärende- och godshantering hittegoods

Under år 2002 levererades och spreds till polismyndigheterna ett verksamhetsstöd för dokumentation, hantering och registrering av hittegoods. Verksamhetsstödet, som även innehåller stöd för lagerhållning av hittegoods, innebär enligt RPS såväl en ökad kvalitet i

hittegodshanteringen som ett mer rationellt arbete för hittegodshandläggarna.

Anmälan om stulet (förkommet) gods i RAR

Under år 2002 implementerades det gemensamma godsobjektet i anmälningsrutinen RAR. Därmed har såväl anmälningsrutinen som hittegodsstödet en gemensam modell för godsbeskrivningar. Åtgärden innebär enligt RPS ökade möjligheter att identifiera gods och därmed ökade möjligheter till lagföring av stöld- och håleribrott. Dessutom förväntas mer gods kunna återlämnas till rättmätig ägare.

Databasbyte uppördssystemen

Projektet Databasbyte uppördssystemen har haft som syfte att genomföra utbyte av databashanterare (från Ingress till Oracle) för uppördssystem för strafföreläggande- och domstolsböter (UBSF, UBDOM). Projektet avslutades efter sista leveransen i mars 2003. Åtgärderna har enligt RPS inneburit rationalisering och tillgång till modernare teknik och över tid lägre förvaltningskostnader.

Portabelt bevisinstrument

Ett portabelt bevisinstrument för alkoholkontroller med tillhörande ärendehanteringsstöd för handläggaren har utvecklats i samarbete med bl.a. Statens kriminaltekniska laboratorium. Projektet har avslutats och spridningen till polismyndigheterna kommer att avslutas under år 2003.

Vapenspår

Projektet Vapenspår är ett åtagande från Sveriges EU-ordförandeskap. Projektet syftar till att utveckla en enhetlig modell för identifiering av vapen inom EU. Del 1 har genomförts under år 2002. En fortsättning (del 2) kommer att genomföras under år 2004.

Vapenärendesystem (VÄS)

Ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem för handläggning av vapenärenden utvecklades och spreds till polismyndigheterna under år 2002.

Delgivningsystem

Ett nytt dokument- och ärendehanteringssystem för delgivningsverksamheten utvecklades och levererades för spridning under år 2002. Spridningen avslutades under första halvåret 2003.

3.2.2 Pågående eller nyligen avslutat utvecklingsarbete*Effektivare händelsestyrd verksamhet (FU/VB-rollen)*

Sedan år 2002 har ett utvecklingsprojekt - Effektivare händelsestyrd verksamhet (FU/VB-rollen) - pågått vid polismyndigheterna i Örebro och Södermanlands län. Projektet har verkat direkt i den operativa verksamheten i form av ett fullskaleprojekt. Projektarbetet är mycket inriktat mot "mjuka" frågor som attityder och roller. Fokus ligger på vakthavande- och förundersökningsledarrollerna. Enligt RPS är erfarenheterna hitintills goda och efterfrågas från flera myndigheter. Det centrala projektet kommer att avslutas vid utgången av år 2003.

Kvalitetssäkring tekniska rotlar (KvaTRo)

Projektet Kvalitetssäkring tekniska rotlar (KvaTRo) har som mål att kvalitetssäkra verksamheten i det kriminaltekniska arbetet såväl internt inom de tekniska rotlarna som vid brottsplatsarbetet. Projektet beräknas pågå under åren 2003 - 2005.

Förundersökningsledning

Under hösten år 2002 inledde RPS och RÅ arbetet med ett nytt fördelningscirkulär. I de direktiv som gavs för arbetet angavs att

målsättningen var att dels se över nuvarande fördelning av förundersökningsledarskapet mellan polismyndighet och åklagaren, dels överföra merparten av den s.k. mängdbrottsligheten till polisens förundersökningsledare.

Arbetsgruppen har avlämnat sin slutrapport. RÅ och RPS kommer att fortsätta arbetet.

Kompetenskrav polisiär Fu-ledare

Termin 3 i den pilotutbildning för polisiära förundersökningsledare som inleddes år 2001 har genomförts under vårterminen 2003 vid Umeå universitet. Polishögskolan, RÅ och vissa polismyndigheter för diskussioner i frågan om hur enhetliga kompetenskrav, examination m.m. skall säkras när det gäller polismyndigheternas förundersökningsledning.

Beslutshantering förundersökning

RÅ har, delvis i samarbete med RPS, arbetat fram ett material som avser att skapa enhetlighet och bättre tydlighet i besluten avseende förundersökning. Arbetet startade hos RÅ under år 2001. RPS anmälde intresse av att implementera de delar av besluten som innefattar båda myndigheternas kompetensområde samtidigt med RÅ. RPS har utvecklat en modell för att implementera i nuvarande RAR, men kommer, med hänsyn till nuvarande budgetläge, sannolikt inte att kunna göra detta samordnat med RÅ. Aktiviteten förväntas enligt RPS såväl öka kvaliteten i polismyndigheternas beslut som förenkla och förtydliga beslutet för berörda brottsoffer och misstänkta.

En nationell polis – KC-utredning

Inom ramen för arbetet med en nationell polis (se avsnitt 2.3.5 ovan) har ett särskilt utvecklingsprojekt fått i uppdrag att utreda och analysera de legala, tekniska och praktiska förutsättningarna för en regionalisering av KC-funktionen. Projektet skall ha genomfört en förstudie före årsskiftet 2003/2004.

En nationell polis – Kontaktcenter

Ett utvecklingsprojekt, En nationell polis – Kontaktcenter, startade under år 2001 med målet att realisera en kontaktcenterlösning inom svensk polis för hantering av förlust- och brottsanmälan, upplysningar och tips. Projektet hanterar frågor som ett nationellt telefonnummer till polisen och telefoni med en virtuell ”callcenter”-teknik, talsvarssystem m.m. Lokala införandeprojekt har initierats och spridningsarbetet beräknas ske under år 2004.

Mobilt digitalt kommunikationssystem

Det nuvarande frekvensområdet för polisens radiosystem (S 80) måste lämnas före utgången av år 2003. Alldeles oavsett en förlängning av tillståndet behöver systemet enligt RPS ersättas med ett nytt.

Ett särskilt utvecklingsprojekt med syftet att utveckla en beställarfunktion för polisens verksamhetsbehov genomfördes under år 2002. Projektet har därefter medverkat i regeringens projekt Rakel.

DNA-register inklusive DNA-kommunikation (DNA, etapp 2)

Projektet DNA-register inklusive DNA-kommunikation (DNA, etapp 2) har i uppdrag att utveckla ett person- och spårregister i enlighet med bestämmelserna i polisdatalagen. Projektets sista leveranser skedde under november månad 2003. I och med leveransen har spår- och personregistren enligt polisdatalagen färdigställt enligt RPS. Dessutom har projektets arbete inneburit att Statens kriminaltekniska laboratorium kunnat rationalisera DNA-arbetet.

RPS uppger att även Statens kriminaltekniska laboratorium därmed kommer att få ett stöd som förbättrar möjligheterna att klara den ökade inströmningen av DNA-analyser dit. Registren kommer också enligt RPS att klara en eventuell utökning av personregistret om förslagen till en ny polisdatalag genomförs.

I samband med utvecklingen av registren har det även utvecklats ett elektroniskt stöd för beställningar till och svar från Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analyser av DNA och droger.

Generell bildtjänst för digitala stillbilder (Bild)

Ett särskilt utvecklingsprojekt Generell bildtjänst för digitala stillbilder (Bild) har i uppdrag att utveckla en tjänst för behandling, lagring och arkivering av digitala stillbilder. Under december månad 2003 levereras en generell tjänst som därmed kan göras tillgänglig och användas av befintliga system. Samtidigt görs passbildsregistret tillgängligt digitalt för polismyndigheterna.

Straffprocessuella tvångsmedel/beslag (SPRÅNG)

Projektet Straffprocessuella tvångsmedel/beslag (SPRÅNG) har i uppdrag att utveckla generella tjänster för hantering av vissa straffprocessuella tvångsmedel (de reella tvångsmedlen). Under februari månad 2004 kommer en första etapp att levereras. Denna består av en generell tjänst för hantering av beslag och beslagsliggare.

Tjänsten kommer enligt RPS att vid leveransen vara tillgänglig från den datoriserade utredningsrutinen, DurTvå. Tjänsten innehåller dokumentationsstöd, beslagsliggare samt lagerhållningsrutin. Tjänsten skall på sikt kopplas till övriga befintliga system som har behov av tjänsten, som t.ex. anmälningsrutinen RAR.

Information ur polisens system (WIPS)

Ett särskilt utvecklingsprojekt Information ur polisens system (WIPS) har haft i uppdrag att förenkla och öka tillgängligheten till information ur polisens register avseende person, fordon och gods. Projektet, som avslutades under september månad 2003, har utvecklat en person- och fordonsfråga i webbmiljö. Frågan hämtar information från de register som har information om det som efterfrågas och presenterar svaren samlat. Det är sedan möjligt att via länk söka ytterligare information från något av de register som levererat information till det första svaret (om frågeställaren har behörighet till ytterligare uppgifter). Genom förenklingen minskar enligt RPS behovet att fråga om samma person och/eller fordon i flera register. Dessutom sparas mycket tid för den enskilde polismannen liksom för KC-operatörer m.fl.

Godsfråga (nationellt gods)

En nationell frågetjänst avseende gods har utvecklats och kommer att levereras till polismyndigheterna fram till december månads utgång år 2003. Frågan innebär enligt RPS att gods kan efterfrågas direkt i samtliga RAR-, hittegods- samt kommande beslagsdatabaser. Det nuvarande centrala godsregistret avvecklas samtidigt. Samtliga tre system utnyttjar ett gemensamt "godsobjekt", vilket enligt RPS bör innebära att en större mängd gods kan identifieras och återlämnas till rättmätig ägare. Enligt RPS bedömning bör frågetjänsten kunna rationalisera godshandläggarens och den utredande handläggarens arbete genom effektivare godsspaningsmöjligheter.

Frågetjänsten är även det första steget mot ett "nationellt" RAR.

Information från KVS kriminalvårdsregister (KVR)

KVS har utvecklat ett nytt verksamhetsstöd (KVR). Den nuvarande möjligheten till informationen för polisen upphör därmed. Ett särskilt projekt med uppdrag att lösa den uppkomna situationen startade i slutet av år 2002. Under oktober månad 2003 levererades en ersättning för den förlorade presentationen. Detta innebär initialt troligen ingen utökad information jämfört med vad polisen fick tidigare. På sikt bör det dock enligt RPS innebära såväl en ökad tillgång till som en högre kvalitet på information.

Utvecklad avrapporterings- och anmälningsrutin (UAR)

Projektet Utvecklad avrapporterings- och anmälningsrutin (UAR) har som syfte att väsentligt korta tiderna i avrapporterings- och anmälningsarbetet. Totalt beräknas enligt RPS en rationalisering om minst 20 procent i form av kortare avrapporteringsstider.

Ett utvecklingsprojekt startades år 2002 efter två omfattande förstudier. Projektets uppdrag är att utveckla en sammanhållen avrapporterings- och anmälningsrutin omfattande samtliga händelser. Projektets uppdrag omfattar dessutom en integration mot befintliga system.

Inom ramen för projektuppdraget ligger att beakta BRÅ:s arbete med en ny struktur för information om brott (STUK).

Behovet av generella infrastrukturåtgärder inom IT-plattformen (se under avsnitt 3.2.3) innebär enligt RPS beroenden för projektet.

Möjligheterna till utnyttjande av ett generellt dokument- och ärendehanteringssystem, ett gemensamt diarium m.m. skall beaktas av projektet. Projektet skall även beakta behovet av ett dokument- och ärendehanteringssystem för automatisk hastighetsövervakning.

Dokument- och ärendehanteringssystem vid Rikskriminalpolisen (DAR 2)

Nuvarande dokument- och ärendehanteringssystem som används av Nationella sambandskontoret samt av Finanspolisen vid Rikskriminalpolisen (DockPol samt DocFipo) måste enligt RPS ersättas. Ett projekt Dokument- och ärendehanteringssystem vid Rikskriminalpolisen (DAR 2) har uppdraget att utveckla ett ersättningsystem för dessa enheter. RPS uppger att leverans preliminärt beräknas kunna ske under första kvartalet år 2004. Arbetet utgör även en delaktivitet i möjligheterna att nå ett generellt dokument- och ärendehanteringssystem för polisen (se om detta nedan under avsnitt 3.2.3).

Informationsstöd för verksamhetsuppföljning (IT-VUP)

Utvecklingsprojektet Informationsstöd för verksamhetsuppföljning (IT-VUP) skall leverera ett stöd för uppföljning av verksamhet på lokal och nationell nivå (nationella resultatmodellen). Projektet inkluderar framtagandet av ett analysverktyg samt ett rapportverktyg. Projektet har dock behov av information från verksamhetssystem som anmälningsrutinen RAR m.fl. Även i andra sammanhang finns behov av informationslager och verktyg för analyser och rapporter. I avvaktan på åtgärder i infrastrukturen har projektet fått ändrad tidsplan (se ovan i detta avsnitt under rubrikerna Kvalitetssäkring tekniska rotlar respektive Förundersökningsledning). Beräknad leverans av stöd för resultatuppföljning är enligt RPS under första halvåret 2004.

Översyn Centrala system

Polisen har ett stort antal system (register) som drivs i s.k. stordatormiljö. RPS uppger att systemen är gamla och utvecklade i gamla programspråk, där kompetensen (såväl internt som externt) håller

på att försvinna. I vissa fall svarar dessutom modernare system för vissa delar av de gamla systemens användningsområden.

Projektets Översyn Centrala system syfte är att utreda systemen sett ur användningsområde, nyttjandegrad, möjliga ersättningssystem m.m. Projektet skall även utreda frågan om det fortsatta behovet av "stordator".

Information från DV (PrimaVera)

Projektet Domsinformation från DV (PrimaVera) skall skapa förutsättningar för RPS att ta emot information om domar från DV:s nya verksamhetsstöd Vera (se bl.a. avsnitt 3.5.3). Nuvarande gamla RI-system (RI 07 samt RI 10) avvecklas helt när projektet överlämnat sin sista leverans. Projektets leveranser förväntas enligt RPS innebära en väsentlig rationalisering genom att nuvarande delvis manuella rutiner kan ersättas av elektroniska. Dessutom förväntas en ökad kvalitet i informationen. RPS uppger att projekttiden styrs till stor del av DV:s planering och beräknas pågå fram till utgången av år 2005.

Säker e-post

Det utvidgade möjligheterna att förmedla verksamhetsinformation via e-post har enligt RPS aktualiserat frågan om en säkrare hantering av och kring e-posten. Ett särskilt utvecklingsprojekt har därför inletts för att se över och förbättra säkerheten vid hanteringen av e-post samt polisens e-postsystem Group Wise. Projektet beräknas vara färdigt med förslagen under andra kvartalet 2004.

Positionering av egna resurser

För att förbättra och effektivisera ledning och fördelning av resurserna samt öka de enskildas trygghet har ett projekt i uppdrag att implementera ett system kopplat till KC-systemet för positionering av egna resurser. Projektet beräknar att systemet skall kunna vara installerat och tas i bruk i början av år 2004.

3.2.3 Åtgärder avseende IT-plattformen (Infrastrukturåtgärder)

Ett antal åtgärder behöver enligt RPS genomföras avseende IT-plattformen för att förverkliga kraven från verksamheten när det gäller behandling, hantering och arkivering av information. Det samma gäller verksamhetens krav på säkerhet, kommunikation av information samt verksamhetens krav på dokument- och ärendehantering. En s.k. masterplan beträffande sådana åtgärder (infrastrukturåtgärder) har därför tagits fram. Masterplanens genomförandetid beräknas till ca 36 månader. RPS uppger att ett genomförande av masterplanen innebär att varje projekt inte enskilt behöver utveckla sådana lösningar. Utvecklingstid och kostnader kan därmed enligt RPS bedömning minskas.

Säkerhetslösning

PKI/EID-kort

Polisens s.k. allterminalkort (AT-kort) måste enligt RPS ersättas. RPS framhåller att polisen även har krav på s.k. stark autentisering för att säkerställa att behörig användare får tillgång till information/system. Polisen har även enligt RPS behov av en elektronisk signatur. RPS uppger att dessa åtgärder är en del av polisens säkerhetslösning. Ett särskilt utvecklingsprojekt (PKI/EID-projektet) har som mål att under år 2003 utveckla och leverera dessa lösningar.

Katalogtjänst

En viktig del i en samlad säkerhetslösning är enligt RPS katalogtjänsten. Ett delprojekt skall utreda och specificera kraven för en sådan. Planerat genomförande är under år 2003/2004.

Loggverktyg

För kontroll av intrång, otillbörligt utnyttjande eller försök till sådant loggas varje aktivitet i systemen/tjänsterna. En generell hantering av dessa åtgärder samt hur uppföljning, larm och kontroll skall ske är också enligt RPS en del av polisens säkerhetslösning.

Data (Informations)-lager

Ett särskilt utvecklingsprojekt skall utveckla ett generellt informationsdatalager för icke operativ information inklusive ett analys- och rapportverktyg. Därigenom förbättras enligt RPS förutsättningarna för polismyndigheterna att följa upp sin verksamhet. Information för operativa ändamål (utredningsverksamhet, brottsreducerande arbete m.m.) planeras i en kommande etapp. Beräknad projektleverans är första kvartalet år 2004.

Begreppsdefinitioner

RPS uppger att en förutsättning för att information skall kunna hämtas från olika källor (system) och kommuniceras är att informationen har samma betydelse i alla källor (system). Ett särskilt projekt inom RIF-verksamheten (se avsnitt 2.9) har svarat för definition av viss information (begrepp) som ingår i rättsväsendets gemensamma information. Därutöver skall begreppen definieras av respektive utvecklingsprojekt. Begreppen katalogiseras och sparas för att återanvändas i kommande utvecklingsarbete som rör informationshantering. Begrepp som är gemensamma för rättsväsendet markeras för behov som är gemensamma för rättsväsendet. Aktiviteten är ett fortlöpande arbete.

Användargränssnitt (GUI)

Utvecklingsprojektet Användargränssnitt (GUI) skall fastställa polisens användargränssnitt. Därigenom kommer enligt RPS polisverksamheten att känna igen sig i olika system. Enligt RPS bedömning underlättar det såväl utbildning som vardagsarbetet. Det beräknas levereras under första kvartalet år 2004.

Kommunikation /externa myndigheter/ (SHS)

RPS uppger att behovet av kommunikation (bl.a. ärendehantering) med andra berörda myndigheter som bl.a. åklagarmyndigheter och domstollar samt KVS ökar. Det ovan nämnda projekten Prima Vera samt Språng (beslag) har fått som tilläggsuppdrag att svara för RPS utveckling av en sådan kommunikation. Projektleveransen beräknas ske innevarande år (2003).

Portal

Enligt RPS är målet en företagsgemensam portal (ingång) till polisens informations- och handläggningsstöd, såväl för allmänheten som för polisens anställda. Portalen är enligt RPS en förutsättning bl.a. för utveckling mot målet "24-timmarsmyndigheten". Aktiviteten planeras att påbörjas omkring halvårsskiftet 2004.

Dokument- och ärendehantering

Projektets dokument- och ärendehantering mål och syfte är att utreda och presentera en kravspecifikation för ett enhetligt dokument- och ärendehanteringssystem inom polisen.

RPS framhåller att polisens verksamhet till stor del innebär dokument- och ärendehantering. Nuvarande systemmiljö innebär enligt RPS att denna hanteras på olika sätt i olika system. RPS uppger att det innebär att handläggarna måste ha detaljkunskaper om olika system. Det kan, enligt RPS, antas att dokument- och ärendehantering sker på relativt likartat sätt oavsett typ av ärende. En övergång till ett enhetligt dokument- och ärendehanteringssystem bör därför enligt RPS bedömning innebära rationaliseringar samt enhetligare arbetsstruktur och ökad kvalitet. Projektet beräknas leverera sitt underlag under första kvartalet år 2004.

3.2.4 Planerat utvecklingsarbete

Personella tvångsmedel (Etapp 2 SPRÅNG)

Ett projekt för utveckling av en generell tjänst för hantering av de personella tvångsmedlen inom straffprocessen planeras starta omkring årsskiftet 2003/2004. Tjänsten skall kunna göras tillgänglig i avrapporterings- och anmälningsrutinerna, utredningsstödet (Dur Två) m.fl. Såväl denna tjänst som beslagshanteringen kommer enligt RPS att göras tillgängliga för samverkande myndigheter inom rättsväsendet. Beräknad projekttid är ca 12 månader.

Administrativa tvångsmedel (Etapp 3 SPRÅNG)

Ett projekt för utveckling av en generell tjänst för hantering av administrativa tvångsmedel planeras i början av år 2005. Enligt RPS bedömning förväntas tjänsten väsentligt öka kvaliteten i såväl hanteringen som dokumentationen samt även innebära en rationalisering.

Brott- och händelseinformation på karta (BHI)

Ett utvecklingsprojekt med syfte och mål att presentera brott och händelser på en karta planeras. RPS uppger att projektet har samband med bl.a. underrättelselett polisarbete samt även är ett stöd i det enskilda utredningsarbetet.

En särskild aktivitet benämnd ”observationsfil” i RAR för ärenden som i dag i många fall avslutas genom s.k. direkt slutredovisning borde enligt RPS bli föremål för ett mera styrt utredningsarbete. RPS uppger att en utredning, i vilken Polismyndigheten i Värmlands län medverkat, har stora likheter med målet i denna aktivitet. Aktiviteten beräknas kunna påbörjas under år 2004.

Analys- och rapportverktyg grova våldsbrott (PUG etapp 2)

Ett utvecklingsprojekt med uppdrag att leverera ett operativt analys- och rapportverktyg för analyser av operativ information i utredningar om grova våldsbrott planeras som fortsättning av den elektroniska handboken (se ovan avsnitt 3.2.1). Leveransen skall ersätta nuvarande förundersökningsregistreringssystem, Fureg, som enligt RPS inte längre uppfyller verksamhetskraven. Till följd av vissa åtgärder nämnda under avsnitt 3.2.3 (Säkerhetslösning respektive Informationslager) uppger RPS att projektet har flyttats framåt i tid. Preliminär start planeras i början av år 2004.

Nationell underrättelsemodell och underrättelsesystem

Under år 2002 inleddes ett projekt med uppdrag att utveckla en elektronisk handbok avseende en nationell underrättelsemodell. Med denna modell som bakgrund skulle projektet leverera en kravspecifikation avseende ett nationellt underrättelsesystem. Projektet samverkade med bl.a. tullen och RÅ. Projektet skulle även utveckla

och implementera det europeiska underrättsystemet (Europol Information System, EIS) i Sverige, vilket fick företräde under andra halvåret 2002 och början av år 2003.

RPS uppger att projektet bl.a. till följd av förseningar i det europeiska projektet tillfälligt har stoppats och förskjutits framåt i tiden.

E-post

En förstudie avseende polisens behov och hantering av elektronisk post genomfördes under år 2002. Ett utvecklingsprojekt har enligt RPS levererat en lösning för att öppna polisens brandvägg för elektronisk post via publika nätet. Ett utvecklingsprojekt på verksamhetssidan för att förbereda polismyndigheterna för en elektronisk posthantering (diarieföring m.m.) planeras. Preliminärt beräknas detta projekt påbörjas under första kvartalet år 2004.

Interaktivt Internet

En förstudie avseende vilka elektroniska tjänster som skall erbjudas allmänheten har genomförts. Ett utvecklingsprojekt som utvecklar och tillhandhåller detta skall genomföras. Ett genomförande förutsätter dock enligt RPS vissa åtgärder inom den s.k. IT-infrastrukturen (se ovan bl.a. under avsnitt 3.2.3 rubriken Portal). Preliminärt beräknas ett projekt kunna påbörjas under första halvåret 2004.

Stöd för efterforskning av försvunna personer (Managing Search Operations MSO)

Ett operativt stöd för efterforskning av försvunna personer med hjälp av MSO-metoden är enligt RPS efterfrågat. Projektet innehåller även ett metodstöd samt ett kunskapsstöd genom återvinning av kunskaper från tidigare efterforskningar. Ett utvecklingsprojekt kan komma att genomföras under år 2004.

Positionering egna resurser

Ett system för positionering av polisens egna resurser är efterfrågat enligt RPS. Ett visst utvecklingsarbete inom detta område pågår inom IT-enheten vid RPS. RPS uppger att ett utvecklingsprojekt startade under tredje kvartalet 2003. Projektet beräknar att leverans av ett positioneringssystem knutet till KC kan ske omkring årsskiftet 2003/2004, varefter polismyndigheterna kan koppla upp sina enheter.

3.2.5 Förstudier

Inför planeringen av utvecklingsarbetet under åren 2004 – 2006 kommer ett antal förstudier att genomföras. Förstudierna inriktas enligt RPS i huvudsak mot åtgärder att förbättra det brottsförebyggande (reducerande) arbetet.

En förstudie planeras avseende det elektroniska stödet för kriminalteknikernas arbete för att ersätta det nuvarande stödet (Tekpro). Nuvarande uppbörds- och saksystem för ordningsbot (RIOB) behöver enligt RPS ersättas. En förstudie avseende uppbördsdelen genomfördes under år 2002. En motsvarande studie avseende saksystemet planeras att genomföras under år 2004.

3.3 Åklagarväsendet

Nedan redovisas det utvecklingsarbete som har bedrivits/bedrivs centralt inom åklagarorganisationen. Uppgifterna är lämnade av RÅ, Verkskansliet.

3.3.1 Allmänt om utvecklingsarbetet

RÅ har sedan år 2001 tagit fram en femårig rullande plan för utvecklingsarbetet inom åklagarorganisationen. Utgångspunkten var ett förnyelseprogram som togs fram tillsammans med personalen inom åklagarorganisationen under år 2000. En vision formulerades och åtgärder föreslogs för att ytterligare utveckla och förbättra verksamheten både på kortare och längre sikt. Åtgärderna avsåg såväl operativ verksamhet som stödfunktioner.

Det övergripande syftet med utvecklingsplanerna och de projekt som beskrivs i dessa är enligt RÅ att skapa bättre förutsättningar

och stöd för det dagliga operativa åklagararbetet och därmed öka lagföringen, förstärka åklagarrollen i samhället samt förbättra de enskilda medarbetarnas arbetssituation. Planerna omfattar ett stort antal åtgärder av skiftande karaktär fördelade på fem programområden.

Det mest omfattande och betydelsefulla utvecklingsprojektet är enligt RÅ den pågående organisationsöversynen. Målsättningen är att tillföra den operativa åklagarverksamheten mer resurser och skapa förutsättningar för en vidareutveckling av verksamheten. Organisationen skall enligt RÅ:s målsättning också ge ökat utrymme för rättslig utveckling och rättsligt stöd samt underlätta att kriminalpolitiska och rättspolitiska prioriteringar ges ett kraftfullt och uthålligt genomslag i hela organisationen. Enligt RÅ är tanken att därigenom skapa förutsättningar för en högre lagföring, en mer enhetlig ärendehantering och rättstillämpning samt en bättre arbetsmiljö för alla medarbetare.

I övrigt finns enligt RÅ följande huvudsyften och mål för utvecklingsarbetet under åren 2002-2006.

- *Förstärkt brottsbekämpning.* Inom kärnområdet "lagföring" skall åklagarnas förutsättningar och förmåga att driva brottmålsprocesser och besluta i åtalsfrågor utvecklas.
- *Koncentration av åklagaruppgifter till kvalificerade områden.* Åklagarnas roll som förundersökningsledare skall koncentreras till allvarlig och komplicerad brottslighet.
- *Övergripande ansvar för den samlade utredningsverksamheten.* Inom området för s.k. mängdbrottslighet skall åklagarnas roll inriktas på ett nära samarbete med polisen och på tidiga straffrättsliga bedömningar. Tanken är att polisens utredningsverksamhet därigenom skall effektiviseras samtidigt som polisen successivt får ett ökat ansvar för förundersökningsledning. Åklagarnas arbete skall koncentreras till åtalsbeslut och processföring i domstol.
- *Satsning på kvalitet och säkerhet i rättstillämpningen.* Åklagarnas förmåga att arbeta snabbt och effektivt har enligt RÅ gett starkt förbättrade resultat i fråga om bl.a. genomströmningstider och minskade balanser. Resultatnivån på dessa områden skall enligt RÅ bibehållas. Insatserna för att uppnå ännu högre kvalitet och enhetlighet bör dock öka enligt RÅ:s bedömning.
- *Renodling av åklagaruppgiften.* Åklagarna skall ges ett effektivare administrativt stöd för att få mer tid till operativt åklagararbete.

- *Satsning på rättsligt utvecklingsarbete.* Ökad lagföring och höjd rättslig kvalitet skall stödjas och främjas genom ett rättsligt utvecklingsarbete på strategiskt viktiga områden.
- *Förbättrad arbetsmiljö.* Arbetsmiljön för alla anställda skall förbättras, främst genom ett fortsatt internt utvecklingsarbete.

3.3.2 Avslutade utvecklingsprojekt per den 1 juli 2003

Mängdbrottsreformen

Projektet syftar till att öka lagföringen av mängdbrotten. Den första etappen av reformen har avslutats genom att RÅ i nära samverkan med RPS utarbetat riktlinjer för hur åklagarna skall arbeta för att bidra till en effektivare bekämpning av mängdbrottsligheten. Sammanlagt 19 mängdbrottspecialister har tillsatts för att under kammarcheferna leda arbetet med mängdbrott vid åklagarkamrarna. Dessa specialiståklagare har genomgått kompetensutveckling med inriktning på kriminalpolitisk analys, projektarbete, ledning och metodutveckling. Dessutom genomfördes en studieresa till USA under våren 2003.

Arbetet med mängdbrottsreformen fortsätter, se avsnitt 3.3.3 nedan.

Riktlinjer för kvalitetsutveckling

Projektets syfte var att definiera kvalitetsbegreppet i åklagararbetet och att lämna förslag till hur kvaliteten kan mätas och bedömas. Resultatet har redovisats i en skrift från RÅ i juni 2002 med titeln "Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten".

Organisationsöversyn vid storstadsmyndigheterna

RÅ uppdrog under år 2002 åt åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö att se över respektive myndighetsorganisation. Rapporter har lämnats från de tre myndigheterna. Åklagarmyndigheten i Stockholm har genomfört en kammarsammanslagning den 1 april 2003. RÅ uppger att vid Åklagarmyndigheten i

Malmö har översynen lett till en omfördelning av arbetsuppgifter, och vid Åklagarmyndigheten i Göteborg till en effektivisering av det administrativa stödet.

Enhet för korruptionsbekämpning

En nationell enhet för bekämpning av korruptionsbrottslighet har inrättats vid Åklagarmyndigheten i Stockholm den 1 juli 2003.

Modell för kvalitetssäkring av brottsutredningar

En nationell modell för kvalitetssäkring av brottsutredningar har tagits fram i nära samarbete med polisen. Den skall successivt integreras i IT-stödet hos polis och åklagare.

Plan för RÅ:s författninggivning och rättsliga information

En struktur för hur den rättsliga informationen i åklagarväsendet skall publiceras och i övrigt göras tillgänglig har tagits fram. Strukturen har beslutats genom en föreskrift i RÅ:s författningssamling i juni 2003.

Manual för hanteringen av ärenden rörande olagliga utsläpp från fartyg

En handledning som visar vilka möjligheter svenska myndigheter har att ingripa mot olagliga utsläpp från fartyg har tagits fram under år 2003. Avsikten är enligt RÅ att underlätta handläggningen av dessa ärenden.

Riktlinjer för handläggning av arbetsmiljöbrott

Handläggningen av arbetsmiljöbrott kräver enligt RÅ specifik åklagarkompetens och särskilda rutiner. Till ledning för åklagarväsendets insatser mot arbetsmiljöbrott har RÅ därför genomfört intern kompetensutveckling och dessutom, under år 2002, utarbetat riktlinjer till ledning för åklagarväsendets insatser mot denna brottslighet.

Metodstöd för grova våldsbrott

Projektet Metodstöd för grova våldsbrott har genomförts som ett RPS-projekt men i samverkan med RÅ och avser ett metodstöd i form av en elektronisk handbok. Handboken har färdigställts och skall göras tillgänglig via RÅ:s intranät.

Handläggning av ärenden rörande sexuella övergrepp mot barn

Åklagarmyndigheterna har i mars 2003 redovisat resultatet av ett uppdrag från RÅ om att granska hur förundersökningarna har bedrivits i ärenden gällande sexuella övergrepp mot barn under år 2001. I uppdraget ingick även att analysera vilka åtgärder som bör övervägas i fråga om arbetsformer och arbetsmetoder samt att redovisa eventuella generella slutsatser från granskningen och analysen som kan vara av betydelse för den framtida bekämpningen av sexuella övergrepp mot barn.

Dokumentationen från projektet har bl.a. använts som diskussionsunderlag vid chefsseminarier under våren 2003, varvid olika metoder samt åtgärder för att förbättra utredningarnas kvalitet föreslagits och diskuterats.

Nya beslutstexter

RÅ har, delvis i samarbete med RPS, arbetat fram ett förslag till nya beslutstexter i syfte att skapa enhetlighet och göra besluten avseende förundersökning tydligare för berörda brottsoffer och misstänkta.

Handlingsplan för bemötande av brottsoffer

En handlingsplan för åklagarväsendets brottsofferarbete har tagits fram under år 2003. Planen utgör en sammanställning av åtgärder som redan påbörjats samt sådana som planeras. Handlingsplanen är ett led i en pågående process och kommer att revideras årligen.

Effektivare kammarorganisation

RÅ startade under år 2001 ett projekt som syftade till en effektivare organisation av verksamheten vid åklagarkamrarna. Idéer till organisationslösningar togs fram och diskuterades inom åklagarorganisationen. Utifrån dessa idéer utvecklade åklagarmyndigheterna och åklagarkamrarna sina egna lösningar för en effektivare kammarorganisation. På grundval av samtliga åklagarkammars redovisning av sina lokala organisationslösningar avslutade RÅ projektet i januari 2003 genom en skrift med titeln "Åklagarkammare – en presentation av organisationsmodeller".

Elektronisk post mellan polis och åklagare

Projektet, som bedrivits av RPS och RÅ gemensamt, har syftat till att ta fram en säker e-postlösning för kommunikation mellan polis och åklagare. E-postlösningen har driftsatts nationellt och projektet avslutades under våren 2003. Polis och åklagare kan nu utbyta information och meddelanden elektroniskt.

3.3.3 Pågående eller nyligen avslutade utvecklingsprojekt*Organisationsöversynen*

Syftet med projektet Organisationsöversyn framgår av avsnitt 3.3.1. Ett övergripande organisationsförslag har tagits fram av RÅ i samverkan med åklagarorganisationens medarbetare. Förslaget lämnades till regeringen i november 2003.

Fortsättning på mängdbrottsreformen

Mängdbrottsreformen fortsätter genom bl.a. utveckling av den svenska modellen för mängdbrottsbekämpning samt dokumentation av mängdbrottsåklagarnas arbete (jfr avsnitt 3.3.2).

Fördelning av förundersökningsledning mellan polis och åklagare

I juli 2002 beslutade riksåklagaren och rikspolischefen gemensamt att låta en arbetsgrupp utarbeta ett förslag till arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning. Uppdraget redovisades i januari 2003. Frågan bereds vidare.

Hållbara domslut – en förtroendefråga för rättsväsendet

RÅ har tillsatt en arbetsgrupp som skall analysera behovet av förbättrade arbetsmetoder med syfte att åstadkomma att lagakraftvunna domar står sig och inte blir föremål för resningsbeslut. Arbetsgruppen består av företrädare för polisen, åklagarväsendet, domstolarna, advokat kåren samt rättsvetenskapen. Gruppen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2004.

Genomförande av den europeiska arresteringsordern

Utvecklingsarbetet i samband med införandet av den nya lagstiftningen omfattar bl.a. utveckling av rutiner och blanketter i samverkan med det nationella sambandskontoret samt utbildning av åklagare vid de internationella åklagarkamrarna.

Kartläggning av behovet av regelförändringar för lagföring av organiserad, komplicerad och allvarlig brottslighet

En kartläggning och en analys genomförs under år 2003 beträffande behovet av regelförändringar när det gäller bekämpning av den organiserade, komplicerade och allvarliga brottsligheten.

Farlighetsbedömning av enskilda narkotiska preparat

Projektet syftar till att skapa en samlad bild av frågeställningarna kring farlighetsbedömningar av enskilda narkotika, öka enhetligheten och förutsebarheten i bedömningarna och skapa bättre förutsättningar för behovet av rättslig utveckling på detta område. Arbetet skall redovisas i en rapport. Det går inte nu att exakt ange när denna rapport kommer.

Ämnessidor

Som ett led i åklagarväsendets strävan att höja kvaliteten i åklagararbetet skapas s.k. ämnessidor på intranätet RÅNET. Detta för att enligt RÅ på ett enhetligt sätt kunna samla relevant information beträffande prioriterade och aktuella områden. RÅ uppger att ämnessidorna skall ses som ett första steg mot kunskapsåtervinning. Sidorna öppnades successivt under år 2002 och skall nu utvecklas såvitt gäller metodfrågor. Syftet med ämnessidorna är enligt RÅ att skapa förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning och en snabb spridning av kunskap i organisationen med högre lagföring som följd.

Utveckling av RÅ:s samordnande uppgifter vid brottmål inom arbetsmiljöområdet

Inom projektet analyseras orsakerna till den enligt RÅ relativt låga lagföringsprocenten inom arbetsmiljöområdet. Detta sker genom bl.a. uppföljning av domar och kartläggning av problem. Åtgärder som skall vidtas är enligt RÅ att utveckla nuvarande riktlinjer och omsätta dem i praktiken, utveckla åklagarnas kompetens samt att i en rättsutvecklingsplan lägga fast vilka områden som behöver belysas genom avgöranden i Högsta domstolen.

Effektivare processföring

Som ett led i RÅ:s arbete med kvalitetsuppföljning och kvalitetsutveckling pågår en studie av åklagares muntliga insatser i rättssalen med avseende på gärningsbeskrivning, sakframställning, förhör och plädering. I studien tillämpas retorikens metod och insatserna analyseras med avseende på innehåll, struktur, språk, memorering och framförande. En pilotstudie avslutades i mars 2003 och en huvudstudie pågår. Studien genomförs i samarbete med Uppsala universitet.

Riktlinjer för användning av modern presentationsteknik vid brottmålsförhandlingar

RÅ tillsatte i mars 2002 en arbetsgrupp med uppdrag att ta fram riktlinjer från RÅ för åklagarnas användning av modern presenta-

tionsteknik i brottmålsprocessen. I arbetsgruppen har ingått representanter för åklagarväsendet, polisen, domstolarna, advokatkåren och rättsvetenskapen. Arbetsgruppen har analyserat hur den nya tekniken skall användas på ett effektivt sätt samtidigt som kraven på rättssäkerhet och grundläggande principer för den muntliga förhandlingen i brottmål inte eftersätts. Arbetsgruppen har i december 2002 lämnat ett förslag till riktlinjer. Frågan bereds alltjämt hos RÅ.

Metoder för kvalitetsuppföljning

Med utgångspunkt i skriften "Kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten" (se avsnitt 3.3.2 ovan) pågår vidareutveckling av metoder för kvalitetsuppföljning. En pilotstudie skall genomföras för att testa urvals- och granskningsmetoder för ärendestudier. Studien avser lagföring av våldsbrott. Det går inte nu att ange exakt när studien kommer att genomföras.

Utveckling av resultatstyrningen

En översyn av mål, resultatmätt och publicering av verksamhetsresultaten har påbörjats. Uppföljningssystemet skall enligt RÅ anpassas till den nya organisationens krav.

Enhetliga resultatmätt för polis och åklagare

I en förstudie, som bedrivs av RPS och RÅ gemensamt, undersöks möjligheter att införa gemensamma resultatmätt.

Rutiner för omvärldsbevakning

RÅ samverkar med RPS när det gäller omvärlds- och framtidsanalys avseende brottsutveckling m.m. För att förbättra underlaget för sådana analyser pågår utveckling av fasta rutiner för RÅ:s omvärldsbevakning.

Kanslistöd till åklagare

En arbetsgrupp har förutsättningslöst tagit fram modeller för hur kanslistödet vid åklagarkamrarna skall utformas och dimensioneras. Syftet är att åklagarna skall kunna arbeta koncentrerat och rationellt med sina åklagaruppgifter samt att allmänheten skall ges en hög servicenivå.

Arbetsgruppen redovisade sina förslag i oktober 2003.

Utveckling av åklagarkarriären och rekrytering av åklagare

Regeringen har uppdragit åt RÅ att se över regleringen och ordningen för rekrytering av åklagare. RÅ utreder dels möjligheterna att förändra rekryteringsprocessen, dels möjligheter att bredda underlaget för rekrytering av åklagare. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2003 (se även avsnitt 2.7.3).

Automatisering av administrativa rutiner

Följande utvecklingsprojekt pågår när det gäller automatisering av administrativa rutiner.

- Elektronisk reseportal
- Elektronisk fakturahantering
- Egenrapportering av lönehändelser
- Elektroniska blanketter

Utveckling av E-learning

Utveckling av ett system för distansutbildning via nätet pågår och tas inom kort i drift.

3.3.4 IT-utveckling

- Nytt IT-stöd för åklagarverksamheten (projekt Cåbra). RÅ har för avsikt att etappvis utveckla ett modernt datastöd som på sikt skall innefatta elektronisk ärende- och dokumenthantering samt ett avancerat besluts-, förundersöknings- och kunskapsåtervinningsstöd för åklagarväsendets operativa verksamhet. De nuvarande systemen Brå-

dis, EnVis och delar av WÅNS skall ersättas av ett nytt ärendehanteringsstöd och ett vidareutvecklat beslutsstöd med en ökad automatisering. Den första etappen pågår och skall vara färdig senast den 31 december 2005.

- Utveckling och införande av ny teknisk plattform.
- Utveckling av IT-säkerhetslösningar.
- Nytt intranät för åklagarorganisationen. Upphandling och utveckling har skett av programvara för ett nytt intranät, som ersätter det tidigare, under hösten 2003.

3.3.5 Löpande och återkommande utvecklingsarbete

Samverkansplan RÅ/RPS

En gemensam samverkansplan utarbetas årligen av RÅ och RPS. Planen upptar utvecklingsprojekt där samverkansinsatser krävs.

Rättsutvecklingsplan

Enligt RÅ är det en viktig uppgift för myndigheten att föra rättsutvecklingen på det straffrättsliga området framåt och att verka för att lagstiftarens kriminalpolitiska intentioner får ett snabbt genomslag i rättstillämpningen. För detta syfte fastställer RÅ en rättsutvecklingsplan som uppdateras årligen.

3.4 Särskilt om EBM

EBM inrättade våren 2002 en självständig utvecklingsenhet vid myndighetens stab. Utvecklingschefen leder arbetet vid enheten och ingår i EBM:s ledningsgrupp. Enligt EBM har utvecklingsfrågorna därigenom fått en mer framskjuten position inom myndigheten. Utvecklingsenheten omfattar huvudsakligen tre verksamhetsområden och arbetet bedrivs inom utbildningsfunktionen, utvecklings- och analysfunktionen och IT-funktionen. Vid analysfunktionen sker ett fortlöpande arbete med att samla in och analysera ekobrottslighetens utveckling. Analysresultatet ingår i den lägesbeskrivning avseende ekobrottsligheten som EBM rapporterar till statsmakterna.

Rättsenheten, under ledning av myndighetens chefsjurist, leder myndighetens arbete när det gäller rättsutvecklingsfrågor. Enheten arbetar också med metod- och kvalitetsfrågor som rör den operativa verksamheten.

Redovisningen nedan avser det utvecklingsarbete som bedrivits eller bedrivs under år 2003 centralt inom myndighetens utvecklings- och rättsenheter.

Arbeteam

Frågan om hur arbetet vid EBM:s operativa enheter skall bedrivas har behandlats i ett antal olika rapporter bl.a. i "Rapport om kvalitetssäkring av EBM:s operativa arbete" och "Revisorernas roll i EBM:s operativa verksamhet". Förslag om en försöksverksamhet med fasta arbetsgrupper har lagts fram. Avsikten är att utvärdera hur arbetsgrupper skall formuleras så att de olika kompetenser (åklagare, poliser, revisorer och administratörer) som myndighetens medarbetare består av tas tillvara på bästa sätt samt hur man hittar former för prioritering och styrning av utredningsverksamheten.

Projektledarutbildning för förundersökningsledare

För att effektivisera det operativa arbetet har EBM i samverkan med ett konsultföretag tagit fram en utbildning som vänder sig till myndighetens åklagare. Syftet med utbildningen är att åklagaren i sin roll som förundersökningsledare dels skall lära sig en metodik för hantering av omfattande brottsutredningar med bl.a. beaktande av tids- och resursfaktorer, dels skall få kunskaper i ledarskap för att kunna leda utredningsteamet på ett bra sätt.

Ekobank

Ekobank är ett pågående projekt för att skapa ett databaserat system för att fånga upp och göra de kunskaper och erfarenheter som myndighetens verksamhet genererar sökbara. Systemet skall också tillhandahålla annan kunskap inom ekobrottsområdet samt skapa kontaktmöjligheter mellan myndighetens medarbetare.

Rapport avseende kvalitetssäkring av EBM:s operativa arbete

En arbetsgrupp under ledning av chefsjuristen har tagit fram ett antal konkreta förslag till åtgärder för att förbättra kvaliteten i myndighetens operativa arbete. Bland annat föreslås inrättandet av en s.k. "bollplanksfunktion" där åklagare skall ges möjlighet att "stämna av" olika överväganden som uppstår i komplicerade ärenden. Vidare skall en modell för förmedling av kontakter till personer med särskild kompetens tas fram. En särskild utbildning i informationssökning på Internet och intranätet förordas också. För att förbättra utredningsarbetet föreslår gruppen en modell för uppföljning och utvärdering av mer omfattande ärenden. De erfarenheter som framkommer genom utvärderingarna skall kunna spridas inom myndigheten. För att minska antalet ogillade domar föreslås en modell för en generell analys av samtliga domar som ogillas. Analysen skall ske i samverkan mellan ansvarig åklagare och rättsenheten.

Projekt att spåra och återföra utbyte av brott

Avsikten med projektet är att ta fram en modell för hur det operativa arbetet skall bedrivas för att uppnå att vinsterna av ekobrottslig verksamhet kan spåras och förverkas. Att myndigheterna lägger beslag på dessa vinster har bedömts viktigt inte minst ur ett preventivt perspektiv.

Rubicon

Rubicon är ett projekt som syftar till att effektivisera rutinerna för brottsutredningar i konkursärenden. Projektet omfattar ett flertal seminarier där bl.a. samverkande myndigheter och konkursförvaltare deltar.

Oseriösa lagerbolagsbildare

Ett projekt där EBM i samverkan med bl.a. Patent- och registreringsverket utarbetar förslag till åtgärder mot oseriösa lagerbolagsbildare. Avsikten är att förhindra att bolag som saknar erforderlig täckning för aktiekapitalet används för ekonomisk brottslighet.

Revisorernas anmälningskyldighet

På initiativ av EBM:s rättsenhet har ett samrådsarbete startats med revisorsorganisationerna, FAR och SRS, för att utbilda och utveckla rutiner avseende revisorernas skyldighet att under vissa förutsättningar anmäla brott som de uppmärksammar i sin revisionsverksamhet.

IT-utveckling

EBM delar IT-miljö med RÅ och deltar, på flera plan, i RÅ:s Cåbra-projekt (se avsnitt 3.3.4 ovan). EBM har främst drivit frågan om införande av ett dokumenthanteringssystem för den operativa verksamheten. Behovet av ett dokumenthanteringssystem är stort och omedelbart eftersom hela utredningsarbetet bedrivs inom myndigheten (polis och åklagare delar utredningsakt) och en allt större del av materialet finns i digital form.

Presentationsteknik och digitala förundersökningsprotokoll

Högpresterande skannrar har införskaffats och rutiner för hur material skannas in och lagras har tagits fram. Vid myndighetens avdelningar har utvecklats metoder för hur elektroniskt förundersökningsmaterial kan användas i domstol. En särskild utbildning i ämnet är under planering.

Digitala bandspelare

Ett utvecklings-/utvärderingsprojekt avseende användning av digitala bandspelare har nyligen avslutats. Den nya tekniken ger möjligheter att hantera ljudinspelningar (förhör) som vilken fil som helst i datanätet samt underlättar utskriften av förhørsutsagor. Förhoppningen är enligt EBM att den nya tekniken skall förkorta utredningstiderna.

Utbildningsverksamheten

Inom utvecklingsenheten har en särskild utbildningsfunktion bildats. EBM har tagit på sig ansvaret att anordna ekoutbildning för

hela riket. Det innebär att även poliser, ekoåklagare, ekorevisorer som arbetar utanför EBM och i viss utsträckning skattebrottsutredare deltar i de ekokurser som EBM tillhandahåller. En kursplan som omfattar drygt tio kurser finns dokumenterad i myndighetens kurskatalog. Kursplanen är utformad för att tillgodose såväl yrkesgemensamma utbildningsbehov som yrkesspecifika sådana behov. Avsikten är att främja både behovet av ”spetskompetens” och behovet av en utvecklad samverkan mellan olika yrkesgrupper. Utvecklingsenheten och rättsenheten har fått uppdraget att kvalitets-säkra kurserna. En statsåklagare vid EBM:s rättsenhet svarar för en stor del av den litteratur som används vid de olika ekokurserna.

3.5 Domstolsväsendet

Vi redovisar här det utvecklingsarbete som nyligen har avslutats, pågår eller planeras inom domstolsväsendet. Redovisningen är begränsad till att avse sådana frågor som ligger inom ramen för vårt uppdrag. Det innebär bl.a. att förvaltningsdomstolarna inte, annat än undantagsvis, ingår i redovisningen. Uppgifterna har lämnats av DV.

3.5.1 Allmänt

Utvecklingsarbetet inom domstolsväsendet kan enligt DV delas upp i fyra huvudområden; domstolsväsendets yttre och inre organisation, renodling av verksamheten samt förbättringar av det processuella regelverket. Det två sistnämnda lämnas dock utanför denna redovisning av DV:s eget utvecklingsarbete. De två sistnämnda områdena, även om det påverkar domstolarna och även innebär krav på förändrat arbetssätt m.m., avser enligt den redovisning som DV har lämnat huvudsakligen arbete som bedrivs utanför DV, främst vid Justitiedepartementet.

3.5.2 Domstolsväsendets yttre organisation

I avsnitt 2.5.1 finns en redogörelse för domstolsväsendets organisation och i avsnitt 2.5.3 en redogörelse för den omorganisation som påbörjades i slutet av 1990-talet och som berör den yttre tingsrättsorganisationen. Som framgår i det sistnämnda avsnittet har sedan våren 1999 sammanlagt 39 tingsrätter berörts av förändring-

ar. Antalet tingsrätter uppgår nu till 72 stycken, med dömande verksamhet på 79 orter.

I årets budgetproposition behandlas de förslag till ytterligare förändringar av tingsrättsorganisationen som DV har gett in till regeringen. Förslagen berör 11 tingsrätter och innebär att tingsrätterna i Kalmar, Oskarshamn och Västervik förs samman till en tingsrätt med kansliort i Kalmar och tingsställen i Oskarshamn och Västervik, att tingsrätterna i Karlstad, Sunne, Arvika och Kristinehamn förs samman till en tingsrätt med kansliort i Karlstad med två tingsställen, att Strömstads och Uddevalla tingsrätter läggs samman till en tingsrätt med kansliort i Uddevalla och tingsställe i Strömstad samt att tingsrätterna i Vänersborg och Trollhättan läggs samman till en tingsrätt med kansliort i Vänersborg. Vidare föreslås i budgetpropositionen att Helsingborgs tingsrätt endast skall ha kansliort i Helsingborg. DV:s förslag angående tingsrättsorganisationen i Örebro län har inte behandlats i budgetpropositionen.

DV avser att ytterligare utreda tingsrättsorganisationen. Inledningsvis berörs tingsrätterna i Bollnäs, Gävle och Hudiksvall, tingsrätterna i Alingsås, Borås, Halmstad, Mölndal, Stenungsund, Uddevalla, Varberg och Göteborg samt tingsrätterna i Helsingborg, Hässleholm, Kristianstad, Lund, Malmö, Trelleborg och Ystad.

I en regeringsskrivelse har under våren föreslagits att Stockholms tingsrätt minskas och att antalet tingsrätter i Stockholms län minskas från nio till sju och att tingsrätterna i Östersund och Sveg läggs samman till en tingsrätt med kansliort i Östersund och tingsställe i Sveg samt att tingsrätterna i Gävle och Sandviken läggs samman till en tingsrätt med kansliort i Gävle. Förslaget beträffande tingsrättsorganisationen i Stockholms län arbetades fram samtidigt som en översyn gjordes av bl.a. Stockholms tingsrätts ledningsfunktioner, organisation och arbetsformer.

I samband med organisationsförändringarna har frågan om förutsättningarna för att inrätta tingsställen varit aktuell. DV har lämnat en rapport i ämnet till regeringen. I den föreslås vissa författningsändringar som innebär att tingsrätt skall ha tingsställe på annan ort som regeringen bestämmer och att beslut om att dra in ett tingsställe skall fattas av regeringen i de fall tingsstället har inrättats efter lagändringen. Vidare föreslås att förutsättningarna för att hålla förhandlingar på annan ort än på tingsställeorterna mjukas upp.

DV uppger att även andra förändringar av organisationen inom domstolsväsendet är aktuella. Sedan några år har det t.ex. pågått en försöksverksamhet vid tingsrätterna och länsrätterna i Karlskrona, Växjö och Mariestad, som innebär att domstolarna har gemensam

chef och i övrigt samverkar i administrativa frågor. Försöksverksamheten har enligt en utvärdering inneburit att servicenivån gentemot allmänheten höjts och arbetstrivseln ökat. Dessutom har samverkan enligt DV medfört kostnadsbesparingar. Försöksverksamheten är nu permanentad (SFS 2002:996 och SFS 2002:997). Sedan den 1 april 2003 är lagmannen i Östersunds tingsrätt även lagman för Länsrätten i Jämtlands län. På ytterligare en ort prövas samverkan med gemensam chef för tingsrätt och länsrätt, nämligen i Ångermanlands tingsrätt och i Länsrätten i Västernorrlands län.

En annan fråga är hyres- och arrendenämndernas organisation. I en utredning som DV avlämnat under år 2002 föreslås bl.a. att de nio mindre nämnderna skall slås samman till fem enheter som ombildas till särskilda domstolar inom tingsrätten på respektive ort. Förslaget bereds inom Justitiedepartementet.

3.5.3 Domstolarnas inre organisation

Verksamhetsutveckling

DV framhåller här att det sedan ett antal år tillbaka pågår verksamhet vid ett antal tingsrätter med en förstärkt beredningsorganisation. Inledningsvis skedde det med stöd av en försöksförordning. Förordningen har numera arbetats in i tingsrättsinstruktionen.

DV uppger vidare att det förändringsarbete som påbörjats vid Stockholms tingsrätt (se föregående avsnitt) fortsätter. Förändringsarbetet avser frågor om delaktighet, organisation, ledning, arbetsformer, administration och service. Även frågor om specialisering har behandlats inom Stockholms tingsrätt. Frågan om specialisering i den dömande verksamheten har också behandlats inom ett särskilt projekt. Domarförbundet och DV har tillsammans genomfört en förstudie för att se om det finns områden där det är av särskild vikt med en specialisering. Som en följd av förstudien undersöks nu vilket intresse det finns vid domstolarna av att starta projekt som syftar till en ökad specialisering i den dömande verksamheten.

Flera hovrätter bedriver också försöksverksamheter med förändrad beredningsorganisation och olika typer av arbetsorganisation.

När det gäller förvaltningsdomstolarna pågår försöksverksamheter vid flera länsrätter, bl.a. vid Länsrätten i Skåne län. Den går i

huvudsak ut på att rotelindelningen har upphört och att målen lottas på respektive avdelning och tilldelas särskilt utsedda föredragande. Avsikten är att domarna ska avlastas i stort sett allt beredningsarbete. Kammarrätterna har på motsvarande sätt som hovrätterna möjlighet att bedriva verksamhet med förändrad beredningsorganisation.

Andra frågor med anknytning till den inre organisationen är sådana som rör domstolsledning samt rekrytering av domare och nämndemän. I fråga om just domstolsledning har regeringen beslutat att genomföra en försöksverksamhet där domstolschefen ensam fattar beslut i de ärenden som i dag avgörs av plenum eller kollegium. Försöket, som omfattar ett tjugotal domstolar, regleras i försöksförfordningar som trädde i kraft den 1 september 2002.

Nytt verksamhetsstöd

Utvecklingen av det nya verksamhetsstödet Vera i en grundversion kommer att slutföras i mars 2004. I sin första version kommer Vera att ha motsvarande funktionalitet som MÅHS enligt DV. Många av de moduler som ingår i Vera är dock enligt DV konstruerade för ett mer flexibelt utnyttjande. DV uppger att det beror till en del på att Vera vilar på en helt ny teknisk plattform, som gör det enklare att vidareutveckla nya funktioner. Efter en pilotdrift i samtliga domstolsslag är tanken, enligt DV, att Vera ska införas i domstolarna under år 2004 och i början av år 2005.

Även om det är möjligt för domstolarna att ta Vera i drift utan att ändra arbetssätt vid den egna domstolen är målet enligt DV att domstolarna i samband med införandet ska bli medvetna om att verksamhetsutveckling, där Vera ingår som en del, är en nödvändig och fortlöpande process. DV anger att domstolarna med hjälp av Vera skall kunna individuellt välja ett arbetssätt och en organisation som medför att kvaliteten i arbetet höjs.

Vidareutveckling av Vera, m.m.

DV anger att under förutsättning att det finns ekonomiskt utrymme kommer Vera att vidareutvecklas under de närmaste åren. Utvecklingsarbetet kommer i så fall att koncentreras på en utveckling av brottmålsfunktionen. För hovrätternas del innebär detta bl.a. att den rapportering av brottmålsavgöranden och uppgifter om laga kraft som i dag sker per post till RPS på sikt kommer att kunna ersättas med ett elektroniskt uppgiftslämnande via Vera. Avveck-

lingen av det gamla RI-systemet ligger också, enligt vad DV uppger, i utvecklingen av brottmålsfunktionen. Det öppnar enligt DV möjligheter för en direkt kommunikation av brottmålsdomen och uppgifter om laga kraft från Vera till de berörda rättsmyndigheternas egna system. För att kunna ersätta RI-systemen krävs dock enligt DV att kontroller som i dag hanteras av dessa system ersätts med kontroller i Vera.

DV anger att vidareutvecklingen av brottmålsfunktionaliteten i Vera även kommer att inriktas på att utveckla funktioner för en elektronisk överföring av strukturerad information om gärningar och brottskoder m.m. från åklagarna till domstolarna.

En direktkommunikation av brottmålsdomen till berörda rättsmyndigheter förutsätter enligt DV att innehållet i domen lagras elektroniskt och strukturerat. De möjligheter detta ger skapar enligt DV förutsättningar att framställa en brottmålsdom på ett helt nytt, och på ett för mottagarna mer begripligt sätt. Vidare skapas möjligheter att återvinna och förädla information mellan rättsmyndigheterna och mellan instanserna. Det fortsatta utvecklingsarbetet av Vera i brottmålsdelen kommer att innehålla även dessa delar. Det arbete som gjorts inom RIF (se om RIF i avsnitt 2.9.2) med framtagande av gemensamma begrepp och gemensamma brottskoder kommer att behöva vidareutvecklas bedömer DV.

Ett annat steg i utvecklingsarbetet är enligt DV att skapa den s.k. 24-timmarsmyndigheten. DV anser att detta arbete bör inrikta sig dels på domstolarnas arbetsmetoder såsom att ge parter och andra aktörer direktåtkomst till informationen i Vera, dels på att vidareutveckla och strukturera domstolarnas elektroniska kommunikation med olika parter vid målhantering. DV uppger att arbetet även inbegriper att se till att medborgarna får information om domstolarnas arbete.

Ett fortsatt införlivande av de administrativa systemen för personaladministration, Agresso och systemet som hanterar kostnader i mål (KIM) till att fungera i samma IT-miljö är en nödvändig förutsättning, enligt DV:s bedömning, för att ge domstolsledningarna ett bra underlag i det administrativa arbetet. Det statistiksystem (SIV) som utvecklats samtidigt med Vera ska också enligt DV vidareutvecklas med indikatorer som på ett bättre sätt visar målens svårighetsgrad och komplexitet och därmed skillnader i domstolarnas arbetsbelastning. Genom en vidareutveckling kommer underlaget för analyser och resursfördelning att väsentligt förbättras bedömer DV.

Domstolsadministration

Den yttre organisationen har förändrats genom att färre och större domstolar tillskapats. Det är enligt DV att vänta att denna förändringsprocess kommer att fortsätta. Detta och mycket annat förändringsarbete kräver, påpekar DV, en väl utvecklad domstolsadministration.

Professionell administrativ kompetens kan enligt DV tillskapas genom rekrytering och genom utbildning. Inom DV har profiler på chefsadministratörer och administratörer tagits fram. För att en väl utformad domstolsadministration ska kunna fungera fordras enligt DV bra fungerande informations- och systemstöd. En viktig uppgift för verket är därför enligt DV att arbeta vidare med den administrativa systemutvecklingen. En ny tidrapporteringsrutin kommer att införas. Det framtida statistiksystemet kommer att baseras på Vera. Under de närmaste åren kommer ett nytt löne- och PA-system att ersätta det nuvarande (SLÖR/PIR). Det är DV:s avsikt att samla väsentlig information ur såväl PA-, EA- som statistiksystem i en informationsportal och därigenom göra informationen mer tillgänglig.

Kompetensutveckling

Satsningarna på kompetensutvecklingen har under flera år haft hög prioritet och stadigt ökat i omfattning anger DV. Det finns, framhåller DV, numera omfattande grundläggande kurser för nyutnämnda domare, fiskaler, notarier och domstolssekreterare.

Under år 2002 påbörjades också en ny omgång av ledarskapsutvecklingsprogram uppger DV. De riktar sig till dels samtliga chefer i överrätt och chefsrådmän samt administrativa chefer, dels samtliga lagmän i länsrätt och tingsrätt. För den sistnämnda gruppen innebär det i huvudsak fortbildning och fördjupning.

I ett särskilt projekt kommer det under hösten 2003 att arbetas fram en idéskiss över notarieutbildningens innehåll.

Säkerhets- och lokalfrågor

Säkerhetsfrågor

DV framhåller att den lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2001 har gett domstolarna förbättrade möjligheter att besluta om säkerhetskontroll i form av så kallad "Allmän säkerhetskontroll", där i princip alla som ska besöka domstolen kontrolleras. Under de senaste åren har det bl.a. inrättats vittnesstöd och anpassning av domstolens förhandlingslokaler för att ge dessa grupper tryggare förhållanden. Allt fler domstolar har omdisponerat sina lokaler så att särskilda åklagar- och vittnesrum kunnat iordningställas. DV uppger att för att ytterligare stärka säkerheten genomförs varje år större eller mindre ombyggnader och omdisponeringar av domstolslokalerna. DV har tillsammans med RPS, RÅ och KVS dessutom utrett behovet av ytterligare säkerhetssalar.

En utredning om säkerhetsarbetet i framtiden inom domstolsväsendet har nu genomförts och getts in till regeringen. I utredningen har de olika "verktyg" som står till förfogande i säkerhetsarbetet gått igenom. Det gäller domstolslokaler, förhandlingslokaler utanför domstolen, teknisk utrustning, bemanning, utbildning, hotbildsanalys, uppföljning av incidenter och samverkan med andra rättsmyndigheter. För varje sådant "verktyg" lämnas förslag på hur de ska utformas och användas i det framtida säkerhetsarbetet. Frånsett några smärre förslag på förändringar föreslås att en genomgång av gällande säkerhetslagstiftning genomförs om ytterligare några år. Den förändrade lagstiftningen per den 1 juli 2001 har nämligen enligt DV inte utnyttjats fullt ut. Den är enligt DV:s bedömning dock i sig ett starkt säkerhetsverktyg för domstolarna.

Förutom lagstiftningens möjligheter till kontroll är det enligt DV angeläget att utveckla rutiner för att identifiera riskerna för att brott kan komma att begås i samband med en förhandling. För att identifiera risker inför förhandlingar är det, framhåller DV, också viktigt att man på varje domstolsort har en väl fungerande lokal samverkan med övriga berörda myndigheter och organisationer. Om det erfordras mer djupgående hotbildsanalys bör dessa enligt DV göras i samarbete med polismyndigheten och åklagarmyndigheten när det är fråga om brottmål. Ofta är det dock betydligt svårare att identifiera riskerna i familjemål anser DV. Det är därför enligt DV angeläget att de kunskaper om enskilda personer som finns hos kommunala myndigheter utnyttjas för hotbildsanalys i sådana mål.

DV anser också att det är angeläget med en ökad närvaro av domstolspersonal i de uppehållsutrymmen där vittnen, målsägande och åhörare vistas inför en förhandling. I utredningen om säkerhetsarbetet i framtiden inom domstolsväsendet föreslås en högre grad av närvaro i de uppehållsutrymmen där allmänheten vistas före förhandlingar. Receptioner/expeditioner ska finnas i anslutning till allmänhetens väntrum. Dessa ska alltid vara bemannade när förhandlingar pågår och man ska från reception/expedition kunna ha full uppsikt över uppehållsutrymmet. Är inte detta möjligt bör enligt DV den visuella överblicken kompletteras med fasta övervakningskameror.

Ett säkerhetsarbete baserat på föreslagna åtgärder har inletts. DV avser att presentera och diskutera rapporten på de lagmansmöten som anordnas av respektive överrätt. DV kommer i en skrivelse till samtliga domstolschefer rekommendera dessa att vidta säkerhetshöjande åtgärder innebärande bl.a. att man

- tar initiativ till lokala samverkansgrupper,
- ser till att samtliga anställda blir säkerhetsmedvetna och deltar aktivt i säkerhetsarbetet,
- ser över bemanningsfrågan och uppsiktsfrågan avseende allmänhetens utrymmen samt
- ansöker om tillstånd för direktlarm till polisen.

DV kommer att se över behovet av säkerhetsmässiga förbättringar av domstolslokalerna. För att medverka till ett förhöjt säkerhetsmedvetande kommer DV att infoga säkerhetsfrågorna i kurser för samtliga personalkategorier.

Lokalförändringar inom domstolsväsendet

Lokalförändringarna inom området kommer enligt DV att bli förhållandevis omfattande under de närmaste åren. Detta är en följd av olika faktorer varav de viktigaste är beslutade eller förväntade organisationsförändringar inom tingsrättsområdet, samlokalisering av domstolar som har sin verksamhet i skilda lokaler, samlokalisering av tingsrätter och länsrätter på samma ort samt krav på bättre säkerhet i förhandlingslokalerna.

Av effektivitetsskäl strävas enligt DV efter väl samlade lokaler för varje domstol och att domstolar på samma ort samlokaliseras. Flertalet länsrätter och hyresnämnder har numera lokalgemenskap med tingsrätterna uppger DV. DV har som målsättning att samtliga

tings- och länsrätter utanför de tre storstadsområdena ska vara samlokaliserade senast år 2006.

Några exempel på ombyggnationer är följande.

- Högsta domstolen. Domstolen har för närvarande sin verksamhet i två skilda lokaler. Efter den ombyggnad som nu genomförs i Bondeska palatset kommer domstolens verksamhet att kunna samlas där. Våren 2004 beräknas ombyggnadsarbetena vara genomförda.
- Svea hovrätt. Hovrättens lokaler i Wrangelska palatset genomgår en genomgripande ombyggnad i syfte att separera förhandlingslokaler från kontorsdelarna och för att därmed kunna åstadkomma bättre säkerhetsförhållanden. Ombyggnadsarbetena beräknas bli färdigställda till sommaren 2004.
- Falu tingsrätt och Länsrätten i Dalarnas län. Till följd av att tingsrättens verksamhet har utökats samt önskemål om att samla all domstolsverksamhet på orten uppförs helt nya domstolslokaler som beräknas bli färdigställda våren 2004.
- Helsingborgs tingsrätt. DV uppger att på grund av att tingsrätten fått utökad verksamhet och att tingsrättens lokaler redan dessförinnan var av bristfällig standard och av otillräcklig storlek kommer helt nya domstolslokaler att uppföras. Inflyttning i dessa beräknas ske hösten 2004.
- Malmö tingsrätt. Tingsrätten har sin verksamhet i två skilda lokaler. Efter den ombyggnad som nu genomförs av lokalerna i Rådhuset kommer hela verksamheten att kunna samlas där. Ombyggnadsarbetena beräknas bli färdigställda till årsskiftet 2003-2004.

3.5.4 Vissa andra projekt

Häktningsförhandlingssalar

Regeringen har uppdragit åt DV och KVS att i samverkan utreda förutsättningarna för att, i lokaler där häkten finns, ordna förhandlingslokaler för häktningsförhandlingar. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2003.

Framtidsgruppen

Under år 2003 har det genomförts ett arbete för att ta fram en vision för domstolsväsendet. Arbetet inleddes vid en chefskonferens under våren 2002. En grupp domstolschefer, som tog sig arbetsnamnet Framtidsgruppen, utsågs för att arbeta vidare med de tankar om framtiden som kom fram vid konferensen. Regionala konferenser och lokala diskussioner vid domstolarna om framtidsfrågor har resulterat i ett visionsdokument. Detta har sedan diskuterats vid ett chefsdomarmöte i september 2003. Visionen kommer att vara ett underlag för fortsatt förändringsarbete inom domstolarna, men också ett underlag för DV:s utvecklingsarbete.

Brottsofferuppgiften

Regeringen gav år 2002 DV i uppdrag att dels utreda och analysera den verksamhet som bedrivs vid domstolarna avseende bemötande av och stöd till parter, vittnen och andra som kommer i kontakt med domstolarna, dels upprätta en handlingsplan för verkets arbete i brottsofferfrågor, dels slutligen utarbeta en metod för kvalitets-säkring av det arbete som sker vid domstolarna rörande brottsofferfrågor. Uppdraget har redovisats till regeringen i februari 2003. DV framhåller att även om mycket arbete pågår för att förbättra bemötandet, t.ex. vid verksamhetsöversyner, vid utformning av domstolslokaler, vid användningen av information m.m. återstår många förbättringsåtgärder. DV kommer, inom ramen för sitt uppdrag, att arbeta för att öka domstolarnas förutsättningar för att möta brottsoffrens berättigade krav. I handlingsplanen presenteras i korthet följande.

- Blanketterna för kallelse av vittnen och målsägande skall utformas efter samråd med bl.a. Brottsoffermyndigheten.
- Informationsmaterialet till brottsoffer skall enligt DV förbättras och göras mer tillgänglig. Domstolarna skall erbjudas en ny "mall" för hemsidor på Internet där information till brottsoffer kan lämnas på ett enkelt sätt, nya broschyrer skall skrivas, informationen i anslutning till väntsalarna skall förbättras m.m.
- Utbetalning av ersättning till bl.a. målsägande utanför rättssalen skall underlättas genom att redovisningsreglerna ändras.
- Säkerheten i väntsalarna utanför förhandlingsutrymmena i domstolarna skall förbättras och säkerhetsarbetet skall fortsätta enligt

de riktlinjer verket dragit upp i rapporten Framtidens riktlinjer för säkerhetsarbetet inom domstolsväsendet.

- Utbildning i brottsofferfrågor skall erbjudas alla medarbetare på alla nivåer i domstolsväsendet. Det innebär att även DV:s egen personal skall få sådan utbildning.
- Samverkan mellan domstolarna, andra rättsmyndigheter och ideella organisationer i bl.a. brottsofferfrågor i lokala samverkansorgan är enligt DV viktigt för kvaliteten i arbetet med brottsofferfrågor. DV kommer att följa och informera om sådan samverkan.
- Ett bra sätt att arbeta med brottsofferfrågor är enligt DV att respektive myndighet sätter upp särskilda mål för detta i sina verksamhetsplaner.
- En metod har tagits fram för att genom enkätundersökningar mäta om olika åtgärder som domstolarna vidtar på brottsofferområdet har någon effekt. DV kommer att sprida information om metoden och vid behov lämna stöd för genomförandet av sådana enkätundersökningar.
- Uppbyggnaden av vittnesstödsverksamheten på de allmänna domstolarna kommer fortsatt att stödjas av DV på olika sätt.
- För brottsoffer är det enligt DV viktigt att domstolarna vid utsättning av mål tar hänsyn till att den åklagare, som har handlagt målet under förundersökningen, också får möjlighet att handlägga målet under huvudförhandlingen.

För att kunna mäta om de åtgärder som vidtas har någon effekt har en metod tagits fram som skall kunna användas av bl.a. de allmänna domstolarna. Som ett led i det arbetet har DV i samråd med RPS och RÅ genomfört en provenkät som har riktat sig till brottsoffer i avdömda mål vid några domstolar. Frågeformuläret har varit uppdelat i olika avsnitt för de tre myndigheterna. Resultaten av gjorda undersökningar har visat att brottsoffren är villiga att besvara frågor om bl.a. hur de har blivit bemötta i de olika instanserna i rättskedjan. Analysen av provenkäten och resultatet av tidigare gjorda kvalitetsundersökningar visar att kvalitetssäkringsarbetet enligt DV bör innefatta följande.

- Myndighetssamverkande, återkommande, enkäter till brottsoffer, både nationellt, regionalt och lokalt.
- Metodstöd för domstolarna i form av enkätmallar och handledning för att de skall kunna genomföra enkätundersökningar i egen regi.

- Regelbundna sammanträffanden mellan domstolarna och professionella domstolsaktörer.
- Stöd för domstolarna att driva projekt med syfte att höja kvaliteten genom bl.a. enkätundersökningar, speglingar och självvärderingar.
- Vittnesstödsverksamheten bör så småningom kvalitetssäkras genom en utomstående utvärdering.

3.6 Kriminalvården

Redovisningen när det gäller kriminalvårdens utvecklingsarbete är samlad under rubriker som direkt anknyter till beredningens uppdrag. Uppgifterna nedan har lämnats av KVS.

3.6.1 Minskade genomströmningstider i brottmålsprocessen

KVS framhåller att kriminalvården har generellt relativt begränsad erfarenhet av försök med snabbare lagföring. Personalens inställning till verksamheten, där den bedrivits, pågår eller planeras är dock enligt KVS positiv. Enligt KVS antyds det dock på sina håll en viss besvikelse över att vissa projekt inte överlever eller aldrig startar.

Vid två myndigheter har det bedrivits projekt, som numera är avslutade, med snabbare lagföring. Vid Jönköpingsmyndigheten, där försöket enligt KVS var framgångsrikt, har projektet nu övergått till att vara en normal arbetsmetod. Det andra projektet, vid Nyköpingsmyndigheten, upphörde enligt KVS p.g.a. bristande ärendetillströmning.

Projekt bedrivs för närvarande vid andra myndigheter. Ett av projekten (Frivården Nacka-Haninge) har varit igång sedan april 1999. Två andra myndigheter (Halmstad och Ystad) bedriver verksamhet som syftar till snabbare lagföring. KVS uppger att uppläggan där involverar fler/andra aktörer än de gängse (dvs. polis, åklagare, domstol och frivården). Exempel på andra aktörer är socialtjänsten och kvinnojourer.

Vid kriminalvårdsmyndigheterna Kalmar och Stockholm Centrum planeras projekt för snabbare lagföring med beräknat startdatum någon gång under hösten 2003.

3.6.2 Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet

Allmänt

När det gäller det utvecklingsarbete som just nu pågår inom kriminalvården lämnas här en kortare beskrivning av dessa insatser inom ramen för KVS personalutvecklingsenhetens verksamhetsområde. Därutöver genomförs enligt KVS kontinuerligt utbildning och kompetensutveckling vid de 36 lokala kriminalvårdsmyndigheterna.

Enligt arbetsordningen för Kriminalvårdsverket (2002:2) skall Personalutvecklingsenheten bl.a. förse verkets ledning och organisation med underlag för rekrytering av medarbetare med rätt kompetens för att uppnå verksamhetsmålen. Inom enheten finns kriminalvårdens utbildningsorganisation (KRUT) med uppgift att ta fram långsiktiga planer för personal- och kompetensförsörjning, samordna och genomföra introduktion och utbildning för medarbetare samt stödja kriminalvårdsmyndigheterna i det lokala kompetensutvecklingsarbetet. Enheten biträder verkets ledning med rekrytering och utveckling av viss ledande personal.

Något om nuvarande utbildning

En ny utbildningsorganisation (KRUT) påbörjade sitt arbete den 1 januari 2002. Vid KVS huvudkontor i Norrköping finns KRUT:s utbildningschef och stab, medan KRUT:s utbildningsenheter finns i Göteborg, Norrköping, Malmö och Stockholm. Den som anställs i kriminalvården får enligt KVS en kvalificerad utbildning varvat med arbete och handledning under tre terminer.

Efter den obligatoriska kriminalvårdsutbildningen finns det möjlighet att gå vidare med fördjupningsutbildningar som grund för speciella uppdrag eller arbetsuppgifter.

Kriminalvårdsutbildningen genomförs internt inom kriminalvården, som uppdragsutbildningar i samarbete med högskola och universitet eller som ordinarie högskole- och universitetsutbildningar.

Inom KRUT-strukturen erbjuds också Chefs- och ledarskapsutbildning (10 poäng). Utbildningen genomförs i samarbete med Göteborgs universitet. Målgruppen är kriminalvårdsinspektörer.

Samverkan i utbildningsfrågor med övriga rättsväsendet

KVS uppger att det bedrivs ett etikprojekt i Göteborg i samarbete mellan kriminalvården och övriga parter i rättsväsendet. Etikprojektet handlar om bemötande, medmänsklighet och etiska dilemman där kriminalvården, tingsrätten, åklagarmyndigheten och hovrätten arbetar tillsammans i syfte att skapa en medvetenhet om den dolda etiken. Utbildningen påbörjades år 2002 och beräknas vara avslutad före utgången av år 2003.

I övrigt när det gäller gemensam utbildning för kriminalvården och andra myndighetsområden inom rättsväsendet finns det i dag inte några pågående eller planerade insatser uppger KVS. Kriminalvården deltar dock i olika diskussioner rörande gemensamma problem när det gäller de häktade och dömda personer. Någon systematiserad gemensam kompetensutveckling förekommer emellertid inte framhåller KVS.

En form för samarbete är möjligen, anger KVS, kriminalvårdsutbildningen som nyttjar kompetens från rättsväsendet i teman som bl.a. narkotikabekämpning och rättsprocessen.

KVS deltar i olika BRÅ-konferenser och nu även i diskussionerna kring uppbyggandet av ett Rättscentrum i Linköping. KVS bedömer att utbildningar tillsammans med polis, åklagare och domare kan bli verklighet där framöver.

3.6.3 Övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering

Kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess är beskriven i ett övergripande styrdokument – Riktlinjer för kriminalvårdens lokalförsörjningsprocess (Bygg Pro). När det gäller pågående reformarbetet kan följande nämnas.

Vid några orter har kriminalvården lokalt medverkat vid tillskapande av olika typer av mer eller mindre väl utbyggda s.k. Rättsvårdscentrum som i Nyköping och Visby.

Inom ramen för ett särskilt projekt, Psykansvarsprojektet, förekommer diskussioner om möjligheterna till och fördelarna med samlokalisering av psykiatri och kriminalvård vid vissa orter.

KVS uppger att till följd av den beläggningsproblematik som råder inom kriminalvården sedan flera år pågår en kraftig utbyggnad av antalet platser. Beträffande huvuddelen av det stora antalet an-

stalts- och häktesplatser som planeras fram t.o.m. år 2007 är lokaliseringen ännu inte slutligt beslutad.

3.7 Övriga myndigheter

3.7.1 Kustbevakningen

Vid Kustbevakningen bedrivs i dag brottsutredande verksamhet. Vi beskriver detta längre fram i detta betänkande (avsnitt 7.4). Kustbevakningen har vidtagit följande åtgärder för utvecklingen av den brottsutredande verksamhet som bedrivs där. Uppgifterna är lämnade av Kustbevakningen.

Rekrytering

I december 2001 anställdes en åklagare med bakgrund som miljöåklagare. Anställningen var till att börja med i form av ett vikariat och en projektanställning. Den har dock sedan maj 2003 övergått i en tillsvidareanställning, med bland annat brottsutredande arbetsuppgifter.

I mars 2003 anställdes två poliser, med tidigare erfarenhet av brottsutredning inom polisen, som förundersökningsledare. Den ena kommer att ha ansvaret för Kustbevakningens brottsutredningar inom Västra Regionen och den andre för utredningarna inom Östra och Norra Regionerna. Inom Södra Regionen kommer en av juristerna på sjöövervakningsavdelningen (tidigare miljöåklagaren) att ha ansvaret för Kustbevakningens brottsutredningar. Som en fjärde förundersökningsledare finns också den andra juristen på sjöövervakningsavdelningen (som har domstolsbakgrund). Avsikten är att de fyra förundersökningsledarna kontinuerligt skall hjälpa till med utbildning inom det brottsutredande området inom respektive region. Målsättningen är dessutom att genom fortsatt utbildning och med stöd av förundersökningsledarna höja kvaliteten på Kustbevakningens samtliga rapporter och de utredningar angående misstänkta brott som Kustbevakningen hanterar.

Påbyggnadsutbildning i brottsutredning

Under år 2002 genomgick 100 anställda inom Kustbevakningen en två veckor lång påbyggnadsutbildning i brottsutredning. Denna utbildning ägde rum vid Polishögskolan i Solna, i Polishögskolans regi. Brottsutredarutbildningen kommer fortsättningsvis att ges inom ramen för den s.k. sjölinjen (tidigare chefsutbildningen) som är en intern vidareutbildning inom Kustbevakningen. Denna utbildning kommer då att motsvara den utbildning som under år 2002 gavs vid Polishögskolan. Detta innebär att brottsutredarutbildningen efter hand kommer att nå ut till merparten av den anställda linjepersonalen och många på staberna.

Risikanalyserade arbetssätt

Ett annat viktigt arbete som har anknytning till den brottsutredande verksamheten är de risikanalysbaserade arbetssätten som Kustbevakningen, på regeringens uppdrag, utvecklar tillsammans med samverkande myndigheter, bl.a. Tullverket och RPS.

3.7.2 Tullverket

Tullverket framhåller att verkets brottsbekämpande arbete omfattar flera områden allt från kontrollverksamhet, underrättelseverksamhet, spaning, utredning till tullåklagarverksamhet. Flera utvecklingsprojekt som rör de olika delarna i den brottsbekämpande verksamheten pågår eller har nyligen avslutats inom Tullverket. Nedan redovisas de utvecklingsarbete inom området brottsutredning som bedrivs.

Projekt om IT-stöd i brottsutredningen (TIGER)

Projektet TIGER har pågått under flera års tid och syftar till att finna ett modernt IT-stöd i det brottsutredande arbetet. Det nya IT-stödet är tänkt att ersätta det gamla registret över tullbrottsutredningar (Tullmålsjournalen TMJ). Det nya IT-stödet är enligt Tullverket tänkt att bestå av ett system som innehåller diarium/ärenderegister, handläggningsstöd samt beslaghanteringssystem.

Systemet skall dessutom enligt Tullverket ge möjligheter att kommunicera med databaser och system hos andra myndigheter t.ex. misstankeregistret, ordningsbotsystemet, strafföreläggandesystemet EnVis, adressregister samt utländska system. Det skall även leverera rättsstatistik och underlag för verksamhetsuppföljning. Tullverket uppger att övergripande frågor av betydelse för projektarbetet, såsom gemensamma säkerhets- och kommunikationslösningar, har lösts inom ramen för RIF-rådet (se om detta samarbete i avsnitt 2.9). I projektet arbetar man nu bl.a. med att tillsammans med RPS finna tekniska och avtalsmässiga lösningar för att kunna applicera polisens datoriserade utredningsstöd (DUR) i tullens utredningar. Projektet har under senare tid fått ett utökat mandat att arbeta vidare även med frågan om datoriserat underrättsystem och med ett IT-stöd även för övriga delar av den brottsbekämpande verksamheten såsom för spaning och kontroll mm.

Teknikprojekt

Teknikprojektet är ett projekt som skall belysa Tullverkets möjligheter för ökad användning av tekniska hjälpmedel. Det gäller inom bl.a. telefonavlyssning, spegling av datorer, bevis- och spårsäkring, tömning av mobiltelefoner samt kameraövervakning. Projektet skall ta fram förslag till fortsatt arbete inom dessa olika områden. Det gäller egenutveckling och förvaltning, inköp av tjänster, för- respektive nackdelar med olika alternativ, förväntade effektivitetsvinster samt kostnadsaspekter m.m. Projektet startade under hösten 2003.

Axessprojekt

Axessprojektet är ett projekt som söker finna tekniska och avtalsmässiga lösningar på hur information från importföretag, transportörer, kurirföretag, flygbolag och rederier om inkommande trafik avseende varor eller resande kan överföras elektroniskt till Tullverket för användning i den brottsbekämpande verksamheten. Projektet startade under hösten 2003 och arbetar med frivilliga företag.

Därutöver deltar Tullverket i flera projekt och arbetsgrupper tillsammans med andra myndigheter inom och utanför landets gränser. Det gäller bl.a. utveckling av arbetsmetoder och spaningsteknik.

Internationellt

Ett projekt mellan tullmyndigheterna i Sverige, Finland och England har nyligen avslutats. I det projektet har personal inom kontroll, underrättelse och brottsutredning från respektive land genom utbytestjänstgöring i de tre olika länderna kunnat jämföra arbetsmetoder avseende storskalig cigarettsmuggling. Ett fortsatt arbete sker i detta sammanhang med att finna former för löpande underrättelseutbyte och samarbete i brottsutredningar mellan ländernas tullmyndigheter. Inom EU pågår löpande ett utvecklingsarbete avseende övervaknings- och spaningsteknik som drivs och delvis finansieras av kommissionens organ OLAF. I övrigt genomförs seminarier och temadagar i olika regi, omfattning och med olika inriktning. Därutöver pågår flera projekt med de baltiska länderna både i bilateral regi och i EU:s regi.

Nationellt

I regi och finansiering av Mobilisering Mot Narkotika deltar Tullverket i projektet Kunskapsbank om förbättrade metoder för narkotikabrottsbekämpning. I samverkan med RPS och RÅ genomförs löpande utvecklings- och utbildningsdagar avseende narkotikabrottsbekämpning.

I övrigt genomförs seminarier och temadagar i olika regi, omfattning och med olika inriktning.

3.7.3 Skattemyndigheterna

Brottsutredande verksamhet bedrivs även hos skattemyndigheterna. Den brottsutredande verksamheten vid skattemyndigheterna bedrivs vid särskilda skattebrottsenheter. I avsnitt 7.4 beskrivs denna verksamhet närmare. Det utvecklingsarbete som bedrivs där och som således rör den brottsutredande verksamheten är följande. Uppgifterna nedan är lämnade av Riksskatteverket.

Nämnas skall att nuvarande tio skattemyndigheter och Riksskatteverket skall avvecklas. Den 1 januari 2004 ersätts dessa av en ny skattemyndighet. Den skall heta Skatteverket.

Arbetsgrupp för kompetensutveckling

Riksskatteverket framhåller att en av orsakerna till att skattebrottsenheterna infördes var att tillföra skatterättslig och skatteadministrativ kunskap. Det är enligt Riksskatteverket därför viktigt att de som arbetar inom skattebrottsenheterna kan bibehålla och utveckla sin skattekompetens. Mot bakgrund av detta har Riksskatteverket tillsammans med skattebrottsenheterna bildat en myndighetsintern arbetsgrupp. Gruppen skall utveckla en modell för att bevara och höja skattekompetensen hos utredarna vid skattebrottsenheterna. Arbetsgruppen beräknas presentera ett förslag under hösten 2003.

Uppföljning och kvalitetsmätning

I syfte att åstadkomma en modell för kvalitetsuppföljning av de förundersökningar som skattebrottsenheterna utför på uppdrag av åklagare har en myndighetsgemensam arbetsgrupp startats. I gruppen, som leds av en åklagare vid EBM, deltar förutom Riksskatteverket och EBM även RÅ och RPS. Under hösten 2003 ska den pilotmodell som gruppen tagit fram testas vid skattebrottsenheterna i Örebro och Stockholm. Modellen bygger på att åklagare som leder förundersökningen värderar denna med avseende på ett antal kriterier. Utvärderingarna sänds till Riksskatteverket som sammanställer och bedömer innehållet. Resultatet delges berörda myndigheter och åtgärder med anledning av detta kan sedan vidtas i samverkan.

IT-stöd och effektivare brottsutredning

Riksskatteverket deltar i arbetet inom RIF (RIF finns beskrivet ovan i avsnitt 2.9).

Parallellt med arbetet inom RIF, vilket till stora delar inriktats på hantering av information i elektronisk form, har Riksskatteverket/skattebrottsenheterna under åren 2000-2002 utvecklat ett IT-stöd särskilt anpassat för skattebrottsutredningar.

Systemet kallas SEBRA (Skattemyndighetens Elektroniska BrottsutredningsAkter) och är ett dokumenthanteringssystem med syfte att skapa förundersökningsprotokoll i elektronisk form.

I dagsläget planeras för att kunna överföra förundersökningsprotokoll och annan information inom förundersökningen till åklagare i elektronisk form. Arbetet i denna del beräknas kunna starta under år 2004. Målsättningen är att

år 2004. Målsättningen är att uppnå en enklare och mer effektiv hantering av information.

Intern verksamhetsutveckling

Brottsutredning

Riksskatteverket bedriver tillsammans med skattemyndigheterna ett arbete med att kartlägga koncernens olika processer. En av dessa processer är att "utreda skattebrott".

I syfte att genomföra förbättringsåtgärder har processen utreda skattebrott kartlagts och dokumenterats. Den långsiktiga målsättningen är att arbetet med brottsutredningar ska bedrivas effektivare.

Underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet

I skattebrottsenheternas arbetsuppgifter ingår, förutom förundersökning, även underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet. Riksskatteverket framhåller att såväl underrättelseverksamhet som brottsförebyggande verksamhet är relativt oreglerade och dessutom nya för skattemyndigheterna. Det pågår därför ett utvecklingsarbete för att finna lämpliga former för verksamheten.

Inom underrättelseverksamhet har det bedrivits en pilotverksamhet under åren 2001 och 2002. Den har utvärderats under år 2003. Resultatet har sammanställts i en rapport, som kommer att ligga till grund för den fortsatta inriktningen av underrättelseverksamheten. Den långsiktiga målsättningen för underrättelseverksamheten är att få ett bättre underlag för beslut om brottsbekämpande och brottsförebyggande åtgärder inom skatteområdet.

Utvärderingar och utredningar

Riksskatteverkets Rapport 2001:7 – En ny kraft i ekobrottsbekämpningen – En utvärdering av skattebrottsenheterna

Regeringen uppdrog i ett tidigare regleringsbrev för Riksskatteverket och exekutionsväsendet att skattebrottsenheternas verksamhet skulle utvärderas under år 2001. Av de utredningsdirektiv som

Riksskatteverket beslutade angavs att syftet med utredningen var att skapa en förbättrad och effektivare verksamhet.

I den rapport som därefter presenterades föreslås att steg två i reformen om skattebrottsenheterna skall tas och att skattebrottsutredare bl.a. bör få

- verkställa sådana åklagares beslut om beslag och husrannsakan som kan ske utan att våld behöver användas för att genomföra åtgärden,
- hålla anhållningsförhör,
- ta del av brottsanmälningar som skattemyndigheten lämnar till åklagare,
- tillgång till offentliga uppgifter i skatteregistret,
- hålla förhör m.m. i förenklad brottsutredning samt
- undersöka överträdelse av näringsförbud.

Riksskatteverket uppger att verket biträder de bedömningar och förslag som lämnas i rapporten. Riksskatteverket anser dock att utredarens förslag om tillgång till skatteregistret är otillräckliga.

Uppdrag att utvärdera samarbetet i ekobrottsutredningar

Regeringen har i regleringsbrevet för år 2003 gett EBM, RPS, Riksskatteverket och RÅ i uppdrag att gemensamt undersöka hur samarbetet i ekobrottsutredningar fungerar mellan skattebrottsenheterna och EBM respektive mellan skattebrottsenheterna och polis- och åklagarorganisationerna. I uppdraget ingår också att beskriva och analysera vilka hinder som finns på området och redogöra för vilka åtgärder som vidtagits och kommer att vidtas för att utveckla och förbättra samarbetet mellan myndigheterna.

Berörda myndighetschefer gav den s.k. centrala samrådsgruppen för skattebrottsenheterna i uppdrag att utföra uppdraget. Gruppen avlämnade sin rapport den 11 juni 2003 (Riksskatteverkets dnr 1407-03/100).

Särskilt om samverkansgrupper

Centrala samrådsgruppen för skattebrottsenheterna

På förslag av Riksskatteverket beslöt generaldirektören för EBM den 17 juni 1998 att inrätta en central samrådsgrupp vid införandet av skattebrottsenheterna.

I den Centrala samrådsgruppen behandlas frågor som syftar till att utveckla och förbättra samverkan mellan åklagare, poliser och skattebrottsutredare. I gruppen ingår företrädare för EBM, RPS, Riksskatteverket och RÅ.

Under perioden 1998 - 2002 har sammanlagt 25 sammankomster ägt rum – de flesta under det första året räknat från första sammanträdet. Därefter har möten ägt rum ca fem gånger om året.

Samverkansgrupper för skattebrottsenheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö

Samtidigt med att den Centrala samrådsgruppen för skattebrottsenheterna inrättades år 1998 beslöts även om inrättandet av lokala samverkansgrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö.

I samverkansgrupperna behandlas frågor som syftar till att utveckla och förbättra samverkan mellan skattebrottsutredare och åklagare/polis vid EBM. Frågor som har behandlats är bl.a. praktik-tjänstgöring, ärendefördelning, samverkansformer och erfarenhetsutbyten.

Lokal samverkan i övrigt

I samtliga län finns arbetsgrupper på operativ nivå för att bland annat kunna samordna och öka genomströmningshastigheten i utredningar om ekonomisk brottslighet. Dessa operativa samverkansgrupper ser något olika ut över landet.

3.7.4 Rättsmedicinalverket

Som framgått i avsnitt 3.1 utgörs Rättsmedicinalverkets verksamhetsgrenar av rättspsykiatri, rättsmedicin, rättskemi och rättsgenetik. Verket har sammanlagt tio avdelningar och ett ledningskansli. Rättsmedicinska avdelningar finns i Umeå, Uppsala, Stockholm, Linköping, Göteborg och Lund. I Stockholm och Göteborg finns rättspsykiatriska avdelningar och i Linköping en rättkemisk och en rättsgenetisk avdelning. Ledningskansliet är beläget i Stockholm. Förutom den löpande servicen till rättsväsendet bedriver verket genom sina avdelningar i samarbete med flera universitet utvecklings- och forskningsverksamhet inom sina verksamhetsområden. I verkets instruktion finns angivet att forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) är en viktig del i arbetet för att upprätthålla och utveckla kompetens, metoder och arbetssätt.

Rättsmedicinalverket har lämnat följande nulägesbeskrivning. Rubrikerna nedan anknäyer till beredningens huvuduppgifter.

Minskade genomströmningstider i brottmålsprocessen

Rättsmedicinalverket har under flera år mycket aktivt utvecklat en datormiljö som binder ihop verkets samtliga avdelningar och gjort det möjligt att utveckla ärendehanteringssystem för de olika verksamhetsområdena. Den gemensamma datormiljön har även bidragit till förbättrad intern kommunikation med möjlighet att överföra information i form av remissuppgifter och svar mellan avdelningarna. Rättsmedicinalverket ser mot bakgrund av de egna erfarenheterna därför gärna att rättsväsendet får ett kommunicerande och säkert datornät för överföring av information mellan de olika myndigheterna. Rättsmedicinalverket ingår numera också i RIF-samarbetet (se avsnitt 2.9).

I syfte att öka genomströmningen inom rättsmedicinen har Justitiedepartementet lagt ett förslag (Ds 2003:3), initierat av Rättsmedicinalverket, om att rättsintyg som utfärdas utanför de sex rättsmedicinska avdelningarna skall skrivas av kontrakterade läkare (se även avsnitt 2.7.1). Ett genomförande av förslaget beräknas resultera i bl.a. en effektivare organisation och höjd kvalitet på rättsintygen. Ett gemensamt förfarande etablerat över hela landet kommer även att underlätta arbetet för övriga myndigheter i rättsprocessen.

Effektivisering av den brottsutredande verksamheten

En just avslutad provperiod med s.k. rättsmedicinska utredare har avlastat rättsläkarna och ökat sambandsmöjligheterna med polis och anhöriga. Rättsmedicinalverket anger att det är en förhoppning att dessa tjänster skall kunna permanentas och därigenom skapa förutsättningar till fortsatt ökad kommunikation med andra instanser inom rättsväsendet och därmed en effektivare hantering av ärenden.

Ett samarbete mellan flera rättsmedicinska avdelningar och den lokala polisen beträffande undersökningar av misshandlade personer har medfört både en snabbare handläggning av sådana ärenden och ett ökat intresse för sådana undersökningar. Det gemensamma

datornätet och ett gemensamt bildarkiv har inneburit att avdelningarna kunnat effektivisera användningen av bilddokumentation.

Inom flera områden pågår ett arbete att skapa enklare rutiner. Det kan röra sig om begränsade undersökningar i drograttfylleriärenden eller fokuserade rättspsykiatriska utredningar i tätt återkommande fall. I detta arbete krävs enligt Rättsmedicinalverket samverkan med övriga aktörer inom rättsprocessen så att förändringarna inte skapar missförstånd.

Rättsmedicinalverket framhåller att det pågående arbetet med rättspsykiatrireformen på flera sätt kan komma att påverka arbetet inom verkets avdelningar.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Rättsmedicinalverket stödjer årligen forsknings- och utvecklingsprojekt som drivs av verkets egen personal. Årligen avsätts ca 1,2 miljoner kronor till projektstöd. Projekten bedöms av en FoU-nämnd innan bidrag beviljas. Målsättningen med projektstöden är att stimulera till utveckling av verksamheten och till egen kompetensutveckling.

Återkommande hålls även sammankomster för olika yrkesgrupper inom Rättsmedicinalverkets olika verksamhetsområden. Dessa yrkesträffar har väsentligen bidragit till ökad förståelse mellan personalgrupper och det egna arbetet i rättsprocessen. Som ett led i detta arbete har även riktlinjer för rättsläkarens roll i rättsprocessen tagits fram.

Deltagande i konferenser och seminarier återkommer för många av verkets anställda som ett led i utvecklingen inom de olika områdena. Ett förslag för framtiden skulle enligt Rättsmedicinalverket kunna vara att bilda ett samordnat utvecklingsråd med fokus på rättsprocessen. Ett sådant råd skulle aktivt kunna verka för att konferenser och seminarier inom området kan hållas i Sverige.

Myndigheternas lokalisering

Inom Rättsmedicinalverket pågår en samlokalisering av verksamheterna i Linköping i nära anslutning till Statens kriminaltekniska laboratorium och andra myndigheter inom rättsväsendet. Det pågår sonderingar om hur verksamheterna inom Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium kan befrämja varandra.

En samordning av delar av DNA-diagnostiken kan, liksom gemensamma FoU-satsningar, bli aktuella enligt Rättsmedicinalverket. Den lokalmässigt nära placeringen skapar också enligt Rättsmedicinalverket förutsättningar för flera framtida samarbetsprojekt.

3.7.5 BRÅ

Enligt BRÅ har man inte haft något projekt som huvudsakligen fokuserar på beredningens huvuduppgifter. Däremot finns ett flertal projekt, såväl nyligen avslutade som pågående, där dessa frågeställningar beaktats. Uppgifterna nedan är lämnade av BRÅ och avser sådana projekt. Rubrikerna anknyter till beredningens huvuduppgifter.

Minskade genomströmningstider i brottmålsprocessen

Frågan om minskade genomströmningstider i brottmålsprocessen har studerats i ett flertal projekt. I rapporten Påföljdssystemet för unga lagöverträdare (BRÅ-rapport 2000:7) redovisas bland annat förändringar i handläggningstiden vid ungdomsbrott mellan åren 1993 och 1998. Frågor om handläggningstider vid ungdomsmål redovisas också i rapporten Vad händer med unga lagöverträdare? Om överlämnande till vård inom socialtjänsten (BRÅ-rapport 2002:19).

Handläggningstider berörs även i rapporterna Grov kvinnofridskränkning (BRÅ-rapport 2000:11) och Förbud mot köp av sexuella tjänster (BRÅ-rapport 2000:4) samt "Hatbrott" (BRÅ-rapport 2002:9).

Effektivisering av den brottsutredande verksamheten

Under denna rubrik har BRÅ endast ett par projekt. I rapporten Hur-Var-Närpolis (BRÅ-rapport 2001:5) görs en jämförelse när det gäller andelen uppklarade brott mellan olika polismyndigheter (se även avsnitt 8.8.3).

En annan rapport som huvudsakligen belyser uppklaringsprocents utveckling över tid är rapporten Varför har brottsuppklaringen minskat? (BRÅ-rapport 2002:4).

BRÅ har under de senaste fem åren haft särskilda medel för att prioritera forskning om ekonomisk brottslighet. Inom ramen för dessa projekt har följande en viss bäring på beredningens arbete.

- *Har du varit ute och shoppat Jacob?* En studie av Finansinspektionens utredning av insiderbrott under 1990-talet. Doktorsavhandling av Erik Wesser, Sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Finansierad av BRÅ. Även om den primärt handlar om Finansinspektionen tar den även upp generella frågor om brottsutredningar. Inte minst gäller det samverkan mellan kontrollfunktioner och de brottsbekämpande myndigheterna.
- *Miljöstraffrätt i praktiken. En studie av rättstillämpningen* (BRÅ-rapport 2002:10). Av Helena du Rees. Delrapport från en doktorand vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Rapporten beskriver vilka faktorer som påverkar hanteringen av miljöbrottsärenden i kontroll- och rättskedjan. Den bygger på en omfattande enkätundersökning riktad till personer verksamma i kontroll- och rättskedjan.
- *Bokföringsbrott – en studie i selektion.* Avhandling i kriminologi av BRÅ:s verksjurist Lars Korsell som läggs fram under hösten 2003 och som handlar om varför bokföringsbrott är det vanligaste registrerade ekobrottet. Svaret är att det beror på selektion, bl.a. vilka drivkrafter som styr polis och åklagare. Avhandlingen bör enligt BRÅ kunna vara av intresse när genomströmningstider, effektivisering och kompetensfrågor diskuteras.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet

I stort sett hela BRÅ:s verksamhet kan enligt BRÅ inrymmas under denna rubrik. I samband med att rapporter publiceras anordnar BRÅ t.ex. så kallade målgruppsseminarier till vilka de nyckelpersoner som är aktuella för respektive rapport inbjuds. Alla rapporter läggs också ut på BRÅ:s hemsida på Internet. BRÅ uppger att hemsidan för närvarande är under utveckling när det gäller presentation av kriminalstatistiken. BRÅ:s tidskrift *Apropå* kommer ut med fem nummer per år som huvudsakligen sprids till rättsväsendets myndigheter. Vidare anordnar BRÅ årligen en studiedag för rättsväsendet. En annan konferens som BRÅ årligen anordnar benämns Råd för framtiden. Den vänder sig i första hand till aktörer i lokala brottsförebyggande råd. Åren 1999-2002 anordnade BRÅ tillsam-

mans med Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet en utbildning i tillämpad kriminologi för personal inom rättsväsendet.

Övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering

Detta är en fråga som BRÅ inte alls har kommit i kontakt med.

4 Behovet av fortsatta reformer

4.1 Inledning

Vi har i kapitlen 1-3 redogjort för bl.a. vårt hittillsvarande arbete, för läget inom rättsväsendet och för det pågående utvecklingsarbetet inom myndigheterna. Mot den bakgrunden avser vi nu att i detta kapitel närmare beröra vad som ytterligare behöver göras för att än mer öka kvaliteten och effektiviteten i rättsväsendet med avseende på de frågor som ankommer på oss.

Av våra direktiv framgår att vi kan fullgöra vårt utredningsuppdrag på olika sätt. I många fall kan det enligt direktiven ske genom att vi tar initiativ till att myndigheterna uppmärksammas på att det finns ett behov av förändring och sedan överlämna åt myndigheterna att själva besluta om åtgärder eller om att lägga fram förslag. I andra fall krävs att vi själva lägger fram förslag. I den mån arbete med en viss fråga redan pågår inom Regeringskansliet eller någon myndighet förutsätts att vi tillsammans med berörda parter kommer överens om hur arbetet i fortsättningen skall bedrivas. I sådana fall bör det normalt sett vara bäst att arbetet fortsätts inom ramen för den organisation som arbetet redan bedrivs i.

Våra överväganden om det fortsatta reformbehovet och om hur arbetet för att åstadkomma de förändringar som behövs skall genomföras tar sin utgångspunkt i de fyra områden som vi enligt direktiven särskilt bör uppmärksamma.

4.2 Minskade genomströmningstider för brottmål

En huvuduppgift för oss är att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från

brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Vi skall enligt våra direktiv lämna förslag till åtgärder av olika slag. Dessa kan komma att innefatta förslag till förändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär. Frågor om utbildning och kompetensutveckling anges också som aktuella i detta sammanhang. Vi skall dessutom enligt våra direktiv överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt kan stödja brottmålsprocessen i syfte att bl.a. förkorta genomströmningstiderna. Vi skall bl.a. undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Utvecklingsarbete m.m.

Vi har i våra fyra första delbetänkanden (se avsnitt 1.3.3) lämnat en rad förslag under den återkommande rubriken *Snabbare lagföring*. Vi har bl.a. föreslagit utvidgade befogenheter för åklagare att utfärda stämning och kallelse till huvudförhandling samt att inhämta personutredning redan under förundersökningen. Vi har vidare föreslagit förenklingar i det regelverk som styr förundersökningen. Mot bakgrund av särskilda tilläggsdirektiv har vi också föreslagit en försöksverksamhet med förenklingar beträffande utredningen och lagföringen av i första hand butiksnatterier. Vi har slutligen också föreslagit ett snabbförfarande för brottmål, som skall inledas som en försöksverksamhet i Stockholmsområdet.

I vårt femte delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) har vi därtill föreslagit att strafföreläggande på villkorlig dom skall kunna användas i större utsträckning än i dag (se avsnitt 1.3.3).

Vi har övervägt ytterligare förslag som syftar till minskade genomströmningstider, t.ex. att ge rätten möjlighet att i ökad utsträckning avkunna dom i brottmål på handlingarna, att utvidga möjligheterna för rätten att avgöra brottmål i den tilltalades utevaro, att ändra domförhetsreglerna på det sättet att rätten ges större möjlighet att avgöra brottmål utan medverkan av nämndemän och att utvidga möjligheten för åklagare att besluta om åtalsunderlåtelse. Vi återkommer i avsnitt 5.2 till dessa, men även ytterligare frågor, som vi har övervägt. Redan här kan dock sägas att vi av olika skäl har valt att inte gå vidare med dessa idéer. Detta bl.a. på grund av att frågorna nyligen har berörts i olika lagstiftningsarbeten eller för att förslagen har framstått som tveksamma från rättssäkerhets-synpunkt.

Även inom myndigheterna har det sedan våra direktiv skrevs pågått ett omfattande arbete för att minska genomströmningstiderna. Detta finns beskrivet i föregående kapitel. Som exempel kan dock nämnas att polisen infört jourgrupper och kvalificerad polisiär förundersökningsledning, satsat på bättre förstahands- och andrahandsåtgärder samt gjort särskilda insatser för att minska ärendebalanserna. Kriminalvården har inom ramen för särskilda samarbetsprojekt med domstolar, åklagare och polis vidtagit åtgärder för förkorta den tid inom vilken personutredningar kan lämnas. Också inom åklagarväsendet har det gjorts arbete för att åstadkomma minskade genomströmningstider, bl.a. genom förbättrad arbetsledning och arbetsorganisation. RPS och RÅ har vidare gemensamt tagit fram ett nationellt metod- och processtöd samt den s.k. mängdbrottsreformen. I syfte att förkorta genomströmningstiderna har vidare förekommit en utökad planeringsverksamhet mellan tingsrätter och åklagarkamrar. Ett samarbete mellan flera rättsmedicinska avdelningar och den lokala polisen beträffande undersökningar av misshandlade personer har medfört både en snabbare handläggning av sådana ärenden och ett ökat intresse för sådana undersökningar.

Inom myndigheterna pågår f.n. ytterligare utveckling som kan få betydelse för genomströmningstiderna. Även det nu pågående utvecklingsarbetet inom bl.a. detta område finns beskrivet i föregående kapitel. Det gäller här bl.a. fortsättningen på mängdbrottsreformen, olika samarbetsprojekt för snabbare lagföring, projekt vars syfte är att väsentligt korta tiderna i polisens avrapporterings- och anmälningsarbete samt nya IT-stöd. Rättsmedicinalverket har uppgett att det inom flera områden pågår ett arbete att skapa enklare rutiner. Det kan röra sig om begränsade undersökningar i drograttfylleriärenden eller fokuserade rättspsykiatriska utredningar i tätt återkommande fall.

Genom de förslag som vi har lagt fram och det arbete som skett eller pågår inom myndigheterna bör en god grund ha lagts för att åstadkomma väsentliga förbättringar när det gäller genomströmningstiderna. Det är emellertid av stor vikt att arbetet med att minska genomströmningstiderna fortsätter. Det arbete som skett eller pågår inom myndigheterna visar att frågan hos dem har getts prioritet. Det arbete som ytterligare kan bli aktuellt, främst arbetsorganisatoriska frågor, lämpar sig väl för att utföras av myndigheterna själva. Myndigheternas utvecklingsplaner visar också att det finns en medvetenhet bland myndigheterna om vad som behöver göras och att myndigheterna är beredda att göra det. Det är därför

vår bedömning att frågan, sedan de av oss framlagda förslagen genomförts, i huvudsak kan skötas av myndigheterna själva. Det utesluter inte att vi i vårt fortsatta utredningsarbete kan komma att ta upp frågor och lägga fram förslag som kan få positiva effekter också när det gäller genomströmningstiderna.

IT-stöd

Frågor om IT-stödet och utnyttjandet av modern teknik nämns särskilt i våra direktiv och är angelägna. Ett ökat utnyttjande av modern teknik kan med all säkerhet komma att effektivisera förfarandet hos polis, åklagare och domstol. Som har framgått av vad vi anført ovan är myndigheterna inom rättsväsendet i färd med att utveckla nya system för IT-stöd åt arbetet med att utreda och lagföra brott (se avsnitt 2.9 och 3 kap.). När det gäller IT-stödet finns för utveckling och samordning inom rättsväsendet ett särskilt organ, RIF-rådet (se ovan avsnitt 2.9). RIF-rådets verksamhet bedrivs nu enligt en i februari 2002 avgiven strategisk plan för åren 2002-2007. En del i den planen är att det senast vid utgången av år 2007 skall finnas dels ett effektivt IT-stöd för ärendehantering och informationsutbytet under förundersökningen, dels ett effektivt IT-stöd för en gemensam hantering och dokumentation av straffprocessuella tvångsmedel.

I juni 2003 gjorde RIF-rådet en uppföljning av den strategiska planen. Av uppföljningen framgår bl.a. att ett e-postsystem för kommunikation mellan polis och åklagare prövats i Skåne och nu driftsatts för hela landet. Vissa förenklingar i det datoriserade utredningsstödet (DurTvå) inom polisen har skett. Inom domstolsväsendet har tagits fram ett nytt verksamhetsstöd, Vera. Planer finns hos DV om ytterligare utveckling av detta system, bl.a. vad gäller stöd åt brottmålsprocessen. Bl.a. avses möjligheter öppnas för en elektronisk överföring av strukturerad information om gärningar och brottskoder m.m. från åklagarna till domstolarna. Också inom Tullverkets och skattemyndigheternas brottsbekämpande verksamhet utvecklas nya verksamhetsstöd i form av IT-system (se avsnitten 2.9.2, 3.7.2 och 3.7.3).

Av vad vi nu har anført framgår att det inom rättsväsendet i dag redan finns ett organ som har till uppgift att verka för utveckling och samordning av IT-stödet för bl.a. utredning och lagföring av brott. Det pågår också, som har framgått av vår redogörelse, i betydande omfattning sådant utvecklingsarbete i myndigheternas egen

regi. Enligt vår mening är det lämpligt att det utvecklingsarbetet även fortsättningsvis sker under RIF-rådet. Vi ser därmed ingen anledning för oss att mera allmänt ägna oss åt det. Det utesluter inte att vi i anslutning till andra frågor som vi tar upp kan komma att beröra även en fråga som har med IT-stödet att göra.

Vi vill dock i det sammanhanget peka på en faktor som begränsar möjligheterna till ett samordnat utvecklingsarbete inom rättsväsendet beträffande bl.a. IT-utvecklingen. Det gäller resursfrågorna. Eftersom varje sektor av rättsväsendet själv disponerar över sin resursanvändning och prioriterar utifrån den egna sektorns behov och inte utifrån hela rättsväsendets behov, kan en utvecklingsåtgärd som behöver vidtas inom en sektor för att åstadkomma effektivitetsvinster i en annan sektor komma att utebli. Enligt vår uppfattning kan det finnas anledning för regeringen att överväga om en ändrad modell för styrning och resursdisposition eller resursanvändning inom rättsväsendet skulle kunna ge fördelar i detta avseende.

4.3 Den brottsutredande verksamheten

En annan av våra huvuduppgifter är att utreda på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kan förbättras. I vårt uppdrag ingår att ge förslag av såväl författningsmässig som organisatorisk karaktär. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjligheter att utnyttja modern teknik, utbildning, kompetensutveckling och rekrytering bör enligt direktiven kunna ingå i övervägandena.

I flera av våra tidigare betänkanden har vi behandlat frågor som har att göra med att uppdaga och utreda brott. I vårt första betänkande Snabbare lagföreling 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59) föreslog vi förändringar som avsåg att göra sanktionssystemet vid utevaro från förhör under förundersökning effektivare samt förändringar i reglerna om hämtning till sådana förhör. Dessa förändringar har genomförts. I betänkandet Snabbare lagföreling 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) lade vi fram förslag om att förenklad brottsutredning skulle kunna användas i stället för förundersökning i fler fall än i dag. I betänkandet Snabbare lagföreling 3 – Snattribrott (SOU 2002:44) föreslog vi bl.a. förenklingar i reglerna om brottsutredning och tvångsmedelsanvändning vid snattribrott. Dessa förslag övervägs nu inom regeringskansliet.

I vårt senaste betänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) har vi lämnat förslag om nya regler för vissa av polisens och andra brottsutredande myndigheters arbetsmetoder vid spaning och utredning av brott samt om tvångsmedelsanvändning under förundersökning.

Också inom myndigheterna har det bedrivits ett arbete med att utveckla brottsutredningsverksamheten. Inom polisen har det bl.a. avsett en ökad användning av den datoriserade utredningsrutinen (DurTvå), införandet av jourgrupper och kvalificerad förundersökningsledning, ökad användning av förenklad brottsutredning och bättre förstahands- och andrahandsåtgärder, insatser för att minska ärendebalanserna, förbättrad samordning av utredningsärendena, bättre uppföljning och ett utvecklat samarbete med åklagarna.

Inom åklagarväsendet har riktlinjer för bekämpningen av mängdbrottsligheten antagits och en särskild satsning görs nu på lagföringen av sådan brottslighet. Inom EBM har förslag om en försöksverksamhet med fasta arbetsgrupper lagts fram. Avsikten är att utvärdera hur arbetsgrupper skall formeras så att de olika kompetenser som finns inom EBM (åklagare, poliser, revisorer och administratörer) tas tillvara på bästa sätt. I syfte att åstadkomma en modell för kvalitetsuppföljning av de förundersökningar som skattebrottsenheterna utför på uppdrag av åklagare har en myndighetsgemensam arbetsgrupp startats. I gruppen deltar företrädare för Riksskatteverket, EBM, RÅ och RPS.

Inom Kustbevakningen har utbildnings- och rekryteringsåtgärder företagits i syfte att bl.a. effektivisera den brottsutredande verksamheten där.

Som vi nämnt ovan (avsnitt 4.2) pågår också arbete inom IT-området med att utveckla olika former av verksamhetsstöd för den brottsutredande verksamheten. Det gäller inte bara polisens och åklagarnas verksamhet utan också Tullverkets och skattemyndigheternas arbete med brottsutredningar.

Av det anförda framgår att det under de senaste åren genom vårt utredningsarbete och myndigheternas egen utvecklingsverksamhet har gjorts betydande insatser för att med beaktande av rättssäkerhetskraven göra arbetet med att uppdaga och utreda brott effektivare. Som vi framhållit i våra tidigare betänkanden (se t.ex. SOU 2002:44 s. 52) krävs det emellertid också att rättsväsendet förses med tillräckliga resurser om den nuvarande otillfredsställande situationen när det gäller att uppdaga och utreda brott skall kunna avhjälpas.

Det behövs dock ytterligare åtgärder inom utvecklingsarbetet. Ett område som bör uppmärksammas i det fallet är en fortsatt utveckling av IT-stödet i verksamheterna vid de brottsutredande myndigheterna. Vad vi framhållit ovan (se avsnitt 4.2) om att det bör ske under RIF-rådet och därför inte är en fråga för oss gäller även i detta sammanhang. Det finns dock en fråga som hör samman med den brottsutredande verksamheten. Det gäller framför allt vår uppgift att undersöka om det i den gällande ordningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet. En sådan fråga gäller sekretessreglerna inom rättsväsendet. Till det återkommer vi i vår plan för vårt fortsatta arbete (se avsnitt 5.4.2).

Som har framgått av den redogörelse som vi lämnat för pågående utvecklingsarbete inom rättsväsendet finns det f.n. planer på omfattande utveckling av IT-stödet. I det sammanhanget vill vi för vår del peka på att det kan behövas en översyn av formerna för dokumentationen under en förundersökning, dvs. att kravet på dokumentation anpassas till den tekniska utvecklingen. Detta är en fråga som bör uppmärksammas av RIF-rådet under det kommande utvecklingsarbetet.

I våra direktiv anges också särskilt frågor om rollfördelning som ett exempel på vad vi kan överväga med avseende på den brottsutredande verksamheten, särskilt frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. I den delen har det bedrivits ett samarbete mellan RÅ och RPS i syfte att utreda möjligheterna för polisen att i ökad utsträckning vara förundersökningsledare beträffande utredningar om mängdbrottslighet. Arbetet har dock inte resulterat i något förslag.

Regeringen har den 20 november 2003 beslutat om tilläggsdirektiv till oss där vi får i uppdrag att överväga frågor rörande arbetsfördelningen mellan polis och åklagare när det gäller förundersökningsledning m.m. I vår plan för det fortsatta arbetet (se 5 kap.) kommer denna fråga att inta en central roll.

I samband med det arbetet finns det också skäl att överväga vissa andra frågor. Det har till oss framförts att man på nytt borde ta upp frågan att göra det möjligt att låta en befattningshavare inom polisen föra enklare mål till domstol. En annan fråga gäller polismyndighetens möjligheter att i en viss situation lägga ned en förundersökning. Vi återkommer till detta i 5 kap.

I de nyss nämnda tilläggsdirektiven tas också upp en annan fråga som vi skall utreda. Det gäller det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation.

Det finns också några andra frågor som rör utredning och lagföring av brott som vi möjligen bör överväga.

Vi tänker då på frågor om att införa någon form av system i syfte att skapa förutsättningar för ett snabbt och effektivt beivrande av svårutredd brottslighet, bl.a. genom att ta tillvara att den misstänkte i vissa fall vill medverka i brottsutredningen. Frågan kan också t.ex. innebära överväganden rörande åtalsbegränsningar samt om annan uppluckring av den absoluta åtalsplikten.

Även till dessa frågor skall vi återkomma i planen för vårt fortsatta arbete (5 kap.).

När det gäller polisens och tullens arbete med att uppdaga och utreda brott finns det i en del enskildheter också vissa kvarstående reformbehov. Även det tar vi upp i 5 kap.

Från olika håll har det riktats kritik mot kvaliteten i den brottsutredande verksamheten (se mer om detta i avsnitt 6.8.1). Enligt vår uppfattning behöver därför – utöver vad som redan gjorts eller är på gång – ytterligare åtgärder övervägas i syfte att höja kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. Det gäller framför allt frågor som rör kompetensförsörjningen för den verksamheten. Dessa frågor tar vi upp i fortsättningen i detta betänkande.

4.4 Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

I vårt uppdrag ingår att utreda på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kan förbättras. I våra direktiv nämns i det sammanhanget särskilt att vi bör överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och rekrytering. Enligt våra direktiv skall vi dessutom i ett bredare perspektiv följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. Vid behov kan vi enligt direktiven lämna förslag till åtgärder som syftar till att uppnå största möjliga samordning inom området, t.ex. i fråga om gemensam utbildning och gemensamma utbildningsinstitutioner samt olika former av utbytestjänstgöring inom rättsväsendet. Enligt direktiven kan vi även överväga frågor om behörighetskrav för yrkesbanorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter.

Vi kan till att börja med konstatera att arbete med avseende på rekrytering och utbildning inom rättsväsendet inom vissa områden är föremål för särskilda utredningsinsatser. Domarutredningen 2001 (Ju 2001:07) har genomfört en översyn av rekryteringen av

ordinarie domare. Utredningens överväganden har helt nyligen presenterats i betänkandet En öppen domarrekrutering (SOU 2003:102). Betänkandet är ännu inte remissbehandlat. RÅ genomför på motsvarande sätt en översyn av rekryteringen av åklagare.

Också när det gäller personalutveckling pågår ett omfattande arbete inom myndigheterna. Inom domstolsväsendet har ett projekt som skall arbeta fram en skiss över notarieutbildningens innehåll tillsatts medan RÅ har uppgett att det inom åklagarväsendet pågår ett omstruktureringsarbete som gäller hela utbildningsområdet. Inom EBM har man tagit fram en projektledarutbildning för förundersökningsledare. Syftet är att effektivisera det operativa arbetet. Inom kriminalvården har en ny utbildningsorganisation skapats medan det inom polisväsendet pågår en reformering av Polishögskolans hela vidareutbildning. Det pågår dessutom ett arbete inom RPS med att se över polisutbildningen och dess högskolemässighet. Även BRÅ bedriver verksamhet inom detta område.

Med hänsyn till det på annat håll pågående eller nyligen avslutade reformarbetet beträffande främst domar- och åklagaryrkena har vi ansett att vi inte nu bör engagera oss i dessa frågor. Även inom övriga delar av rättsväsendet pågår ett reformarbete som framför allt avser personalutbildning och annan personalutveckling. Däremot finns det anledning att behandla frågor som rör kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet. I den delen har vi förstått att det allmänt anses att det finns betydande kvalitetsbrister, även om det också finns tecken som tyder på att förhållandena successivt håller på att förbättras (se t.ex. RPS årsredovisning för år 2002). Här kan också nämnas att i den senaste budgetpropositionen framhålls behovet av att höja den allmänna utredningskompetensen hos polispersonalen (prop. 2003/04:1, utg.omr. 4, s. 48). I detta betänkande tar vi därför upp frågan om kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet och i anslutning därtill vissa organisatoriska frågor av betydelse för kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. Det sker vad gäller utredning av den kvalificerade brottsligheten i 6 och 7 kap. och såvitt gäller närpolisen i 8 kap.

I övrigt är det enligt vår mening inte någon fråga rörande rekrytering och kompetensutveckling inom de olika rättsväsendesektorerna som är av den karaktären att den inte kan handhas av myndigheterna själva. Vi avser därför inte att i planen för vårt fortsatta arbete ta med någon sådan fråga. Det utesluter inte att vi i samband med att vi i det fortsatta arbetet behandlar någon annan sakfråga

kan ha skäl att också beröra någon till den hörande personalrekruterings- och personalutvecklingsfråga.

När det gäller frågorna om samordning av personalutvecklingsinsatser och möjligheterna till ökad personalrörlighet berörs dessa i viss begränsad utsträckning av de överväganden som blir aktuella för oss i samband med att vi behandlar frågan om kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet. Beträffande sådan samordning som skulle omfatta domstolar, åklagare och polis generellt har vi noterat att RPS uttalat visst intresse för tanken om en slags gemensam akademi för hela rättsväsendet (se RPS dnr RÅS-002-3778/98). Inom övriga delar av rättsväsendet tycks intresset för en sådan utveckling vara svagt. Från en del domare har i samband med vårt arbete uttryckts tveksamhet inför tanken att domare å ena sidan och poliser och åklagare å andra sidan skulle annat än undantagsvis ha gemensamma utbildningar. Här skall också noteras att polisutbildningen nu i allt högre grad på olika sätt håller på att integreras i den allmänna högskolan, en utveckling som vi ser positivt på.

Vi har noterat att det redan i dag finns utbildning som anordnas gemensamt för två eller flera av rättsväsendets sektorer. Samverkan inom detta område är kanske mest utbyggd mellan polis- och åklagarväsendena. I avvaktan på resultatet av det pågående särskilda reformarbetet avseende domar- och åklagaryrkena anser vi att det inte framstår som så meningsfullt att nu mera generellt ta upp frågan om en ökad samordning av utbildning mellan rättsväsendets sektorer. Först sedan resultatet av det reformarbetet kan skönjas, kan det finnas skäl att åter överväga om och hur en ökad samordning av utbildning m.m. för rättsväsendets sektorer mera generellt bör genomföras. Vi har därför funnit att det inte finns anledning för oss att nu överväga dessa frågor och vi har därför inte heller i vår plan för vårt fortsatta arbete satt upp detta. Det innebär naturligtvis inget hinder mot att frågan om en ökad samverkan i enskilda fall tas upp av myndigheterna själva. Tvärtom kan det inte sällan finnas fördelar i detta av såväl ekonomisk som utbildningsmässig art.

Vi vill dock slutligen i denna del framhålla att vi i samband med att vi tar upp frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare också har skäl att behandla frågan om ett större gemensamt ansvar för polis och åklagare när det gäller att säkerställa att den nödvändiga kompetensen finns för den brottsutredande verksamheten.

4.5 Lokaliseringsfrågor

Vi skall enligt våra direktiv också överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor.

Det finns flera exempel inom rättsväsendet på att en åtgärd som en myndighet har vidtagit har lett till ekonomiska och andra effekter för en annan myndighet. Eftersom varje sektor av rättsväsendet ansvarar för sin egen men inte för de andras resursanvändning, har det funnits en tendens till s.k. suboptimering inom varje sektor för sig. Det har kunnat medföra att beslut som ger besparingar inom den egna sektorn har lett till kostnadsökningar inom en annan sektor. Också andra typer av effektöverflyttningar har kunnat iakttas. Enligt vår mening finns det därför anledning att överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med detta problem.

Vi har kunnat konstatera att någon närmare översyn av denna fråga inte har gjorts. Frågan berör dessutom flera myndigheter och det är därför inte lämpligt att uppdra åt någon särskild myndighet att låta genomföra en sådan översyn. Vi menar att frågan därmed lämpar sig väl för oss och återkommer mot denna bakgrund med en redovisning och bedömning i 9 kap.

4.6 Vårt fortsatta arbete

Vissa av de frågor som vi berört ovan kommer att behandlas i fortsättningen i detta betänkande. När det gäller de frågor i övrigt som vi ansett att vi bör ta hand om återkommer vi i 5 kap. med en mer detaljerad plan för vårt fortsatta arbete.

5 Plan för det fortsatta arbetet i BRU

5.1 Inledning

Vi har i ett tidigare kapitel (2 kap.) lämnat en redovisning av läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på oss. Vi har också i ett särskilt kapitel (3 kap.) lämnat en närmare beskrivning av utvecklingsarbetet inom rättsväsendet i stort. Detta utgör en del av den avrapportering som vi enligt våra direktiv skall göra senast före utgången av år 2003.

En annan del som vi enligt direktiven skall redovisa är en plan för det fortsatta arbetet i beredningen. Det har inte angetts hur långt fram i tiden denna plan skall sträcka sig. Det är inte möjligt för oss att nu se allt för långt in i framtiden. De frågor som vi i dag kan se att vi bör ta oss an bör enligt vår bedömning kunna klaras av under åren 2004 och 2005. Under den tiden planerar vi att avlämna två betänkanden. Dessa betänkanden kommer att utgöra vårt sjunde respektive åttonde betänkande sedan vi tillsattes i december 2000.

Vi väljer dock att inleda detta kapitel i avsnitt 5.2 med en redogörelse för olika frågor som vi har tittat närmare på under de år som gått men som vi av olika skäl har funnit att vi inte bör gå vidare med. Som framgått redan i det inledande kapitlet har regeringen i november månad 2003 beslutat om tilläggsdirektiv för vårt uppdrag. I avsnitt 5.3 beskriver vi detta uppdrag närmare. Slutligen återfinns i avsnitt 5.4 under särskilda rubriker de frågor vi avser att behandla fram till utgången av år 2005. Dessa utgör således, tillsammans med uppdraget enligt tilläggsdirektivet, planen för vårt fortsatta arbete.

5.2 Vissa ytterligare frågor

Vi har redan i föregående kapitel, avsnitt 4.2, nämnt en del frågor som vi har övervägt men valt att inte gå vidare med när det gäller möjligheten att minska genomströmningstiderna i brottmålsprocessen. Det har gällt t.ex. att i ökad utsträckning avkunna dom i brottmål på handlingarna, att utvidga möjligheterna för rätten att avgöra brottmål i den tilltalades utevaro, att ändra domförhållningarna på det sättet att rätten ges större möjlighet att avgöra brottmål utan medverkan av nämndemän och att utvidga möjligheten för åklagare att besluta om åtalsunderlåtelse.

Vi har därutöver övervägt att ge rätten möjlighet att besluta melandom i brottmål, att införa ytterligare tidsfrister i brottmålsprocessen samt frågan om bl.a. vilken omfattning personutredningar i brottmål skall ha. Ytterligare en fråga har gällt – efter mönster från vad som i dag gäller beträffande unga lagöverträdare (jfr 30 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare) – att införa en bestämmelse som innebär att dom i brottmål som huvudregel skall avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen. En annan fråga har gällt om det borde införas en möjlighet för domstolen att avkunna dom i brottmål enbart muntligen.

Från olika håll har vi också fått ett stort antal förslag på ytterligare frågor som vi skulle kunna överväga. Det har gällt bl.a. utökade möjligheter att ta DNA-prov, frågan om polisen borde tillföras en resurs för att bättre kunna utreda målsägandes skadeståndsanspråk samt om det på något sätt skulle gå att ytterligare luckra upp bestämmelsen i 9 § Pl om polismans rapporteringsplikt.

Vidare har det framförts behov av en reglering av utländska polis och tullares befogenheter att agera i Sverige samt utökade möjligheter för tullen att kvarhålla försändelser, att bedriva egna förundersökningar och att besluta om tvångsmedel.

När det gäller just tvångsmedel har det även framförts att reglerna för när omhållningsförhandling skall hållas bör ses över och att möjligheterna att överklaga beslut om häktning borde kunna inskränkas samt att åklagare bör kunna ges befogenhet att besluta om kvarstad.

Det finns i dag en kategori målsägande som förekommer med en sådan frekvens att de kan betraktas som ”stora” målsägande/anmälare hos polisen. Det gäller t.ex. en del större varuhuskedjor i våra storstäder. Det har framförts förslag om att – med hjälp av dagens teknik – dessa anmälare/målsägande borde ges möjlighet att ”skriva in” sina brottsanmälningar direkt hos polisen. Syftet

skulle vara bl.a. att avlasta polisen arbete med att upprätta alla dessa anmälningar.

Vi har även fått förslag om att möjligheten att åberopa skriftliga utsagor i domstol borde utvidgas samt att möjligheterna till prövning av brottmål i hovrätten borde begränsas. Vi har dessutom fått förslag om att vissa brott, som t.ex. snatteri, borde avkriminaliseras och att sanktionsavgifter borde införas i stället.

Det har också framförts ett antal ytterligare förslag, huvudsakligen rörande detaljändringar i lagstiftningen.

Efter en genomgång av de frågor som på detta sätt aktualiserats i vårt arbete har vi konstaterat att vissa av förslagen eller idéerna har framstått som tveksamma från rättssäkerhetssynpunkt. I dessa fall har vi därför valt att inte överväga dessa ytterligare. I andra fall har frågorna nyligen berörts i olika lagstiftningsarbeten. Det har då inte framstått som lämpligt att redan nu överväga dem på nytt. Några av frågorna är av den karaktären att de kan genomföras av myndigheterna själva. I dessa fall har vi nöjt oss med att försäkra oss om att berörd myndighet är medveten om det. En del av frågorna framstår inte heller som så angelägna att de måste övervägas nu. Sammantaget har vad vi nu anfört lett till slutsatsen att vi i stället under åren 2004 och 2005 bör koncentrera oss på de frågor som tas upp i de nyligen beslutade tilläggsdirektiven och på frågor som hör nära samman med dessa. Det utesluter inte att det senare under arbetet kan visa sig lämpligt att också ta upp någon av de frågor som vi nu skjutit åt sidan.

5.3 Tilläggsdirektiven

I november 2003 har således regeringen beslutat om tilläggsdirektiv för oss. Enligt dessa har vi fått ytterligare två uppgifter. Vi har getts i uppdrag att göra en översyn av uppgifts- och ansvarfördelningen mellan polis och åklagare. Vidare skall vi göra en översyn av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation. Vi skall i båda dessa delar lämna de förslag till författningsförändringar och andra åtgärder som uppdraget kan ge anledning till.

Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare

När det gäller förhållandet mellan polismyndighet och åklagare under genomförandet av en förundersökning i brottmål finns det grundläggande bestämmelser i 23 kap. 3 § RB. Därutöver har RÅ efter samråd med RPS utfärdat allmänna råd och föreskrifter om ledningen av förundersökning m.m. (RÅFS 1997:12, vilka för polisens del motsvaras av FAP 403-5).

När det gäller översynen av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare skall vi enligt direktiven sammanfattningsvis arbeta efter följande riktlinjer.

Det anges att vi bör utgå från att åklagarinsatserna skall intensifieras när det gäller den mer kvalificerade brottsligheten och att åklagarna där skall delta i brottsutredningarna mera aktivt och i större omfattning än i dag. Det anges bl.a. att vi skall utgå från att polisen alltid skall vara förundersökningsledare i utredningar om inte alltför kvalificerad brottslighet. I denna del anges att vi bör utreda om andra omständigheter än brottets svårighetsgrad bör kunna vägas in vid bedömningen av hur förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare skall fördelas.

Vi skall vidare undersöka i vad mån det behövs ytterligare åtgärder för att polisen skall kunna fullgöra förundersökningsledning på ett effektivt sätt och med hög kvalitet. I denna del skall ingå att undersöka om det finns behov av att tillföra polisen ytterligare juridisk kompetens.

Vi skall också överväga om det kan finnas skäl att förändra det nuvarande sättet att leda och styra över tillgängliga utredningsresurser samt formerna för operativ samverkan i brottsutredningsverksamheten. Denna del innefattar bl.a. att beskriva och undersöka vad som behöver göras för att klarlägga polisens och åklagarnas ansvar vid genomförandet av en förundersökning. Det innefattar även att undersöka om brottsutredningsverksamheten när det gäller omfattande eller kvalificerad brottslighet kan förbättras genom att arbetet bedrivs i gemensamma utredningsgrupper med åklagare, poliser, befattningshavare från andra brottsbekämpande myndigheter samt andra experter. En central fråga som vi skall överväga i det sammanhanget är bl.a. om det finns anledning att förändra åklagarnas uppgifter vid sådan brottsbekämpning.

Enligt direktiven skall vi dessutom överväga i vad mån det finns anledning att samlokalisera åklagare och polis helt eller delvis.

Elektronisk kommunikation

När det gäller den översyn som vi skall göra av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation anges i direktiven att i detta ingår bl.a.

- en anpassning och modernisering av rättegångsbalkens terminologi,
- översyn av vilka verksamheter som bör omfattas av skyldigheten för operatörer att anpassa dessa så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan verkställas (jfr 6 kap. 19 § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation) och denna s.k. anpassningsskyldighets förhållande till rättegångsbalkens regler om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt
- vilka typer av trafikuppgifter som bör få lämnas ut till de brottsbekämpande myndigheterna och om och i så fall under vilka förutsättningar som trafikuppgifter skall bevaras hos operatörerna.

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

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

5.4 Plan för vårt arbete fram till utgången av år 2005

5.4.1 Minskade genomströmningstider

Vi har i föregående kapitel (avsnitt 4.2) konstaterat att genom de förslag som vi tidigare har lagt fram i sammanlagt fem olika betänkanden och i detta betänkande samt det arbete som skett eller pågår inom rättsväsendets myndigheter bör en god grund ha lagts för att åstadkomma väsentliga förbättringar när det gäller genomströmningstiderna. Vi har också angett att det är av stor vikt att arbetet med att försöka förkorta genomströmningstiderna fortsätter. Det är dock vår bedömning att frågan, sedan de av oss tidigare

och nu framlagda förslagen genomförts, i huvudsak kan skötas av myndigheterna själva. Samtliga de frågor som har lagts på oss att överväga hör emellertid nära samman med varandra. Det är också något som framhålls i våra direktiv. I det sammanhanget nämns som exempel att en väl fungerande brottsutredningsverksamhet bör vara en förutsättning för såväl en hög upplklaringsprocent som ett snabbare flöde genom brottmålskedjan. Detta medför att vi i vårt fortsatta utredningsarbete kan komma att ta upp frågor och lägga fram förslag som – trots att de primärt inte är inriktade på att åstadkomma en snabbare genomströmning - kan få positiva effekter också när det gäller just genomströmningstiderna. Vi tar dock inte upp genomströmningstiderna som en självständig fråga i vår plan för vårt arbete fram till utgången av år 2005.

5.4.2 Den brottsutredande verksamheten

Som framgått i bl.a. avsnitt 1.3.3 har vi i flera av våra tidigare betänkanden behandlat frågor som har att göra med att uppdaga och utreda brott. Även inom myndigheterna har det bedrivits ett arbete med att utveckla brottsutredningsverksamheten. Det senare finns närmare beskrivet i 2 och 3 kap. Det har således under de senaste åren, genom vårt utredningsarbete och myndigheternas egen utvecklingsverksamhet, gjorts betydande insatser för att med beaktande av rättssäkerhetskraven göra arbetet med att uppdaga och utreda brott effektivare. Det finns dock några ytterligare frågor som vi vill behandla i detta sammanhang. De redovisas i det följande under särskilda rubriker.

Sekretessreglerna inom rättsväsendet

Vi har i föregående kapitel uppehållit oss något kring IT-stödet och dess betydelse för den brottsutredande verksamheten. När det gäller just IT-stödet är vår bedömning (se avsnitt 4.2) att den verksamheten bör skötas inom RIF-rådet. I vårt uppdrag ingår dock att undersöka om det i gällande lagstiftning går att identifiera något hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet. En sådan fråga som vi har identifierat gäller sekretessreglerna inom rättsväsendet.

I december 2002 presenterade Tullbrottsdatautredningen betänkandet Tullverkets brottsbekämpning. Integritet - Effektivitet (SOU 2002:113). Utredningen hade i uppdrag bl.a. att följa genom-

förandet av den nya lagstiftningen om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, att se över de befintliga register som Tullverket för eller annars har tillgång till samt att sätta sig in i och granska det arbete som pågår inom Tullverket med att upprätta nya databaser och ärendehanteringssystem för den brottsbekämpande verksamheten.

Tullbrottsdatautredningen tar i betänkandet upp sekretessproblem inom Tullverket (avsnitt 9.4). I anslutning därtill behandlas dels sekretess inom Tullverket, dels sekretess mot andra myndigheter. Utredningen konstaterar i den senare delen att när tullen skall lämna uppgifter som behövs i en förundersökning till polis eller åklagare finns det i dag inte några påtagliga problem, eftersom det finns sekretessbrytande bestämmelser avseende förundersökningar (bl.a. bestämmelsen i 14 kap. 2 § sekretesslagen [1980:100]). Utredningens bedömning är att det i Tullverkets samarbete med andra brottsbekämpande myndigheter däremot finns sekretessproblem vid informationsutbyte i underrättelseverksamhet. Det beror enligt utredningen dels på den stränga sekretess som gäller i underrättelseverksamhet (bl.a. 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen) och som försvårar utbyte av uppgifter mellan myndigheter i den verksamheten, dels på att det för underrättelseverksamhet saknas sekretessbrytande bestämmelser motsvarande de som gäller i förundersökningar.

Utredningen lämnar ett förslag i den frågan men förslaget är begränsat till att avse vissa myndigheters (bl.a. polisens) tillgång till uppgifter hos tullen. Utredningen konstaterar att även Tullverket har behov av uppgifter som förekommer hos polisen och övriga myndigheter med polisiära uppgifter. Utredningen bedömer dock att det inte ligger inom ramen för dennas uppdrag att lämna förslag på vilka åtkomstmöjligheter tullen bör ha till andra brottsbekämpande myndigheters material. Utredningens slutsats i denna fråga är emellertid att det finns behov av en övergripande översyn av informationsutbytet mellan de brottsbekämpande myndigheterna. För att åstadkomma en högre effektivitet i den brottsbekämpande verksamheten och en bättre samverkan mellan myndigheterna är utredningens bedömning att myndigheterna inte skall vara bundna av sekretess gentemot varandra. Enligt utredningens uppfattning vore det önskvärt om de brottsbekämpande myndigheterna i stället kunde omgärdas av en gemensam yttre sekretess.

Här skall tilläggas att Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06), som har i uppdrag att bl.a. göra en allmän översyn av sekretesslagen, inte behandlar frågan om sekretess mellan rättsväsen-

dets myndigheter i det huvudbetänkande som nyligen har avlämnats.

Frågan om sekretess mellan rättsväsendets myndigheter lämpar sig väl för oss att titta närmare på.

Ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare

I våra direktiv anges särskilt frågor om rollfördelning som ett exempel på vad vi kan överväga med avseende på den brottsutredande verksamheten. Det gäller särskilt frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Vi har genom nyligen beslutade tilläggsdirektiv fått i uppdrag att överväga frågor rörande arbetsfördelningen mellan polis och åklagare när det gäller förundersökningsledning m.m. (se avsnitt 5.3 ovan). I samband med det arbetet finns det också skäl att överväga vissa andra frågor som hör samman med detta.

En förundersökning leds antingen av polismyndigheten eller av åklagaren. Generellt sett gäller följande beträffande fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare. Vid mindre allvarliga brott genomför polisen förundersökningen från början till slut. Vid annan typ av brottslighet skall åklagaren inträda som förundersökningsledare så snart någon är skäligen misstänkt för brott. Befogenheten att besluta i åtalsfrågan – vare sig det beslutas att åtal skall väckas eller inte – tillkommer emellertid endast åklagaren. Det är också endast åklagare som har behörighet att för det allmännas räkning föra ansvarstalan i domstol.

Den nu beskrivna rollfördelningen utgör i dagens regelsystem grundläggande principer bakom rättegångsbalkens fördelning av uppgifter i brottmålsförfarandet mellan polismyndigheterna och åklagarna. Motivet bakom denna fördelning av uppgifter är att det har ansetts påkallat att beslut av mer ingripande betydelse för den enskilde fattas av en person med kvalificerad juridisk kompetens som dessutom tillhör en annan myndighetsorganisation än den som har hand om det löpande utredningsarbetet. Det har hävdats att just det senare innebär särskilda förutsättningar att agera med den objektivitet som rättegångsbalken föreskriver (se om detta i bl.a. JO 2000/01 s. 62).

Förslag har förts fram att man på nytt borde ta upp frågan att göra det möjligt att låta en befattningshavare inom polisen föra enklare mål till domstol. Det har hävdats att man därigenom kan förvänta sig att förfarandet skulle kunna effektiviseras. I vissa andra

länder förekommer ett sådant system så är t.ex. i begränsad utsträckning fallet i Danmark.

Denna fråga bör övervägas i samband med att bl.a. fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polismyndighet och åklagare övervägs. För- och nackdelar med ett sådant system ur rättssäkerhetssynpunkt men även ur andra synvinklar bör närmare analyseras.

En annan fråga som också handlar om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare är belyst i bl.a. det ovan nämnda beslutet från JO (JO 2000/01 s. 62).

Beslutet, som meddelades i september 1999, gäller en polismyndighets möjlighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas”. JO anger inledningsvis att beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas” endast skall användas i de fall där det inte kan styrkas att den som är misstänkt för brottet verkligen har begått detta. Det skall enligt JO således vara fråga om situationer där förundersökningsledaren på grundval av en värdering av föreliggande bevisning finner att man inte kan förvänta sig en fällande dom och därför beslutar att förundersökningen skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas.

JO konstaterar att när en förundersökning har kommit så långt att någon har delgetts misstanke om brott enligt 23 kap. 18 § RB framstår ett beslut efter den tidpunkten att avsluta förundersökningen som ett ställningstagande i åtalsfrågan. Det gäller enligt JO oavsett hur beslutet har formulerats (dvs. som ett beslut att lägga ned en förundersökning eller som ett beslut att inte väcka åtal). JO anser att det får anses följa av rättegångsbalkens fördelning av uppgifter mellan polis och åklagare att, sedan någon delgetts misstanke om brott, frågan om nedläggning av förundersökningen på grundval av en bevisvärdering skall överlämnas till åklagaren för beslut. Polismyndigheten är då enligt JO inte längre behörig att fatta beslut i frågan.

JO överlämnade beslutet till bl.a. Justitiedepartementet. Därefter har frågan överlämnats till oss. I samband med att vi – med anledning av de nyligen beslutade tilläggsdirektiven - ser över ansvarsfördelningen mellan polismyndighet och åklagare har vi för avsikt att även titta närmare på denna fråga.

Här vill vi dessutom nämna att beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas” nyligen har kommenterats i den rapport från Riksdagens revisorer som beskrivs i avsnitt 2.8.3 ovan (Polisens avskrivningar av brott, Riksdagens revisorer rapport 2002/03:19 s. 42 f.).

Övrigt

Det finns också några andra frågor som rör utredning och lagföring av brott som vi möjligen bör överväga.

Vi tänker då på frågor om att införa någon form av system i syfte att skapa förutsättningar för ett snabbt och effektivt beivrande av svårutredd brottslighet, bl.a. genom att ta tillvara att den misstänkte i vissa fall vill medverka i brottsutredningen. Frågan kan också t.ex. innebära överväganden rörande åtalsbegränsningar samt om annan uppluckring av den absoluta åtalsplikten.

Det har till oss framförts att det finns behov av att se över vissa frågor om det regelsystem som styr polisens spaningsverksamhet. Det gäller främst frågor av praktisk natur. Det är vår avsikt att under åren 2004 och 2005 överväga vissa av dessa frågor. Det gäller bl.a. frågor rörande polisens användning av civila fordon i spaningsverksamhet.

5.4.3 Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Som nämnts i avsnitt 1.3 ingår det i vårt uppdrag att utreda på vilket sätt den brottsutredande verksamheten kan förbättras. I våra direktiv nämns i det sammanhanget särskilt att vi bör överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och rekrytering. Enligt våra direktiv skall vi dessutom i ett bredare perspektiv följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. Enligt direktiven kan vi även överväga frågor om behörighetskrav för yrkesbanorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter.

Som vi tidigare har konstaterat (bl.a. avsnitt 4.4) har det nyligen genomförts en översyn av rekryteringen av ordinarie domare. RÅ genomför på motsvarande sätt en översyn av rekryteringen av åklagare. RÅ skall redovisa det uppdraget senast den 31 december 2003. Även inom området utbildning och annan personalutveckling pågår ett arbete inom myndigheterna. Vi bedömer att det för vår del finns anledning att nu koncentrera oss till frågor som rör kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet. Det behandlas i 6 och 7 kap. i detta betänkande. I övrigt har vi inte för avsikt att behandla frågan om utbildning, kompetensutveckling m.m. under den tid som vår plan för det fortsatta arbetet omfattar.

Som vi nämnt i avsnitt 5.4.1 hör samtliga de frågor som vi skall behandla nära samman med varandra. Det innebär att vi i samband

med att vi i det fortsatta arbetet behandlar någon annan sakfråga kan ha skäl att också beröra någon till den hörande personalrekryterings- och personalutvecklingsfråga.

När det gäller frågorna om samordning av personalutvecklingsinsatser och möjligheterna till ökad personalrörlighet berörs dessa i viss begränsad utsträckning av de överväganden som blir aktuella för oss i samband med att vi behandlar frågan om kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet. I övrigt har vi inte för avsikt att fram till utgången av år 2005 behandla detta som en självständig fråga. Skälen för det har vi redovisat i avsnitt 4.4.

5.4.4 Övergripande frågor om rättsväsendets myndigheters lokalisering

Vi skall enligt våra direktiv också överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor.

Någon närmare översyn av denna fråga har inte gjorts. Frågan berör dessutom flera myndigheter och det är därför inte lämpligt att uppdra åt någon särskild myndighet att låta genomföra en sådan översyn. Våra överväganden i denna del återfinns i 9 kap. i detta betänkande.

I våra tilläggsdirektiv (se avsnitt 5.3) anges att det, när det gäller uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare, skall ingå i våra överväganden att undersöka om det finns anledning för polis och åklagare att samlokaliseras helt eller delvis. I övrigt kommer vi inte att återkomma till lokaliseringsfrågan under den tidsperiod som omfattas av vår plan för det fortsatta arbetet.

6 Kriminalpolisutbildning

6.1 Inledning

Det finns för närvarande drygt 16 000 poliser i landet. Vi har inte lyckats få fram någon helt färsk uppgift på antalet polismän som arbetar med brottsutredningar i dag. Enligt en uppgift som avser förhållandena år 2000 arbetade ca 30 procent av landets poliser då med brottsutredningar. Av dessa beräknades ca 1 200 vara närpoliserna medan 3 700 arbetade vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001-2003, avsnitt 7.3).

Sedan år 1998 bedrivs en ny grundutbildning för poliser. Grundutbildningens polisprogram omfattar fyra terminers heltidsstudier. Därefter följer en sex månader lång aspirantutbildning. Det antas drygt 700 personer per år till grundutbildningen. Regeringen har dock angett att utbildningstakten bör ökas till 1 000 polisstuderande årligen fr.o.m. år 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.4.6).

Utbildningen inom polisväsendet bedrivs centralt och lokalt. Den centrala utbildningen bedrivs av RPS. Till den centrala utbildningen hör grundutbildningens polisprogram samt viss s.k. funktionsinriktad utbildning. Funktionsinriktad utbildning är en form av vidareutbildning (se vidare i avsnitt 6.3 om detta begrepp). Den funktionsinriktade utbildningen genomförs i form av specialkurser och konferenser. Den utbildning som bedrivs lokalt sker på polismyndighetsnivå och utgörs av dels den avslutande del av grundutbildningen till polis som utgörs av aspirantutbildningen, dels viss funktionsinriktad utbildning.

Det finns i dag inte någon enhetlig vidareutbildning för den som arbetar eller skall arbeta som kriminalpolis. Däremot finns ett ganska stort kursutbud av varierande innehåll med den inriktning-

en. Kursutbudet finns såväl centralt vid främst Polishögskolan som lokalt vid vissa polismyndigheter.

Under senare år har det från olika håll framförts en oro för - och även kritik mot - polisens brottsutredande verksamhet. Oron har gällt såväl kvaliteten som kvantiteten på denna verksamhet. Även kritiken kan sammanfattningsvis sägas ha gått ut på att denna verksamhet inte klarar sin uppgift på ett tillfredsställande sätt. Med uppgift förstås då i första hand att den som har begått ett brott identifieras och lagförs samt att detta sker inom en rimlig tid.

En rad olika åtgärder har föreslagits för att komma till rätta med detta (vi återkommer till detta i avsnitt 6.8.1). Ett förslag till åtgärd som har lämnats är utbildningsinsatser riktade mot de poliser som arbetar med brottsutredningar. Våra överväganden i detta kapitel handlar framför allt om just sådana utbildningsinsatser. Som framgått redan i avsnitt 1.3.1 har vi i denna del inrättat en särskild arbetsgrupp som övervägt frågan om en särskild kriminalpolisutbildning. I gruppen har ingått företrädare för Polishögskolan och RPS. Vi har också i samband med den hearing som nämns i avsnitt 1.3.1. diskuterat utbildningsfrågor inom rättsväsendet på ett mer övergripande plan. I nästa kapitel behandlas också utbildningsinsatser riktade mot annan personal inom polisens brottsutredande verksamhet än sådana som har polisutbildning.

I avsnitt 6.2 redovisas något om tidigare överväganden när det gäller utbildning – såväl grund- som vidareutbildning - inom polisen. Avsnitt 6.3 innehåller en beskrivning av vissa författningsbestämmelser på detta område. Avsnitten 6.4 och 6.5 innehåller en redogörelse för dels grundutbildningens polisprogram, dels aspirantutbildningen.

Grundutbildningen till polis bedrivs numera på tre platser i landet. Förutom vid Polishögskolan i Solna bedrivs sådan utbildning också vid Umeå universitet och Växjö universitet. Polisutbildningarna i Umeå och Växjö bedrivs på uppdrag av RPS. I avsnitt 6.6 beskrivs dessa uppdrag m.m. närmare. Det följande avsnittet, 6.7, innehåller en beskrivning av några av de vidareutbildningar med inriktning på brottsutredning som erbjuds centralt vid bl.a. Polishögskolan samt beskrivningar av några som erbjuds lokalt vid vissa större polismyndigheter. Våra överväganden redovisas i avsnitt 6.8.

6.2 Tidigare förslag

Polisutbildningens form och innehåll samt därmed sammanhängande frågor, som t.ex. rekrytering till polisyrket, har övervägts vid flera tillfällen tidigare.

6.2.1 1975 års polisutredning

I juni 1975 tillkallades ett antal sakkunniga som gavs i uppdrag att pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som hade lagts fast vid polisorganisationens förstatligande år 1965 svarade mot de krav som måste ställas på verksamheten. I uppdraget ingick dessutom att undersöka om polisverksamheten var rätt avvägd och organiserad inom ramen för resurserna samt att se över polisens rekrytering och utbildning. De sakkunniga antog namnet 1975 års polisutredning.

I februari 1979 avlämnade utredningen betänkandet *Polisen* (SOU 1979:6). I betänkandet lade utredningen fram principförslag för polisens verksamhet, organisation och utbildning.

När det gällde polisens verksamhet redovisade utredningen överväganden beträffande den brottsförebyggande verksamheten, övervakningsverksamheten, utredningsverksamheten samt serviceverksamheten. Utredningen lämnade därefter förslag på åtgärder för att avlasta polisen vissa uppgifter. Det gällde handräckningsuppdrag, ärenden om underhållsbidrag m.m.

Polisutredningen lämnade även förslag beträffande den lokala och regionala polisorganisationen samt decentralisering av vissa uppgifter. Beträffande det sistnämnda (decentralisering) fann Polisutredningen bl.a. att grundutbildningen och övrig reguljär utbildning även i fortsättningen skulle bedrivas centralt. Den praktiska delen av grundutbildningen ansågs dock alltjämt kunna förläggas till lokal nivå. Beträffande annan polisutbildning som då bedrevs centralt föreslogs en decentralisering av denna till regional eller lokal nivå. Enligt utredningen borde dock bl.a. tillgången på lämpliga instruktörer beaktas i denna decentraliseringsprocess.

När det gällde rekryteringen till polisyrket föreslog Polisutredningen att länsstyrelserna och polisdistrikten i större utsträckning skulle medverka vid annonsering och rekryteringsfrämjande information. Detta var tänkt som ett komplement till de åtgärder som RPS vidtog inom ramen för sin informationsverksamhet. Utredningen föreslog att den rekryteringsfrämjande informationen dess-

utom skulle intensifieras i svårrekryterade områden. Målsättningen skulle där vara att fylla det beräknade behovet med personal som hade faktisk anknytning till den aktuella orten. Länspolischefen i sådana områden föreslogs få särskild personal tilldelad för den uppgiften. Därutöver föreslogs att så snart som möjligt efter det att en polisaspirant antagits till polisskolan det skulle beslutas om vilket polisdistrikt han eller hon skulle tillhöra.

När det gällde villkoren för antagning till polisyrket föreslog Polisutredningen att kravet på ordentligt levnadssätt skulle behållas men att den praktiska tillämpningen av detta krav skulle mjukas upp något. Vidare föreslogs att tidigare arbetslivserfarenhet skulle tilläggas meritvärde vid anställningsprövningen. Kravet på att manlig sökande skulle ha genomgått allmän militär utbildning föreslogs slopat. Dessutom föreslogs bl.a. att s.k. direktrekrytering till polisväsendet skulle kunna äga rum. Det gällde t.ex. rekrytering av ekonomiskt utbildad personal till enheter som har till uppgift att bekämpa den organiserade och den ekonomiska brottsligheten. Polisutredningen framhöll dock att det inte borde kunna komma i fråga att anställa personal utan polisutbildning på tjänster med vilka polisiära befogenheter var förenade.

Polisutredningen lämnade även förslag på en ändrad grundutbildning för polisstuderande. Utbildningen föreslogs dessutom samordnad med den allmänna högskolan. Vissa delar av utbildningen ansåg utredningen kunde förläggas till universitet eller annan högskola. Polismansutbildningen föreslogs dessutom få tillgodoräknas på vissa linjer vid den allmänna högskolan. Vidare borde förutsättningarna för att samordna antagningsförfarandet vid polisskolan och högskolan undersökas enligt Polisutredningen.

Behovet av vidareutbildning skulle enligt Polisutredningen tillgodoses genom dels funktionsinriktade specialkurser, dels reguljär vidareutbildning. Slutligen föreslogs att polisskolan skulle ändra beteckning till polishögskolan.

6.2.2 Princippropositionen (prop. 1980/81:13)

I proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. föreslog regeringen allmänna riktlinjer för en reform av polisväsendet.

I fråga om villkoren för antagning till polisyrket föreslogs vissa ändringar som bl.a. innebar att värnpliktskravet för manliga sökande togs bort och en del andra krav för antagning mjukades upp.

Vidare tillades arbetslivserfarenhet ökad betydelse vid meritvärderingen.

När det gällde polisutbildningen föreslogs ingripande ändringar. Den grundläggande polisutbildningen föreslogs förändrad till en sammanhållen utbildningsgång med praktik såväl i polisdistrikt som vid andra samhällsorgan, t.ex. inom socialtjänsten. Utbildningen skulle dessutom ges en mer högskoleinriktad prägel med ökat inslag av psykologi och samhällsorienterade ämnen.

Det bedömdes att en förändrad polisutbildning delvis var en förutsättning för ett system med grundläggande organisation och ökat lokalt inflytande över personalresurserna. Genom den föreslagna nya utbildningen skulle de lokala polisstyrelserna till sitt förfogande få polismän som tidigare än vad som då var fallet hade genomgått en grundläggande och allsidig utbildning. Detta bedömdes nämligen kunna ge bättre möjligheter att placera dem i en kvalificerad polisfunktion inom polisorganisationen.

Enligt förslaget i propositionen skulle behovet av vidareutbildning tillgodoses genom s.k. funktionsinriktade specialkurser samt genom reguljär vidareutbildning för de poliser som fått tjänster inom den grundläggande organisationen. Några organisationsförslag för utbildningsverksamheten lämnades dock inte i propositionen.

Riksdagen godkände riktlinjerna för utbildning (JuU 1980/81:24, rskr. 210). Riksdagen godtog samtidigt vissa grundläggande principer för rekryteringen till polisbanan. Vidare lades det fast att juristexamen även fortsättningsvis skulle utgöra ett behörighetsvillkor för tillträde till polischefsbanan.

6.2.3 1981 års polisberedning

I enlighet med vad som hade förordats i princippropositionen tillkallades en kommitté med uppdrag att behandla frågor om genomförandet av reformen om polisens arbetsuppgifter, utbildning och organisation m.m. Kommittén antog namnet 1981 års polisberedning.

Polisberedningen presenterade i olika promemorior och betänkanden en rad förslag i skilda ämnen. Således lades fram förslag till bl.a. en polislag (SOU 1982:63) och till själva polisreformens genomförande (Ds Ju 1983:10). Polisberedningen avlämnade också betänkandet Rekrytering och utbildning inom polisväsendet (Ds Ju 1983:15). I det sistnämnda betänkandet lämnades förslag bl.a. om att all central utbildning skulle samlas i en

att all central utbildning skulle samlas i en gemensam organisation, polishögskolan, med ställning som en byrå vid RPS.

Riksdagen gavs tillfälle att ta ställning till riktlinjerna för en reform av polisväsendet i två steg (se avsnitten 6.2.4 och 6.2.5). Förslagen till riksdagen byggde huvudsakligen på 1981 års principbeslut och på Polisberedningens betänkanden.

6.2.4 Proposition 1983/84:89

Som ett första steg i polisreformens genomförande överlämnades till riksdagen i januari 1984 proposition 1983/84:89 om polisens organisation, m.m. Regeringen föreslog där bl.a. att den centrala utbildningsverksamheten inom polisen skulle bli sammanförd i en gemensam organisation, polishögskolan. Skolan, som skulle bli koncentrerad till Ulriksdal i Solna, skulle organisatoriskt få ställning som en byrå vid RPS. Vidare föreslogs en ny inriktning och organisation av rekryteringsverksamheten. Antagningen till polisycket och polischefskarriären skulle dock även i fortsättningen ske centralt hos RPS. Förslagen genomfördes den 1 oktober 1984.

6.2.5 Proposition 1984/85:81

Som ett andra steg i polisreformen överlämnades till riksdagen i november 1984 proposition 1984/85:81 om polisens arbetsformer på lokal och regional nivå, utbildning och rekrytering. Sedan förslagen godtagits av riksdagen genomfördes de den 1 november 1985. Det innebar bl.a. att en ny utbildningsordning infördes. Syftet med denna var att skapa en bättre utbildad polispersonal som skulle kunna användas inom hela polisorganisationen. Dessutom föreslogs en satsning på polisforskning.

Förslagen i propositionen vad gällde utbildning avsåg bl.a. den sammanhållna grundutbildningen, polischefsutbildningen, den reguljära vidareutbildningen samt den funktionsinriktade utbildningen.

I propositionen behandlas även frågan om en integration mellan polishögskoleutbildningen och annan högskoleutbildning. Det konstaterades dock, bl.a. av kostnadsskäl, att det inte var möjligt att åstadkomma någon egentlig integration i den delen. Det bedömdes emellertid som både lämpligt och möjligt med ett samar-

te och en samordning på det mer praktiska planet inom ramarna för verksamheten vid Polishögskolan.

6.2.6 Förnyelsepropositionen 1989/90:155

I proposition 1989/90:155 om förnyelse inom polisen behandlas i ett särskilt kapitel (12 kap.) utbildnings- och forskningsverksamheten inom polisen. Där redovisas det fortsatta utvecklingsarbetet inom polisen i denna fråga.

När det gällde grundutbildningen till polis förordades en ökad teoretisk utbildning bl.a. för att främja kvarterspolisverksamheten. De blivande poliserna skulle dessutom redan under grundutbildningen även få kunskaper i det planerings- och budgetsystem som styr polisverksamheten. Detta för att skapa en insikt hos polispersonalen om behovet av ett effektivt resursutnyttjande men även om behovet av förnyelse inom polisverksamheten.

I propositionen konstaterades att den då gällande ordningen för rekrytering till polischefskarriären och den grundläggande strukturen i polischefsutbildningen i stort sett var ändamålsenlig. Vidare sades att den reguljära vidareutbildningen i ökad utsträckning borde kunna förläggas till regional eller lokal nivå. Dessutom konstaterades att de regionala och lokala polischeferna i framtiden mer noggrant borde pröva vilken typ av funktionsinriktad utbildning som kunde förläggas till regional eller lokal nivå i stället för centralt.

I propositionen uttalades dessutom bl.a. att det fanns goda skäl för att i större utsträckning samordna polisutbildningen med annan högskoleutbildning. Det framhölls att möjligheterna att åstadkomma en sådan samordning därför borde tas till vara och utvecklas. Samtidigt bedömdes det dock att förutsättningarna för en samordning var begränsad med hänsyn till bl.a. de yrkesspecifika krav som gäller för polisutbildningen. Även kostnadssynpunkter menade man satt gränser för en samordning.

6.2.7 Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11)

I juli 1995 tillkallades en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet för att se över rekryteringen och utbildningen av poliser. I arbetsgruppens direktiv angavs att målet för arbetsgruppens arbete var att utarbeta förslag till sådana förändringar i fråga om rekrytering och

utbildning inom polisen som behövs för att polisen på effektivast möjliga sätt skulle kunna utvecklas och lösa sina uppgifter också i framtiden.

Det angavs vidare att arbetsgruppen bl.a. skulle överväga vilka förkunskapskrav som bör ställas inför den grundläggande polisutbildningen. När det gällde hur behovet av specialistkompetens inom polisen bör tillgodoses skulle arbetsgruppen överväga olika möjligheter. Bl.a. skulle man pröva om direktrekrytering till polisyrket av exempelvis jurister, ekonomer och tekniker kunde vara en lämplig lösning. Arbetsgruppen skulle även lämna förslag till förändringar i fråga om rekrytering till polisyrket av bl.a. kvinnor och invandrare.

Våren 1996 presenterade arbetsgruppen sina överväganden i promemorian Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11).

Arbetsgruppen konstaterade att det var önskvärt att framtidens poliskår har en sådan bakgrund att den bättre speglar den samhällsstruktur i vilken den kommer att verka. Olika åldersgrupper med olika arbets- och livserfarenhet borde därför enligt arbetsgruppen finnas representerad inom poliskåren. Arbetsgruppen föreslog att åtgärder borde vidtas för att öka andelen kvinnor och personer med invandrabakgrund inom polisen.

I fråga om antagningskraven till polisyrket föreslog arbetsgruppen att samma krav som gäller för anställning som polis borde gälla för antagning till polisutbildningen. Vidare föreslogs att de teoretiska förkunskapskraven borde ställas högre än vad som då gällde.

Arbetsgruppens förslag till ny grundutbildning innebar bl.a. att den kursbundna utbildningen skulle förlängas något och att praktiktjänstgöringen skulle minskas från arton till sju månader. Det inledande studieåret föreslogs bli förlagt till den allmänna högskolan och omfatta studier i juridik, beteendevetenskap och kommunikation. Resterande del av utbildningen skulle enligt förslaget ske i Polishögskolans regi. Den delen av utbildningen skulle bestå av dels en polisiär basutbildning (ca tre månader), dels olika påbyggnadskurser (sammanlagt ca fyra månader). Utbildningen föreslogs avslutad med praktiktjänstgöring vid en polismyndighet. Praktiktjänstgöringen föreslogs få ett delvis annat innehåll än vad som var fallet när arbetsgruppen presenterade förslaget.

Arbetsgruppen lämnade även förslag om utbildning och direktrekrytering av specialister till polisväsendet. Bl.a. angavs att polisens behov av specialister till viss del borde kunna lösas genom extern rekrytering.

6.2.8 Vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5)

I ett andra steg hade den arbetsgrupp som avses i avsnitt 6.2.7 att se över rekrytering och utbildning av polischefer samt vidareutbildningen av poliser. Arbetsgruppen presenterade sina förslag år 1997 i promemorian Vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5).

Arbetsgruppen lämnade förslag till ett nytt utbildningssystem. Man konstaterade att det var nödvändigt att personalen inom polisväsendet vidareutbildades med viss regelbundenhet. Särskilda utbildningsinsatser borde därför enligt gruppen ske i närpolisverksamhet, kriminalunderrättelseverksamhet, ekobrottsbekämpning och datakunskap. Vidareutbildningen föreslogs ske regelbundet under hela tjänstgöringstiden och omfatta alla poliser. Den första utbildningsinsatsen skulle ske senast fem år efter påbörjad polistjänstgöring. Gruppen föreslog dessutom särskilda satsningar på kvalificerad kompetensutveckling för dem som när arbetsgruppens förslag presenterades redan arbetade som poliser.

Vidare föreslogs en bättre samordning av polisväsendets vidareutbildning. RPS skulle ha det övergripande ansvaret för detta. När det gällde möjligheterna till vidareutbildning utanför polisväsendet konstaterades att polisen i större utsträckning borde pröva möjligheterna att använda externa utbildningsanordnare för vidareutbildningsverksamhet inom vissa områden.

Arbetsgruppen presenterade även förslag till en delvis ny chefsrekrytering och ny chefsutbildning inom polisen samt dessutom förslag om Polishögskolans organisation och framtida uppgifter.

6.2.9 RPS utredningsgrupp m.m.

I december 1996 beslutade regeringen att uppdra åt RPS att detaljplanera en ny grundutbildning för poliser med utgångspunkt i utredningen Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11) och remissyttrandena med anledning av denna.

RPS tillsatte en särskild arbetsgrupp för detta arbete. Gruppen lade i maj 1997 fram promemorian Ny grundutbildning av poliser (1997-05-30).

Efter det nyss nämnda förslaget från utredningsgruppen fastställde regeringen år 1997 riktlinjer för en ny grundutbildning för poliser, Polisprogrammet. I juni 1997 fick Polishögskolan i uppdrag av RPS att utveckla en ny polisutbildning enligt riktlinjerna.

Den nya polisutbildningen startade i januari 1998. Samtidigt infördes en central rekrytering till polisutbildningen.

6.3 Författningsbestämmelser m.m. som reglerar utbildning inom polisen

6.3.1 Polisutbildningsförordningen

Inom polisväsendet bedrivs utbildning numera enligt de grundläggande regler som finns i polisutbildningsförordningen (1999:740).

Av förordningen framgår att RPS bedriver central utbildning och beslutar om antagning till den samt om utbildningsplaner, betyg och examination, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Till den centrala utbildningen hör polisprogrammet och funktionsinriktad utbildning (2 § polisutbildningsförordningen).

Med funktionsinriktad utbildning avses enligt polisutbildningsförordningen sådan fortbildning av polisväsendets personal som syftar till att öka personalens förmåga att utföra arbetsuppgifter som normalt fordrar särskilda kunskaper eller särskild kompetens utöver den grundläggande utbildningen. Den funktionsinriktade utbildningen genomförs i form av specialkurser och konferenser (5 § polisutbildningsförordningen).

Polismyndigheterna bedriver såväl funktionsinriktad utbildning som aspirantutbildning om sex månader. RPS har bemyndigats att meddela föreskrifter om sådan utbildning (3 § polisutbildningsförordningen). Exempel på sådana föreskrifter finns i RPS föreskrifter och allmänna råd om fortbildning på trafikområdet (RPSFS 2000:37, intagna i FAP 772-1) samt i RPS föreskrifter och allmänna råd om fortbildning i livräddning och konflikthantering med kommunikation och självskydd (RPSFS 2000:21, intagna i FAP 776:1).

Grundutbildning till polis omfattar polisprogrammet (motsvarande 80 poäng) och aspirantutbildning om sex månader.

Till polisprogrammet får den som är lämplig antas. RPS har bemyndigats att besluta närmare om vilka antagningskrav som ställs (4 § polisutbildningsförordningen).

RPS har därvid beslutat att följande antagningskrav skall gälla.

- Krav på förstudier. För att vara behörig att söka krävs grundläggande behörighet för högskolestudier. Därutöver krävs även särskild

behörighet i ett antal ämnen, bl.a. svenska, historia och samhällskunskap med lägsta betygskrav 3 eller godkänt. Dessutom fordras att den sökande, för högst fem år sedan, har genomfört ett högskoleprov. Något sådant prov fordras dock inte för sådana sökande som har minst 20 poäng från högskola eller universitet.

- Svenskt medborgarskap (jfr 5 § lagen [1994:260] om offentlig anställning).
- Vara lämplig som polis (personliga egenskaper och laglydnad).
- Fylla lägst 20 år under antagningsåret.
- Inneha körkort för bil (B-behörighet).
- Ha normal fysisk förmåga. Det innebär att sökanden inte får lida av kroniska sjukdomar eller ha sådana belastnings- eller förslitnings-skador som kan komma att försvåra möjligheterna att fullgöra polisyrket.
- Vara simkunnig. I denna del uppställs krav på att sökanden skall kunna simma 150 m bröstsim, 25 m ryggsim utan armtag samt kunna hämta upp en docka från visst djup genom dykning från vattenytan.

RPS har efter samråd med Socialstyrelsen beslutat om medicinska krav på den person som skall antas till grundutbildningen (jfr 5 § anställningsförfordningen [1994:373]). I denna del uppställs följande krav på sökanden.

Sökanden skall ha en synskärpa som uppgår till minst 0,1 på vardera ögat okorrigerat. Dessutom fordras att sökande med korrektion måste se minst 0,8 på vardera ögat. Sökanden måste dessutom ha ett normalt färgseende samt fullgod hörsel.

Övriga meriter som räknas den sökande till godo är tidigare akademiska studier, ytterligare språkkunskaper, arbetslivserfarenhet samt förtroendeuppdrag.

Enligt polisutbildningsförfordningen får RPS, om det finns särskilda skäl, medge undantag från vad som föreskrivs om utbildning i förfordningen (9 § polisutbildningsförfordningen).

Polisutbildningsförfordningen innehåller även bestämmelser om disciplinpåföljd (varning) och avskiljande av en student från polisprogrammet (6 och 7 §§).

6.3.2 Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor m.m.

Bestämmelser om universitetens och högskolornas uppdragsutbildning infördes genom förordningen (1985:1037) om uppdragsutbildning i anslutning till statlig och kommunal högskoleutbildning. Förordningen upphävdes i juni 1993 och regler om högskolornas uppdragsutbildning fördes i stället in i lärosätenas regleringsbrev. Uppdragsutbildning författningsreglerades dock på nytt år 1997 (SFS 1997:845). Numera regleras uppdragsutbildningen i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Förordningen innehåller följande bestämmelser.

Ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) får bedriva uppdragsutbildning enligt bestämmelserna i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (1 §).

Med högskola avses enligt förordningen såväl universitet som högskola. Med uppdragsutbildning avses enligt förordningen sådan utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdragsgivaren utser (2 §).

En högskola får bedriva uppdragsutbildning bara om den knyter an till sådan grundläggande högskoleutbildning som högskolan har examensrätt för.

Om uppdragsgivaren är svenska staten, en svensk kommunal myndighet eller ett svenskt landsting gäller därutöver att uppdraget skall avse personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl.

När det inte är fråga om en offentlig uppdragsgivare gäller i stället att uppdraget skall avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren (3 §).

Frågan om vilka examina som får avläggas inom grundläggande högskoleutbildning (examensordning) regleras i 6 kap. 4 § högskoleförordningen (1993:100). Det rör sig bl.a. om yrkesexamina som t.ex. apotekarexamen, civilingenjörsexamen samt juris kandidatexamen. Det är Högskoleverket som beslutar vid vilka universitet och högskolor sådana examina får avläggas (1 kap. 1 § högskoleförordningen). Uppdragsutbildning får inte bedrivas på sådant sätt eller i sådan omfattning att den får en negativ inverkan på den grundläggande högskoleutbildning som högskolan skall bedriva. När en högskola anordnar uppdragsutbildning som omfattar mer än 40 studieveckor, skall Högskoleverket underrättas skriftligen om detta (4 §).

Vid uppdragsutbildning tillämpas avgiftsförordningen (1992:191). Högskolorna får själva bestämma avgiftens storlek. Avgiften skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås (5 §).

De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för grundläggande högskoleutbildning, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på grundläggande högskoleutbildning. Detta gäller även om deltagarna saknar behörighet för tillträde till grundläggande högskoleutbildning (6 §).

Den som har gått igenom en sådan uppdragsutbildning som avses i föregående avsnitt har rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som grundläggande högskoleutbildning (7 §).

Högskoleverket har getts rätt att meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen (8 §).

Högskoleverket har meddelat sådana föreskrifter (föreskrifter av Högskoleverket om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor [2003:3]). När det gäller examensbevis och kursbevis har verket i dessa föreskrifter beslutat att ett villkor för att uppdragsutbildningen skall anses ha samma kvalitet som den grundläggande högskoleutbildningen (jfr 6 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor) är att högskolan har kursplaner och utbildningsplaner samt utser examinator på samma sätt som i den grundläggande högskoleutbildningen.

6.4 Närmare om polisprogrammet

6.4.1 Allmänt

I juni 1997 fick Polishögskolan i uppdrag av RPS att utveckla en ny grundutbildning för poliser enligt riktlinjer fastställda av regeringen.

Riktlinjerna innebar krav på en förändring av den dåvarande grundutbildningens mål, innehåll, metoder och organisation. Avsikten var att anpassa utbildningen till 1990-talets omvärldsförändringar och förändringar av polisens arbetssätt, styrning och organisation.

År 1998 startade polisprogrammet som en ny grundutbildning för poliser. Polisutbildning bedrivs nu på tre ställen i Sverige - vid Polishögskolan i Solna och som uppdragsutbildning vid universite-

ten i Umeå (sedan år 2000) och Växjö (sedan år 2001). Sedan starten fram till och med sommaren år 2002 har 1 064 poliser utexaminerats (prop. 2002/03:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.4.6).

Under år 2002 antogs 790 polisstuderande till polisutbildningens polisprogram. De fördelade sig på så sätt att 168 antogs i Umeå, 170 i Växjö samt resterande del vid Polishögskolan. Det pågår dock förhandlingar mellan RPS och universiteten i Växjö och Umeå om utökning av antalet utbildningsplatser där. RPS har angett att man planerar att anta sammanlagt 912 personer till utbildningen under år 2003 (Polisens budgetunderlag för åren 2004-2006 s. 21 och 23 samt Polisens årsredovisning 2002 s. 32). Närmare 5 000 personer sökte till den utbildningsomgång som började i augusti 2003. Andelen kvinnor som sökte uppgick till 36 procent. Andelen sökande med invandrabakgrund utgjorde 15 procent av samtliga sökande (uppgifterna är hämtade från Polishögskolans hemsida på Internet i januari 2003 och september 2003).

Under höstterminen år 2003 startade en distansutbildning till polis. Det hade bedrivits en sådan tidigare men den var öppen endast för redan anställd personal inom polisen (s.k. civilanställd personal). Det antogs 24 studenter till kursstarten hösten 2003. Det är Polishögskolan som har utvecklat metoderna för distansutbildningen.

Att studera på distans innebär att merparten av studierna kan bedrivas från de studerandes respektive hemorter. Vissa delar av utbildningen är dock förlagd till Polishögskolan samt till polisutbildningarna vid universiteten i Umeå och Växjö. De studerande är dessutom knutna till olika polismyndigheter, där en del av de praktiska övningarna som ingår i polisprogrammet genomförs.

Distansutbildningen bedrivs via nätet, genom instruktionsvideor och videokonferenser samt genom närutbildning vid en polismyndighet eller vid Polishögskolan.

Grundutbildningen till polis omfattar fyra terminers heltidsstudier (80 poäng). Den första terminen på polisprogrammet betecknas som en bastermin, avsedd att ge den studerande grundläggande teoretiska kunskaper samt en del teoretiska färdigheter. Under de tre följande terminerna tillämpas en problemorienterad metodik. Det innebär att undervisningen utgår från verklighetsbaserade händelser eller fall som studenterna skall analysera m.m. Under hela utbildningen varvas teori med praktiska övningar. Stor vikt läggs då vid studentens uppträdande och förhållningssätt till andra människor. Varje termin genomför de studerande ett fördjupat arbetsplatsbesök, s.k. SAO. Dessa besök genomförs dels vid en polis-

myndighet, dels vid andra myndigheter eller organisationer. Erfarenheterna från SAO följs upp och återförs till utbildningen.

Efter examen följer en sex månaders praktikutbildning (aspirantutbildning) vid en polismyndighet.

6.4.2 Polisprogrammets olika moment

Studierna på polisprogrammet omfattar följande moment eller kurser.

- Grunder för polisiärt arbete (20 poäng). I kursen ingår, förutom en kortare introduktion, momenten rättsordningen, polisens uppdrag och roll i samhället, ordning och trygghet, trafiksäkerhet och trafikövervakning (inklusive fältstudier) samt kriminologi och brottsförebyggande arbete.
- Polisiärt arbete A (20 poäng). I kursen ingår straffrätt, förmögensbrott, allmän förvaltningsrätt, narkotikabrottslighet (inklusive fältstudier) samt rasism, diskriminering och ordningsstörning.
- Polisiärt arbete B (20 poäng). I kursen ingår trafiksäkerhet, trafikövervakning, trafikutredningar, brottsutredningar (inklusive fältstudier) samt ungdomar, normer, kultur och brott.
- Polisiärt arbete C (20 poäng). I kursen ingår momenten familjevåld (inklusive fältstudier), psykiskt störda och socialt utsatta, större händelser samt summering, analys och reflektion.

6.5 Aspirantutbildningen

Den sex månader långa aspirantutbildningen äger rum vid en polismyndighet. Utbildningen sker under handledning av en erfaren polis som är särskilt utbildad för detta ändamål. Utbildningen följer en särskild kursplan. Under utbildningen ges den studerande tillfälle att fördjupa och tillämpa sina tidigare förvärvade kunskaper. Utbildningen inriktas på sådana uppgifter som polisaspiranten kommer att arbeta med under sina första år i polisycket. Utbildningen genomförs till största delen inom närpolisorganisationen. En viss tid tillbringas även vid en kriminalpolisenshet. Därutöver kan en kortare tid (några veckor) vid en traditionell utryckningsverksamhet ingå i utbildningen.

Efter godkänd aspirantutbildning kan polisaspiranten söka anställning som polisassistent.

6.6 Särskilt om polisutbildningarna i Växjö och Umeå

6.6.1 Regeringens beslut

Som framgått bedrivs polisutbildning numera vid såväl Umeå som Växjö universitet. Utbildningarna där bedrivs på uppdrag av RPS. De formella förutsättningarna för att bedriva uppdragsutbildning vid de båda universiteten var att regeringen medgav vissa undantag från bestämmelser i den numera upphävda förordningen (1997:845) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

En bestämmelse som undantogs av regeringen var den som anger att uppdragsutbildning måste anknyta till sådan grundläggande högskoleutbildning som universitetet har examensrätt för (3 § första stycket förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor).

För Umeå universitets del konstaterades i regeringens beslut helt enkelt att polisutbildningen bara delvis knyter an till den grundläggande högskoleutbildningen som universitetet har examensrätt för. För Växjö universitets del gjordes av samma skäl undantag såvitt gällde kurser inom rättsvetenskap.

Uppdragen från RPS till de båda universiteten avser inte heller personalutbildning eller någon annan sådan utbildning som avses i bestämmelsen i 4 § i den nu nämnda förordningen. Regeringen medgav därför undantag även från den bestämmelsen.

För den polisutbildning som bedrivs vid Växjö universitet konstaterade regeringen också att det uppdrag som RPS ville ge universitetet även innefattade moment som är att betrakta som färdighetsträning. Bl.a. eftersom sådan utbildning inte utgör en utbildning som enligt vissa högskoleförfattningar får bedrivas vid universitet och högskolor ansåg sig regeringen inte kunna medge att Växjö universitet bedrev dessa moment som en uppdragsutbildning. För Umeå universitets del gjordes inget motsvarande uttalande från regeringens sida.

Regeringen föreskrev dessutom att uppdragsutbildningen fick bedrivas endast under förutsättning att regeringen godkände ett mellan RPS och respektive universitet upprättat avtal om uppdragsutbildningen. Sådana godkännanden har lämnats. Av såväl regeringens beslut som de två uppdragsavtalen framgår att uppdragsutbildningen är begränsad till att avse polisprogrammet. Vidareut-

bildning omfattas således inte av vare sig regeringens beslut eller uppdragsavtalen.

6.6.2 Uppdragsavtalen mellan RPS och respektive universitet

Enligt uppdragsavtalen mellan RPS och respektive universitet gäller bl.a. följande.

RPS ansvarar för antagningen av de sökande samt fastställer utbildningsplan. Utbildningsplanen bestäms dock efter samråd med respektive universitet. Kursplanerna bestäms vid respektive universitet. Vi har inte för avsikt att här närmare gå in på begreppen utbildningsplan respektive kursplan utan nöjer oss med att nämna att det inom området för grundläggande högskoleutbildning finns en definition av dessa begrepp (se 6 kap. högskoleförordningen). Examineringen och betygsättningen av studenterna svarar respektive universitet för. RPS utfärdar dock examensbevis.

Vid sidan av de frågor som nämns i föregående stycke reglerar avtalen mellan RPS och respektive universitet därutöver frågor om insyn för RPS del, utvärdering av utbildningen, utbildningsvolymen samt kostnader. När det gäller kostnader ersätter RPS respektive universitet med ett årligt belopp som beräknas på antalet årsstudieplatser. Här kan också nämnas att RPS tillhandahåller särskilda lokaler i Umeå där utbildningen bedrivs. I Växjö däremot gäller att utbildningen i princip skall samlokaliseras med utbildningar och lokaler på campusområdet. RPS ersätter därför universitetet för lokalhyror där. Vid båda universiteten tillhandahåller RPS polis-specifikt utbildningsmaterial (bl.a. skjutvapen och polisbilar).

I respektive avtal anges dessutom att målsättningen med universitetens grundutbildning till polis är att parterna skall utveckla den i riktning mot en allt fastare anknytning till högskolan.

6.6.3 Polisutbildningen i Umeå

Polisutbildningen vid Umeå universitet påbörjades höstterminen 2000. Den första kullen polisstudenter utexaminerades i Umeå i juni 2002. Utbildningen har sin organisatoriska bas i en arbetsenhet inom den samhällsvetenskapliga fakulteten. Universitetet har ett långsiktigt helhetsansvar för utbildningens genomförande. Det innebär bl.a. att all lärarekrytering, etablering av en administrativ

och pedagogisk bas för utbildningen samt lokalplanering för utbildningen skall ske inom universitetet.

När utbildningen är fullt utbyggd kommer 384 studenter att finnas på plats fördelade över fyra terminer om 96 studenter i varje grupp. Utbildningen leds av en föreståndare och vid arbetsenheten finns studierektorer och polislärare/universitetsadjunkter samt administrativ personal. Lärarresurser i övrigt till de lärarlag som efterhand skapas hämtas från universitetets institutioner - främst de juridiska och beteendevetenskapliga ämnesområdena - samt från polisväsendet. Även omvårdnad, rättsmedicin, m.fl. institutioner samt universitetsbiblioteket medverkar i utbildningen. I flertalet utbildningsmoment medverkar poliser som i samspel med övriga lärarresurser skapar ett överbryggande till praktiken/yrikesområdet (uppgifterna är hämtade från universitetets hemsida på Internet i januari 2003).

6.6.4 Polisutbildningen i Växjö

Den tredje polisutbildningen i landet startade vid Växjö universitet i oktober 2001. Hösten år 2002 var antalet studenter 242. Under de närmaste åren kommer det vid full kapacitet att utbildas ca 300 polisstuderande per år (uppgifterna är hämtade från universitetets hemsida på Internet i januari 2003).

Polisutbildningen är en egen avdelning vid universitetet. Av dem som undervisar polisstuderande i Växjö i polisprogrammets teoretiska delar är ca 70 procent universitetslärare. Resten är polislärare. När det däremot gäller polisprogrammets färdighetsämnen är samtliga lärare polislärare.

6.7 Vidareutbildning med inriktning på brottsutredning

Inom polisen bedrivs vidareutbildning dels centralt, dels vid respektive polismyndighet.

6.7.1 Central vidareutbildning

Polishögskolan

Allmänt

Vid Polishögskolan i Solna bedrivs olika former av vidareutbildningar för såväl poliser som civilanställd personal inom polisen. Med civilanställd personal brukar avses huvudsakligen sådana anställda inom polisorganisationen som inte har polis- eller polis-chefsutbildning (se t.ex. SOU 2002:44 s. 165). Till vissa kurser inbjuds även deltagare från andra delar av rättsväsendet som t.ex. åklagarväsendet och tullen. De vidareutbildningar med inriktning på brottsutredande arbete som finns är tämligen många. Exempel på sådana utbildningar som är förlagda till Polishögskolan är utbildning i närpolisverksamhet, förundersökning, förhörsteknik samt förhandlingsteknik. Dessutom bedrivs utbildning av personer som skall utreda bl.a. ekonomisk brottslighet samt narkotikabrott.

Vid Polishögskolan bedrivs även sådan vidareutbildning som benämns instruktörsutbildning. Det innebär att skolan utbildar instruktörer inom olika områden för att dessa sedan skall genomföra utbildningar lokalt.

Därutöver finns polisens ledarskapscentrum vid skolan. Ledarskapscentrum har till uppgift att bl.a. stödja polismyndigheterna med ledarskapsutveckling, bygga kontaktnät inom och utanför polisväsendet, samla in kunskap om vad som görs i landets polismyndigheter när det gäller ledarskapsutveckling samt driva olika s.k. pilotprojekt.

Här kan också nämnas att det pågår en reformering av Polishögskolans vidareutbildning och man kommer senast i juni 2004 att lägga fram ett förslag till en systematiserad och sammanhållen vidareutbildning. I övervägandena kommer att ingå bl.a. olika typer av alternativa påbyggnadskurser och s.k. överbyggande kurser. Reformarbetet sker i samverkan med bl.a. polisorganisationen, de övriga två polisutbildningarna och andra universitets- och högskoleinstitutioner.

Kursutbud

Grundutbildningen till polis är avsedd att ge sådana färdigheter att den som har genomgått den förutsätts kunna utreda alla typer av vardagsbrottslighet (se om detta begrepp i bl.a. avsnitt 8.9.1). För den personal inom polisen som vill fortbilda sig inom området brottsutredningsverksamhet erbjuder emellertid Polishögskolan ett flertal kurser. Kurserna vänder sig till personer inom i första hand polisen som arbetar med eller skall arbeta som brottsutredare. De flesta kurser vänder sig till polismän. De finns dock några kurser som är öppna för andra personalkategorier inom polisen. Vissa kurser vänder sig dessutom även till andra personalkategorier inom det övriga rättsväsendet, t.ex. åklagare.

Vid Polishögskolan förs inte någon statistik som visar vilka polismyndigheter som är mest representerade genom sitt deltagande i olika kurser. Enligt uppgift från Polishögskolan är det i första hand ekonomiska faktorer som avgör i vad mån skolans kursutbud utnyttjas av respektive polismyndighet. Även andra faktorer kan dock ha betydelse i detta sammanhang. De större polismyndigheterna har som regel egna utbildningsenheter/-ansvariga (se avsnitt 6.7.2 nedan) vilket gör att deras behov av att anlita Polishögskolans kursutbud inte är lika stort som för de mindre polismyndigheterna som saknar egna utbildningsenheter.

Viss vidareutbildning vid Polishögskolan bedrivs i samarbete med Uppsala och Stockholms universitet. Det gäller t.ex. utbildning i miljöbrott och ekobrott (Polisens årsredovisning 2001 s. 39). Under år 2003 bedrivs även en uppdragsutbildning i samarbete med Umeå universitet. Utbildningen som benämns Straff- och processrätt - Fortbildning i förundersökningsledning vänder sig till polispersonal som skall arbeta som polisiära förundersökningsledare.

I Polishögskolans kurskatalog för år 2003 finns ett ganska stort antal kurser med inriktning på brottsutredning. Utöver de kurser som omnämns nedan finns det även ett antal kurser med inriktning på ledarskap inom den brottsutredande verksamheten, bl.a. vakthavande befälsutbildning och utbildning i kriminalpolisledning. Dessa lämnas dock utanför denna redovisning.

- Fördjupningskurs i polisrätt (10 p). Kursen vänder sig till anställda inom polisväsendet som har eller inom en snar framtid kommer att inneha chefsbefattning på mellannivå. Kursen syftar till att ge ökad kompetens inom de straffprocessuella, straffrättsliga och förvaltningsrättsliga områdena.

- Presentationsteknik för kriminalpersonal (4 dagar). Utbildningen riktar sig till bl.a. personal vid kriminalavdelningar som har behov av att göra presentationsmaterial av bl.a. förundersökningar. Efter genomgången kurs förväntas deltagarna kunna bygga egna presentationer i programvaran PowerPoint samt känna till bl.a. vilka rättsliga regler som gäller i detta sammanhang.
- Fördjupningsutbildning i associationsrätt (10 p). Utbildningen vänder sig till poliser samt ekonomer och åklagare som arbetar med ekonomisk brottslighet. Målsättningen är att ge deltagarna fördjupade kunskaper i associationsrätt med inriktning på aktiebolagsrätt.
- Miljörätt, basutbildning. Utbildningen vänder sig till poliser och åklagare som utreder miljörelaterad brottslighet. Syftet med utbildningen är att deltagarna skall kunna handlägga/leda förundersökningar avseende komplicerade brott mot miljölagstiftningen.
- Våld mot barn. Utbildningen vänder sig till personal inom såväl polis- som åklagarväsendena. Det fordras att deltagarna har självständig utredningsvana av sådana brottsutredningar som inte är av enkel beskaffenhet. Utbildningen syftar till att bl.a. ge deltagarna kunskap och förståelse för övergreppsproblematiken, att känna trygghet i sin yrkesroll samt att aktivt på ett analytiskt och strukturerat sätt tillsammans med en förundersökningsledare driva en förundersökning framåt.
- Kriminalteknik i sexualbrottsutredningar. Utbildningen vänder sig till personal som arbetar med utredningar om sexualbrott mot barn och vuxna. Målsättningen med utbildningen är att ge deltagarna kunskaper om bl.a. spårökning, spåråkring, materialhantering samt undersökningsmetoder. Kursen innehåller bl.a. moment som prioriteringar i utredningens initialskede samt övergrepp inom familjer.
- Kriminaltekniska undersökningar i bedrägeribrottsutredningar. Utbildningen riktar sig till personer som arbetar med bedrägeribrottsutredningar. Efter genomgången kurs skall deltagarna ha kunskap om kännetecken som tyder på att ett dokument är förfalskat samt vilka undersökningar Statens kriminaltekniska laboratorium kan utföra i en bedrägeribrottsutredning. Kursen innehåller utbildning i bl.a. kännetecken för äkta respektive förfalskade dokument, kopiors tillförlitlighet och ursprung samt IT-undersökningar.
- Narkotikautredare/Spaning, grundkurs samt vidareutbildning. Utbildningen vänder sig till poliser som arbetar med eller kommer att arbeta med narkotikautredningar. Utbildningen är även öppen för personal från tullen. Målsättningen är att deltagarna efter genomgången utbildning skall kunna arbeta självständigt med narkotikabrottsutredningar.

- Utbildning för IT-brottspecialister. Utbildningen riktar sig till kriminalpoliser som arbetar eller skall arbeta med brottsutredningar som kräver särskild IT-kompetens. Målsättningen är att ge kursdeltagarna förmåga att spåra och säkra bevismaterial i internetrelaterade ärenden, förmåga att undersöka beslagtagna IT-medier samt säkra och presentera digital bevisning.
- Brottsutredningsarbete. Kursen vänder sig civilanställd personal med utredningsvana. Målsättningen är att ge deltagarna ytterligare kunskaper i de sakområden som är av betydelse under en brottsutredning. Kursen innehåller undervisning i bl.a. förhörlära, förhörsteknik, vissa författningar som polislagen, rättegångsbalken och brottsbalken, civilrätt samt skriftlig och muntlig framställning.
- Basutbildning utredning. Utbildningen riktar sig till utredare inom närpolisen samt poliser som har behov av utbildning när det gäller vardagsbrottslighet. Målsättningen är att deltagarna efter genomgången kurs skall kunna arbeta med brottsutredningar inom närpolisen. Kursen innehåller utbildning i bl.a. det regelsystem som gäller under en förundersökning (23 kap. RB) inklusive bestämmelserna om vissa tvångsmedel (27 och 28 kap. RB) samt förhörlära.
- Grundutbildning i förundersökning. Utbildningen vänder sig till utredare av vardagsbrottslighet. Syftet med utbildningen är att ge deltagarna en enhetlig syn på förundersökning vid myndigheten. Kursen innehåller utbildning i bl.a. förundersökning, utredningsdirektiv, dokumentation, gärningsbeskrivningar, avskrivningsregler, straffrätt samt åklagarrollen.
- Avancerad förhørsledarutbildning (två kurser). Utbildningen vänder sig till bl.a. poliser som har minst fem års erfarenhet av kvalificerat utredningsarbete. Målsättningen är att ge deltagarna fördjupade kunskaper i förhörsteknik, förhörstaktik, mänskliga beteenden i förhörssituationer, metodik, formalia samt dokumentation.
- Förhørsutbildning för närpoliser. Utbildningen riktar sig till närpoliser. Efter genomgången utbildning förväntas deltagarna ha fördjupade kunskaper i bl.a. förhörets betydelse i rättsprocessen samt i frågeteknik.
- Kvalificerad kriminalpolisverksamhet. Utbildningen vänder sig till poliser och åklagare. Efter genomgången utbildning skall deltagarna ha fått ökad professionalism och effektivitet i sitt brottsutredande arbete. Kursen innehåller olika moment bl.a. utredningsmetodik, beteendevetenskap, juridik samt kriminalteknik.
- Samverkansutbildning. Utbildningen vänder sig till personal inom polisen som bl.a. är utredare av vardagsbrott. Efter utbildningen skall deltagarna på ett självständigt sätt kunna tillämpa olika kontrollåtgär-

der i syfte att upptäcka s.k. primärbrott (bakomliggande brottslighet). Kursen innehåller bl.a. juridik, bevissäkring, identifieringskunskap, stöldskydds uppbyggnad samt brottsmotiv.

- Sprängning och explosiva varor. Kursen vänder sig till bl.a. utredare vid kriminalavdelningar. Målsättningen med utbildningen är att ge deltagarna praktiska och teoretiska kunskaper om de regler som gäller sprängning av explosiva varor. Kursen innehåller moment som bl.a. sprängteknik, bestämmelser som reglerar sprängarbete, explosiva varor samt tillstånds- och försäkringsfrågor.

Rikskriminalpolisens vidareutbildningar

Rikskriminalpolisen vid RPS ansvarar för spetskompetensen inom polisen på vissa områden. Det gör att man även har i uppdrag att bidra med kompetensutvecklingen inom dessa områden. Rikskriminalpolisen bedriver därför också viss utbildning med inriktning på brottsutredningsverksamhet. Den utbildning som bedrivs är utbildningar i spaningsverksamhet, IT-relaterad brottslighet, fingeravtrycksidentifiering och utbildning av analytiker. Utbildningsdagarna inom dessa områden administreras av Rikskriminalpolisen och ges med viss regelbundenhet. Utbildningarna vänder sig huvudsakligen till personer anställda inom polisväsendet. När det gäller kurserna i IT-relaterad brottslighet brukar dock även såväl åklagare som domare bjudas in.

6.7.2 Lokal vidareutbildning

Förutom den vidareutbildning som erbjuds centralt vid bl.a. Polishögskolan, finns även ett ganska stort utbud av vidareutbildning vid främst de större polismyndigheterna. Här skall framhållas att de mindre polismyndigheterna, t.ex. Polismyndigheten Gotland, köper kursplatser inte enbart av Polishögskolan utan även av de större myndigheterna.

Vi redovisar här den vidareutbildning med inriktning på brottsutredning som erbjuds vid landets tre största polismyndigheter. Det utgör dock inte en uttömmande redovisning över vilka polismyndigheter som bedriver egen vidareutbildning av detta slag. Det finns således även utbildningsenheter/funktioner vid andra polismyndigheter, t.ex. vid polismyndigheterna i Kalmar län och Värm-

lands län. Uppgifterna är, om inte annat anges, inhämtade under perioden oktober 2002 - mars 2003.

Polismyndigheten i Stockholms län

Polismyndigheten i Stockholms län har ca 5 800 personer anställda. Av dessa är ca 4 500 poliser (Polisens årsredovisning 2002 s. 31). Av poliserna ägnar sig ca 900 uteslutande åt utredningsverksamhet. Myndigheten har ca 30 civilanställda brottsutredare. Vid polismyndigheten finns en särskild enhet - Kompetensutvecklingsgruppen - som har hand om utbildningsfrågor inom myndigheten.

Vid polismyndigheten bedrivs utbildning på tre olika "nivåer". Man bedriver således central utbildning, samordnad lokal utbildning samt lokal utbildning. Vid myndigheten finns dessutom ett centralt utbildningsråd.

Utbildningsrådet består av 15 personer, däribland ett antal polismästare, fackliga företrädare samt representanter från länskriminalpolisen. Utbildningsrådets uppgift är att lägga upp strategier och prioriteringar för i första hand myndighetens centrala utbildning. En fråga som utbildningsrådet nu diskuterar är om man skall införa någon form av obligatorisk vidareutbildning vid myndigheten.

Den centrala utbildningen administreras och finansieras via myndighetens särskilda kompetensutvecklingsgrupp. Kompetensutvecklingsgruppen utvärderar även den utbildning som finansieras genom den. Den centrala utbildningen omfattar ca 110 utbildningstillfällen per år. Det förs ingen statistik över hur många utbildningsplatser som erbjuds under ett år. Man har f.n. en budget på ca 14 miljoner kronor per år för denna typ av utbildning. Myndighetens behov av medel för central utbildning ligger egentligen på ca 20 miljoner kronor per år. Myndigheten är dock tvungen att prioritera.

De flesta som utnyttjar den centrala utbildningen är polispersonal. Den centrala utbildning som erbjuds finns upptagen i en årligen utgiven utbildningskatalog. Vid polismyndigheten finns inte något krav på att genomgången utbildning skall avslutas med en muntlig eller skriftlig examination. Examination är inte heller vanligt förekommande. Efter avslutad vidareutbildning får varje kursdeltagare ett utbildningsbevis som tecken på genomgången utbildning.

Kompetensutvecklingsgruppen gör årligen en behovsinventering hos respektive polismästardistrikt. Med utgångspunkt i denna av-

görs därefter vilken utbildning som skall bedrivas som central utbildning vid myndigheten ett visst år.

De personer som används som lärare vid den centrala utbildningen är huvudsakligen myndighetens egna anställda som har genomgått instruktörsutbildning vid Polishögskolan.

Det förekommer att viss central utbildning som erbjuds vid myndigheten även erbjuds av Polishögskolan. Anledningen till denna ”dubbling” är att Polishögskolan inte alltid klarar av att utbilda hela Polismyndigheten i Stockholms län eftersom det är så många anställda där.

Det har förekommit att Polishögskolan i praktiken har getts ensam behörighet att bedriva viss vidareutbildning för polisväsendets del. Ett exempel på det är den certifiering som Polishögskolan skall ge hela landets LKC-operatörer (LKC är en förkortning av ordet länskommunikationscentral). Av naturliga skäl erbjuder Polismyndigheten i Stockholms län inte sådan utbildning.

Exempel på centrala utbildningar med inriktning på brottsutredningsverksamhet som erbjuds är följande (uppgifterna är hämtade från 2002 års utbildningskatalog).

- Utredarutbildning (20 dagar). Kursen har som mål att ge deltagarna förmåga att leda förundersökningar. Kursen vänder sig till polismän med minst tre års erfarenhet av brottsutredningsarbete eller annan som på annat sätt har förvärvat motsvarande kunskaper.
- Polisiär förundersökningsledare, straffrätt. Kursen har som mål att ge deltagarna jur.kand.kompetens i straffrätt. Utbildningen vänder sig till polismän som är eller skall bli förundersökningsledare.
- Polisiär förundersökningsledare, processrätt. Kursen har som mål att ge deltagarna förståelse för förundersökningens betydelse i straffprocessen m.m. Utbildningen vänder sig till polismän som är eller skall bli förundersökningsledare och genomgått straffrättsutbildningen med godkänt resultat.
- Polisiär förundersökningsledare – Praktiktjänstgöring. Kursen har som mål att deltagarna skall kunna tillämpa teoretiska kunskaper i praktiska situationer. Kursen vänder sig till polismän som har genomgått kurserna i straffrätt och processrätt.
- Utbildning för lokala brottsplatsundersökare (15 dagar). Utbildningen, som vänder sig till närpolis, har som mål att ge kursdeltagarna kompetens i att utföra kriminaltekniska undersökningar i samband med vardagsbrottslighet.

- Kriminalteknik för brottsutredare (1 dag). Kursen, som vänder sig till utredningspersonal, skall ge deltagarna kunskap om kriminalteknikens möjligheter.
- Grundläggande narkotikautbildning (två veckor). Utbildningen vänder sig till utrednings- och spaningspersonal samt närpolis som samtliga förutsätts arbeta med narkotikaproblematik. Kursen skall ge deltagarna kunskaper om viss lagstiftning, spaningsmetodik samt utredningsarbete.
- Hanterarutbildning (3 dagar). Målsättningen med kursen är att få en för myndigheten gemensam hantering av informatörer.

Den lokala utbildning som erbjuds vid myndigheten finansieras av respektive polismästardistrikt. Det är stor variation mellan polismästardistriktet när det gäller utbudet av lokal utbildning. För att ge ett exempel lägger City polismästardistrikt – som har 965 poliser och 152 civilanställd personal - ut ca 3,1 miljoner kronor per år i lokal utbildning. I Västerorts polismästardistrikt är motsvarande siffra ca 957 000 kronor. Distriktet har 515 poliser och ca 70 civilanställda.

Varje polismästardistrikt har egna utbildningskataloger och egna utbildningssamordnare. Utbildningssamordnarna där har dock endast en administrativ funktion. Respektive polismästardistrikt kan köpa utbildning från Polishögskolan om de så önskar.

Den samordnade lokala utbildningen innebär att flera polismästardistrikt tillsammans anordnar viss utbildning. Myndigheten är här indelad i tre olika områden/delar som förutsätts samarbeta i denna fråga.

Polismyndigheten i Västra Götaland

Polismyndigheten i Västra Götaland har ca 3 600 personer anställda. Av dessa är ca 2 700 poliser (Polisens årsredovisning 2002 s. 31). Det finns ca 710 brottsutredare, varav ca 40 är civilanställda och resterande del polisutbildade.

Vid polismyndigheten bedrivs utbildning centralt, regionalt samt lokalt. Vid myndigheten finns en central utbildningsenhet. Utbildningsenheten har till uppgift att dels administrera sådana kurser som anordnas av Polishögskolan, dels anordna centrala kurser för myndighetens egen räkning. Myndighetens regionala utbildning är sådan utbildning som vänder sig till personal inom mer än ett av myndighetens polisområden (myndigheten har tre polisområden).

Med lokal utbildning avses i detta sammanhang sådan utbildning som anordnas av endast ett polisområde. Den centrala utbildningsenheten har inget ansvar för den sistnämnda formen av utbildning. Det förekommer dock att man förser sådan utbildning med instruktörer.

Polismyndigheten i Västra Götaland har delat upp den utbildning som myndighetens personal erbjuder i tre olika basområden. Dessa är chefsutbildning, utbildningar som hör till vad myndigheten benämner kärnkompetens samt slutligen utbildningar som hör till området stödkompetens. Efter genomgången utbildning får varje kursdeltagare ett utbildningsbevis. Någon examination, muntlig eller skriftlig, sker inte.

Vid myndigheten bedrivs central utbildning med inriktning på brottsutredande verksamhet (som hör till basområdet kärnkompetens). Det rör sig om ca 15 olika kurser. Exempel på sådan utbildning är kurser som benämns förstahandsåtgärder, förhörlära, hantering av informatörer, våld mot barn, kvinnofrid samt narkotika utredning/spaning (uppgifterna avser år 2002).

Vid polismyndigheten bedrivs även en särskild kriminalpolisutbildning, KPU I-V. Den utbildningen skall genomföras i form av sammanlagt fem olika påbyggnadskurser med varierande innehåll. Fram till årsskiftet 2002/2003 har KPU I och II genomförts. Avsikten är att all polispersonal skall genomgå den första kursen (KPU I) senast inom fem år efter grundutbildningen till polis. De övriga fyra stegen skall därefter genomföras i intervaller om fem år. Steg två till och med fem är dock öppna endast för polispersonal som faktiskt arbetar som brottsutredare.

I praktiken har de polisutbildade brottsutredarnas vidareutbildning varierat med tiden. Vissa har genomgått Polishögskolans reguljära vidareutbildning (som inte längre finns). I den ingick kriminalpolisutbildning i de s.k. assistent-, inspektörs- och kommissariekurserna. Övriga vidareutbildningar för polispersonal har gällt speciella kompetensområden som t.ex. förmögenhetsbrott, våldsbrott m.m. Ett antal poliser vid länskriminalpolisen har genomgått den kvalificerade kriminalpolisverksamhetskursen (KKV) vid Polishögskolan.

De civiltjänstade brottsutredarna finns placerade inom hela myndigheten. Närpolisorganisationen har dock flest civiltjänstade brottsutredare, ca två tredjedelar av dem arbetar nämligen där. De övriga är placerade inom länsordningspolisen (vid gräns- och trafikpolisen) och länskriminalpolisen. Länskriminalpolisen har dock endast tre civiltjänstade brottsutredare. Generellt kan sägas att de

civilanställda brottsutredarna har en bakgrund med lång anställning inom myndigheten.

De civilanställda brottsutredarna har fått olika slags vidareutbildning i detta avseende. Det finns dock två huvudtyper av utbildning. Det är dels en kurs vid Polishögskolan (18 veckor), dels en lokal kurs (5 veckor). Polishögskolans kurs ger kompetens att handlägga brott av "enkel beskaffenhet" medan den lokala kursen ger kompetens att handlägga snatteribrott och parkeringsärenden. Därutöver finns även ett antal kortare utbildningar i specifika ämnen. För de civilanställda används också i viss utsträckning metoden "lära genom att göra". De civilanställda brottsutredarna arbetar nämligen alltid tillsammans och i nära samarbete med en polisman.

Det finns – varken för poliser eller civilanställda – någon obligatorisk utbildning för att få arbeta som brottsutredare.

Polismyndigheten i Skåne

Polismyndigheten i Skåne har totalt ca 2 800 anställda. Av dessa är ca 2 000 poliser. Av poliserna arbetar ca 530-550 som brottsutredare. De är placerade inom närpolisorganisationen, vid utredningsrotlar, centraljourer, spaningsrotlar samt trafikpolisen.

Vid myndigheten finns en central utbildningssektion. Utbildning bedrivs också huvudsakligen centralt. Respektive polisområde kan bedriva utbildning av endagskaraktär. Av kostnadsskäl utnyttjar myndigheten den utbildning som bedrivs i Polishögskolans regi i väldigt liten utsträckning.

Vid myndigheten bedrivs central utbildning med inriktning på brottsutredande verksamhet. Det rör sig om ca tio olika kurser. En av kurserna avslutas med en skriftlig examination. Det är kursen basutbildning för brottsutredare. Övriga kurser har inte någon examination. Kursutbudet har sett ungefär likadant ut under de senaste 10-15 åren. Exempel på utbildningar med brottsutredande inriktning är följande.

- Basutbildning för brottsutredare. Kursen vänder sig till såväl poliser som civilanställda. Kursen omfattar 5 veckors utbildning. Kursen innehåller moment som poliskunskap, straffrätt, processrätt, förhörsteknik, kriminalteknik, rättsmedicin m.m.
- Förhörslära. Kursen, som vänder sig till poliser med några års erfarenhet av brottsutredande arbete, omfattar en veckas utbildning.

Den innehåller moment som förhörlära, förhörsmetoder, rollspel m.m. I rollspelet deltar bl.a. skådespelare.

- Fortbildning. Kursen, som vänder sig till poliser med flera års yrkesverksamhet, är en slags repetitionskurs med inriktning på brottsutredning. Kursen är på en vecka.
- Förundersökningsledarutbildning. Kursen vänder sig till poliser och omfattar en vecka.

De polisutbildade brottsutredarnas utbildning varierar. Utöver grundutbildningen till polis har dock de flesta av dem genomgått den regionala basutbildningen i kriminalpolisverksamhet på fem veckor. Dessutom finns en centralt bedriven utbildning vid Polishögskolan på sju veckor i kvalificerad kriminalpolisverksamhet som myndigheten utnyttjar för denna personalkategori. Utbildningen har dock ett begränsat antal utbildningsplatser. Utbildningen vänder sig till erfarna brottsutredare och myndigheten anmäler ett par polismän per år till den. Den anses mycket meriterande vid tillsättning av tjänster som brottsutredare.

Myndigheten har dessutom ca 25-30 civilanställda brottsutredare, s.k. utredningsassistenter. De är placerade vid trafikpolisen, inom närpolisorganisationen, brottsrotlar samt länskriminalen. De civila utredningsassistenternas bakgrund är i de flesta fall en långvarig erfarenhet inom polisen. På så sätt har de lärt sig utredningsarbete under erfaren handledning.

Av utredningsassistenterna har ett fåtal genomgått en tio veckors utbildning i utredningsverksamhet vid Polishögskolan. De som genomgått den utbildningen finns nu placerade på antingen trafikavdelning, brottsrotel eller vid något närpolisområde.

Övrig utbildning för utredningsassistenterna sker i regional regi. En del utredningsassistenter har dessutom gått den basutbildning i kriminalpolisverksamhet som nämnts ovan. Det finns också en kortare närpolisutbildning på en vecka som är öppen för dem.

Det pågår dock en översyn av de civilanställdas möjligheter till utbildning. Avsikten är att utarbeta en anpassad regional utbildning för dem.

6.7.3 Något om uppdragsutbildning på lokal nivå inom polisen

Några av de vidareutbildningar inom området brottsutredning som redovisas i avsnitt 6.7.2 genomförs som uppdragsutbildningar. Uppdragsutbildning förekommer således även på lokal nivå inom polisen. Sådan utbildning bedrivs vid flera polismyndigheter i samarbete med olika universitet i landet. Vi beskriver här dock endast en utbildning som bedrivs vid Polismyndigheten i Stockholms län i samarbete med Stockholms universitet.

Vid polismyndigheten finns en vidareutbildning som vänder sig till polismän som är eller skall bli förundersökningsledare (se avsnitt 6.7.2). Utbildningen består av tre delar. Dessa är straffrätt, processrätt samt praktiktjänstgöring vid en åklagarkammare. Straffrätts- och processrättsutbildningarna bedrivs i form av uppdragsutbildningar i samarbete med Stockholms universitet.

Polismyndigheten beslutar om antagning till dessa uppdragsutbildningar. Polismyndigheten står även för lokalerna där undervisningen bedrivs. När det gäller straffrättsutbildningen har myndigheten köpt en färdig utbildning av universitetet. Den är helt identisk med universitetets straffrättsutbildning på juristutbildningen. Utbildningen i processrätt har däremot polismyndigheten "skapat". I processrättsutbildningen ingår - förutom processrätt - även bl.a. rättsinformatik och ledarskapsutbildning. Genomgången utbildning ger högskolepoäng. Straffrättsutbildningen ger 12 sådana poäng medan processrättsutbildningen ger 2 högskolepoäng. Det är den del av processrättsutbildningen som utgörs av rättsinformatik som ger högskolepoäng. Examination och betygsättning sker av Stockholms universitet när det gäller kursen i straffrätt och den del av processrättskursen som handlar om rättsinformatik. Polismyndigheten examinerar och betygsätter den övriga delen av processrättskursen. Polismyndigheten ger även ut ett kursbevis som omfattar kurserna i straffrätt, processrätt samt det tredje moment som ingår i utbildningen för polisiära förundersökningsledare, praktiktjänstgöring vid en åklagarkammare.

6.8 Våra överväganden

6.8.1 Utgångspunkter

Bedömning: Det behövs kompetenshöjande åtgärder inom polisens brottsutredande verksamhet.

Det övergripande målet för polisväsendet är att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, förebygga och upptäcka brott samt se till att den som har begått brott identifieras och lagförs. Regeringen har ställt upp ett antal verksamhetsmål för polisverksamheten. Ett sådant mål har – sedan ett antal år tillbaka och med vissa justeringar när det gäller ordval - formulerats så att polisens utredningsarbete skall bedrivas rättssäkert, effektivt och på ett ändamålsenligt sätt. Vidare att andelen uppklarade brott skall öka och tiden mellan brottsanmälan och slutredovisning skall bli kortare (se bl.a. prop. 2000/01:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.6.1, prop. 2001/02:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.6.1 samt prop. 2002/03:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.6.1).

Från polisens sida har man dock under ett antal års tid gång på gång fått konstatera att man inte riktigt har nått upp till detta mål – även om förbättringar har kunnat redovisas i förhållande till föregående år - utan att det alltjämt finns brister bl.a. när det gäller effektiviteten i den brottsutredande verksamheten (se bl.a. Polisens årsredovisningar 1999 s. 9, 2000 s. 17 och 2001 s. 24 samt Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 6.4). För år 2002 har dock RPS gjort den samlade bedömningen att polisens utredande och lagförande verksamhet har utvecklats och att verksamhetsmålet i denna del har uppnåtts. RPS grundar sin bedömning bl.a. på att antalet ärenden som redovisas av polisen till åklagare har ökat med nästan 1 procent jämfört med år 2001 samt att den totala genomströmningstiden har minskat från 43 dagar år 2001 till 37 dagar år 2002 (Polisens årsredovisning 2002 s. 14).

Polisväsendet är, liksom övriga delar av rättsväsendet, utsatt för en mer eller mindre omfattande granskning. Såväl den granskning som sker internt som den som sker externt har för polisens del lett till att en hel del kritik har riktats mot den organisationen. Särskilt den delen av polisen som ansvarar för den brottsutredande verksamheten har fått kritik. Framhållas skall dock att i en gransknings natur ligger att leta efter fel och brister. Det som fungerar på ett

tillfredsställande sätt uppmärksammas inte på motsvarande sätt (i vart fall inte i det slutdokument där resultatet av den gjorda granskningen presenteras). Vi vill därför understryka att det över lag inom polisen utförs ett mycket ambitiöst och bra arbete av kompetent och kunnig personal.

De kritiska synpunkter som ändå har framförts på polisens förmåga att hantera den brottsutredande verksamheten har kommit från olika håll. Så har t.ex. RÅ uttalat oro över utvecklingen av polisens brottsutredande verksamhet och framhållit att möjligheterna att klara upp ett brott minskat väsentligt under hela 1990-talet. RÅ har dessutom från åklagarväsendet inhämtat att kvalitén på polisutredningarna ofta inte når en godtagbar nivå och att det i mycket stor utsträckning krävs kompletteringar av utredningarna såväl vad gäller rena formella krav som mer materiellt inriktade uppgifter (RÅ:s budgetunderlag för åren 2001 och 2002). Det finns dock uppgifter som tyder på att förhållandena numera förbättrats något (se avsnitt 2.4.3).

Under senare år har också RRV, Riksdagens revisorer, JO, Justitiekanslern och Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på Olof Palme från delvis olika utgångspunkter pekat på brister och oklarheter i brottsutredningssystemet. Kritiken avser bl.a. problem med långa handläggningstider, låg uppklaring, oklarheter i ansvarsfördelningen mellan främst åklagare och polis, tillsynen över utredningarna hos såväl polis och åklagare som Rättsmedicinalverket, hanteringen av internutredningar och kompetensförsörjningsproblemen inom närpolisen.

En stor del av den kritik som vi nu har nämnt har vi redovisat mer utförligt i våra tidigare betänkanden varför vi inte upprepar detta här (se t.ex. SOU 2001:59 avsnitt 2.1). Detta betänkande innehåller bl.a. i avsnitten 2.8.3 och 8.6 en redovisning av Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9). Som framgår där har revisorerna i rapporten beskrivit den kritik som har riktats mot att de som utreder brott inte har tillräckliga kunskaper i det regelsystem som gäller under en brottsutredning. Kritiken har kommit från bl.a. åklagare, domare och advokater med uppdrag som offentliga försvarare. Som vi där konstaterar är detta givetvis inte acceptabelt.

Av Riksdagens revisorers nu nämnda rapport framgår även bl.a. att revisorerna föreslagit en ökad satsning på utbildning av de poliser som arbetar med utredningar. Det skulle enligt revisorerna förbättra utredningarnas kvalitet. Revisorerna förordade i denna del att fler poliser med intresse för speciella typer av brottsutredningar

efter några års tjänstgöring borde erbjudas särskild kvalificerad vidareutbildning inkluderande handledning och praktik.

När det gäller just utbildningsinsatser vill vi här även nämna att RPS, Tillsynsenheten, i november 1999 presenterade promemorian ”Iakttagelser vid inspektioner av brottsutredningsverksamheten – några sammanfattande synpunkter”. I den går att läsa att Tillsynsenheten vid RPS – under rubriken Förundersökningsledning – då konstaterade att förundersökningsledarfunktionen inom polisen ofta delegeras till ett antal personer som inte har tillräcklig kompetens (promemorian s. 8).

Det brottsutredande arbetet skall självfallet bedrivas på ett för den enskilde rättssäkert sätt. Ett kompetent och kvalificerat polisväsende och rättsväsende är en fråga om rättssäkerhet. Det är också något som brukar framhållas i olika sammanhang (se t.ex. prop. 2000/01:1, utg.omr. 4, s. 18). Utbildningsinsatser riktade mot dem som arbetar inom rättsväsendet – givetvis i kombination med andra åtgärder – kan således också ses som ett sätt att öka rättssäkerheten för dem som av olika skäl kommer i kontakt med rättsväsendet.

Vid de kontakter som vi haft med företrädare för polisens fackliga organisation har också därifrån framhållits att den personal som arbetar i verksamheten med att utreda kvalificerad brottslighet behöver få ökade möjligheter att förvärva den ytterligare kompetens som behövs för uppgiften. Samtidigt har från det hållet framhållits vikten av att det sker i väl organiserade former och mot klara utbildningsmål.

Vi vill i detta sammanhang samtidigt framhålla att den brottsutredande verksamheten i dag, jämfört med bara för några årtionden sedan, utsätts för allt större utmaningar och påfrestningar till följd av yttre faktorer. Vi återkommer till detta längre fram i detta kapitel (avsnitt 6.8.3) men vill här ändå nämna en sådan faktor. Den faktorn har att göra med en förändrad brottsstruktur.

Sedan ett antal år tillbaka finns det en tydlig förskjutning av den anmälda brottsligheten från förmögenhetsbrott utan interaktion mellan gärningsman och brottsoffer mot våldsbrott och andra interaktionsbrott. Det i sin tur innebär att polisen får in allt fler ärenden med tydligare utredningsuppslag och allt färre ärenden som normalt skrivs av eller klaras upp snabbt. Till den sistnämnda kategorin räknas t.ex. cykel-, bil- och butiksstölder (Polisens årsredovisning 2001, bilagan s. 12 f.). Denna utveckling har sannolikt inneburit att den brottsutredande verksamheten kommit att bli allt mer arbetsbelastad.

Det finns naturligtvis inte något enkelt svar på frågan hur det går att uppnå en bättre fungerande brottsutredande verksamhet. I våra direktiv har det uttryckligen angetts att vi skall närma oss den frågan med ett brett angreppssätt (Dir. 2000:90 s. 15). Det innebär att såväl ny lagstiftning som administrativa och organisatoriska förändringar skall övervägas. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering har angetts som möjliga vägar i detta sammanhang.

Frågan om ny lagstiftning för den brottsutredande verksamheten har vi behandlat i tidigare betänkanden (SOU 2001:59, SOU 2001:93, SOU 2002:44 och SOU 2003:74). Vi har även övervägt frågor av administrativ karaktär (SOU 2001:59 och SOU 2001:93) samt nya arbetsmetoder för den brottsutredande verksamheten (SOU 2002:44, SOU 2002:45 och SOU 2003:74) medan en fråga av organisatorisk karaktär behandlas i ett särskilt kapitel i detta betänkande (8 kap.).

Vi har emellertid ännu inte ägnat oss åt frågor som handlar om utbildning, kompetensutveckling samt rekrytering med inriktning på den brottsutredande verksamheten. Det är uppenbart att åtgärder behöver sättas in även på detta område. Alldeles oavsett vilken lagstiftning som finns eller vilken arbetsmetod som skall tillämpas så får detta inte genomslag i det praktiska arbetet om det inte kombineras med utbildningsinsatser riktade mot dem som förutsätts tillämpa lagstiftningen eller metoderna. Den brottsutredande verksamheten inom polisen behöver således kvalitetssäkras genom kompetenshöjande åtgärder.

6.8.2 Hur skall kompetenshöjningen genomföras?

Förslag: Kompetenshöjningen inom polisens brottsutredande verksamhet skall genomföras genom en kombination av utbildning av redan anställda och tillförsel av kompetens utifrån.

Som har anförts i föregående avsnitt behöver åtgärder vidtas för att förstärka kompetensen inom utredningsverksamheten vid polisen. Det kan i princip ske på två olika sätt, nämligen genom ökade kompetensutvecklingsinsatser för sådana som redan är anställda inom polisväsendet eller genom att kompetens tillförs polisväsendet utifrån.

Genom kompetensutveckling av redan anställd personal uppnås flera fördelar. Den resurs i form av kunskaper och erfarenhet som sådan personal besitter kan tas till vara även i den fortsatta polisverksamheten. Kunskaper och erfarenheter som inhämtats genom den tidigare tjänstgöringen inom polisväsendet kan vidare bilda en värdefull bas för de kompetenshöjande åtgärderna och tas till vara inom ramen för den utbildning som sätts in. Utbildningen kan anknyta till deltagarnas egna erfarenheter från tidigare tjänstgöring och därmed få en praktisk anknytning. Genom sin tidigare tjänstgöring inom polisväsendet kan deltagarna bidra i utbildningsprocessen med exempel och problemställningar som kan berika utbildningen. En annan fördel är att sådan personal efter genomförd kompetenshöjning kan användas brett inom den polisiära verksamheten.

Samtidigt har en organisation fördelar av att innehålla individer med olika bakgrund när det gäller utbildning och erfarenhet. En sådan organisations samlade kompetens blir bredare än vad som är fallet med en organisation som bara innehåller individer med samma bakgrund när det gäller utbildning och erfarenheter. Det talar för att det för polisväsendets del bör vara en fördel att vid sidan av kompetensutveckling av sådana som är anställda inom polisväsendet också tillföra kompetens utifrån genom s.k. direktrekrytering.

Enligt vår mening bör kompetenshöjningen inom polisväsendet därför ske på det sättet att man kombinerar metoden att kompetensutveckla redan anställda med metoden att tillföra kompetens utifrån. I de följande avsnitten behandlar vi frågan om hur en kompetensutveckling av redan anställda bör kunna se ut. I ett senare kapitel (7 kap.) återkommer vi till frågan om i vilka former som kompetens bör tillföras utifrån och vilka utbildningsinsatser som fordras i det sammanhanget.

6.8.3 Kompetensutveckling av redan anställda

<p>Förslag: Det skall införas en ny enhetlig utbildning för kvalificerad brottsutredningsverksamhet. Utbildningens innehåll bör fastställas centralt. Det är en fördel om utbildningen kan ge högskolepoäng.</p>

Vilken polispersonal skall omfattas av kompetensutvecklingen?

Inom ramen för vårt utredningsuppdrag har vi haft anledning att överväga i vad mån det finns behov av kompetensutveckling av sådana anställda inom polisen som arbetar med brottsutredning. Det utesluter inte att det kan finnas behov av sådan kompetensutveckling också vad gäller andra anställda inom polisen.

Som vi konstaterat i avsnitt 6.8.1 finns det ett behov av kompetenshöjande åtgärder inom polisens utredningsverksamhet. Som förut har nämnts (avsnitt 6.1) har vi inte lyckats få fram någon helt färsk uppgift på antalet polismän som arbetar med brottsutredningar i dag. År 2000 arbetade ca 30 procent av landets poliser med brottsutredningar. Av dessa beräknades ca 1 200 vara närpolis medan 3 700 arbetade vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001-2003, avsnitt 7.3).

Den nuvarande grundutbildningen till polis är tänkt att ge sådana kunskaper att den som har genomgått utbildningen förutsätts kunna utreda vardagsbrottslighet. Med vardagsbrott brukar vanligen avses sådana brott som bl.a. stöld, snatteri, misshandel, olaga hot, skadegörelse, tillgrepp av fortskaffningsmedel, ringa narkotikabrott, bedrägeri samt häleri. Sådan vardagsbrottslighet som utredningsmässigt är av enklare slag förutsätts närpolisorganisationen ha utredningsansvar för. I praktiken varierar dock närpolisens utredningsansvar. Vi beskriver detta närmare längre fram i anslutning till våra överväganden om utredningsverksamheten inom närpolisen (avsnitt 8.9.2). Generellt kan dock här sägas att närpolisen inte utreder den mellangrova eller grova brottsligheten. Utredningsansvaret för sådan brottslighet finns hos kriminal- respektive länskriminalavdelningarna. Det rör sig här om bl.a. olika typer av våldsbrottslighet, narkotikabrott, smuglingsbrott, annan organiserad brottslighet samt brott som riktar sig mot särskilt utsatta personer eller grupper.

Av vår redogörelse i avsnitt 8.11 framgår att uppklaringsprocenten har minskat sedan mitten av 1970-talet. Särskilt tydlig har minskningen varit sedan början av 1980-talet. Andelen uppklarade brott låg som högst år 1982 på 41 procent. Sedan år 1995 har den totala uppklaringsprocenten legat relativt konstant runt 25 procent.

Nedgången har dock inte varit lika stor för alla typer av brott. Sett ur ett 25-årsperspektiv har uppklaringsprocenten för så kallade ingripandebrott – till vilka bl.a. narkotikabrott räknas – i princip inte minskat alls. För våldsbrottens del har dock uppklaringsprocenten minskat i motsvarande omfattning som den totala uppkla-

ringsprocenten. När det gäller s.k. egendomsbrott (stöldbrott, förutom butiksstöld) samt skadegörelsebrott har uppkklaringsprocenten under denna period i det närmaste halverats.

Just den mellangrova och grova brottsligheten brukar ofta lyftas fram när det talas om att dagens verklighet är mer komplicerad än den var för bara några årtionden sedan. Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, näringslivets och privatlivets internationalisering och teknikutvecklingen är exempel på yttre faktorer som anses påverka brottsligheten i komplicerande riktning.

Den typen av brottslighet som vi nu talar om tar – förutom att den leder till stor skada - också stora resurser i anspråk. Det gäller såväl ekonomiska som personella. Allt detta gör att vi sammantaget bedömer det som särskilt motiverat att rikta kompetenshöjande insatser just mot den del av polisverksamheten som är satt att bedriva arbetet mot den mellangrova och grova brottsligheten. Det innebär således att utbildningsinsatser bör riktas in på just de polismän som arbetar som brottsutredare vid landets kriminal- och länskriminalavdelningar.

Vi bedömer således sammanfattningsvis att en kompetenshöjning framför allt behövs för den brottsutredningsverksamhet som förekommer vid länskriminalavdelningar och andra centrala brottsutredningsenheter. Det rör sig alltså om utredningar rörande mer kvalificerad brottslighet.

Vad vi nu har anfört har avsett kompetenshöjande åtgärder för polispersonal. Till frågan om sådana åtgärder behövs också när det gäller andra anställda inom kriminalpolisverksamheten återkommer vi i 7 kap.

Behovet av en enhetlig utbildning m.m.

Som tidigare har redovisats (avsnitt 6.7) finns det vidareutbildning bl.a. i förhörlära, om olika brottstyper som narkotikabrott, viss våldsbrottslighet, ekonomisk brottslighet m.m. samt i straff- och processrätt.

Det är i dag stor variation i det kursutbud av vidareutbildningar inom området brottsutredning som erbjuds dels centralt, dels lokalt vid respektive polismyndighet. Även om det erbjuds en viss utbildning, t.ex. i förhörlära, såväl centralt som lokalt vid flera olika myndigheter är det inte någon garanti för att var och en av kurserna har samma innehåll. Det gör bl.a. att det är svårt att bedöma meritvärdet av att ha genomgått en viss kurs. Det i sin tur kan in-

nebära att den som har valt att fortbilda sig inom ett visst område kanske inte alls kommer att arbeta inom det område han eller hon har utbildat sig för. Den kunskap som har förvärvats genom fortbildningen återförs därmed inte till verksamheten. En sådan utbildning kostar precis som all utbildning pengar, men ger egentligen ingen verksamhetsnytta tillbaka. I ett kärvt ekonomiskt läge leder detta – av förklarliga skäl - till krympande resurser för utbildningsverksamheten.

De vidareutbildningar med inriktning på brottsutredning som finns i dag är dessutom var och en av dem i regel inriktade på en viss mindre del av sådant som är relevant att ha kunskaper i som brottsutredare. Det finns i dag bl.a. en del utbildningar som går ut på att den som har genomgått utbildningen skall kunna utreda en viss typ av brottslighet, t.ex. narkotikabrott. Den som har genomgått en sådan vidareutbildning blir specialiserad på just denna brottslighet. Om personen i fråga av något skäl blir förflyttad och satt att utreda andra typer av brott fordras i regel ny vidareutbildning på just den brottstypen.

Någon utbildning som mera systematiskt och på en tillräckligt hög nivå förbereder en polisman för den kvalificerade utredningsverksamheten inom länskriminalavdelning eller annan central utredningsenhet finns enligt vår bedömning inte i dag. Det anser vi utgör en brist.

Samtidigt står det klart att en väsentlig kvalitetshöjning inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten kräver en betydande resursinsats. Det är viktigt att den reserveras för sådana polismän som med stor sannolikhet i betydande utsträckning kommer att arbeta inom sådan verksamhet. Någon breddutbildning kan det således inte bli fråga om. Till frågan om hur man skall kunna se till att resurserna används till att kompetenshöja just den avsedda målgruppen återkommer vi i ett senare avsnitt (6.8.7).

Hittillsvarande splittrade utbildningssystem har uppenbarligen inte kunnat tillgodose behovet av kompetens för den kvalificerade brottsutredande verksamheten. I syfte att säkerställa att kompetensnivån uppnås på detta för polisväsendets funktion viktiga område är det därför enligt vår mening nödvändigt att ställa upp vissa centralt bestämda krav. Det hindrar inte att det, om de ekonomiska och övriga förutsättningarna för det finns, bör vara möjligt att decentralisera själva genomförandet av kompetenshöjningsåtgärderna.

Ett första krav bör gälla utbildningens innehåll. För att garantera att kompetensmålet uppnås bör utbildningen ha ett enhetligt innehåll, som fastställs centralt. Det hindrar inte att man därutöver kan

ha påbyggnader som bestäms lokalt. Basutbildningen för den kvalificerade brottsutredningsverksamheten bör dock vara enhetlig, oavsett vem som anordnar den.

Ett andra krav bör vara att den som skall genomgå utbildningen uppfyller vissa förutsättningar. Det bör således göras en prövning av dennes lämplighet för kvalificerad brottsutredningsverksamhet och av dennes förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. Det senare kan t.ex. ske genom inträdesprov eller liknande. En fördel med ett sådant system är också att den enskilde polismannen därmed får möjlighet att testa sin egen kapacitet för de ifrågavarande uppgifterna.

Utbildningen bör ske i steg. För varje steg bör det finnas ett utbildningsmål. Målen bör sättas så att den som genomgått utbildningen successivt förvärvar kompetens för alltmer krävande uppgifter inom den brottsutredande verksamheten. Efter att ha gått igenom det avslutande steget bör polismannen ha förvärvat kompetens som behövs för att kunna utföra arbetsledande uppgifter. Efter varje steg bör det finnas ett prov som visar om den anställde tillgodogjort sig utbildningen. Härigenom säkerställs att ingen anställd behöver gå vidare till nästa steg utan att ha tillräckliga förkunskaper för att tillgodogöra sig utbildningen under det steget.

Efter varje avslutat utbildningssteg skall den anställde få ett bevis om genomförd utbildning. Enligt vår uppfattning är det en fördel om utbildningen kan ge högskolepoäng. Vi återkommer till den och övriga frågor i särskilda avsnitt nedan.

Om en utbildning av detta slag kommer till stånd kommer det att medföra att det finns tillgång till polismän som fått en mycket kvalificerad kriminalpolisutbildning. Det är då viktigt att se till att dessa polismäns kompetens verkligen tas till vara inom just den kvalificerade brottsutredningsverksamheten. Genomgången utbildning bör därför ge "behörighet" att söka tjänst inom den verksamheten. För grundläggande "behörighet" bör krävas att åtminstone ett par steg i utbildningen genomförts. I avsnitt 6.8.5 återkommer vi till den frågan. Den som genomgått utbildningen bör normalt ges företräde till en tjänst inom den kvalificerade brottsutredningsverksamheten framför den som inte genomgått utbildningen. På sikt bör utbildningen i praktiken bli ett (i det närmaste undantagslöst) krav för sådana tjänster. Vidare måste åtgärder vidtas för att dessa polismän skall kunna utvecklas karriärmässigt inom ramen för denna verksamhet och inte behöva gå över till annan verksamhet för att få en sådan utveckling. En särskild karriär inom polisen bör därför finnas för dem som genomgått utbildningen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det finns ett behov av att anordna en enhetlig vidareutbildning inom området kvalificerad brottsutredning. Utbildningens innehåll bör fastställas centralt. Vi återkommer dock till frågan om hur denna enhetlighet ytterst skall garanteras (avsnitt 6.8.9). I ett senare avsnitt skall vi också behandla frågan om utbildningens närmare utformning (avsnitt 6.8.5).

6.8.4 Innehållet i kriminalpolisutbildningen

Bedömning: Utbildningen bör innehålla moment som straffrätt, processrätt, förhör, dokumentation, föredragningsteknik, kriminalteknik samt viss civilrätt. Ett centralt inslag i utbildningen bör vara polisiär utredningsmetod.

Allmänt

Vi har redan tidigare (avsnitt 6.8.3) angett att kriminalpolisutbildningen bör ha ett enhetligt innehåll som dessutom bör fastställas centralt, dvs. i detta fall av RPS. Anledningen till detta är helt enkelt att garantera att kompetensmålet uppnås.

Vår avsikt är att här föra ett resonemang om innehållet i den nya kriminalpolisutbildningen. Det är inte vår uppgift att fastställa eller besluta om utbildningens innehåll. Det är inte heller möjligt att i detta skede med bestämdhet och för all framtid slå fast vilka olika moment som bör ingå i utbildningen. Det beror bl.a. på att omvärlden ständigt förändras och att utbildningen av naturliga skäl måste anpassa sig till vad dessa förändringar kräver.

En grundläggande utgångspunkt bör dock enligt vår bedömning vara att åstadkomma en för kvalificerad brottsutredningsverksamhet generell kompetens hos den polisman som genomgår utbildningen. En annan viktig utgångspunkt har för oss varit den kritik som riktats mot polisens brottsutredande verksamhet. Slutligen har vi även beaktat bl.a. den kartläggning som vi har gjort av innehållet i nuvarande kursutbud av vidareutbildningar inom området brottsutredning (se avsnitt 6.7).

Av särskild betydelse i sammanhanget är träning i utredningsmetodik. Denna träning bör löpa som en röd tråd genom hela utbildningen. Det bör då beaktas att olika brottsområden kräver olika utredningsmetodik. Här finns möjlighet att inom ramen för en i flera steg organiserad utbildning successivt höja svårighetsgraden.

Vi kommer i det följande att under särskilda rubriker presentera olika moment som förslagsvis bör ingå i kriminalpolisutbildningen. Framhållas skall att de olika momenten som presenteras nedan delvis går in i varandra. Det är således inte någon skarp gräns mellan vad som lämpligen kan ingå i processrättsutbildningen respektive förhørsutbildningen eller, för den delen, i det moment som nedan benämns dokumentation.

Straffrätt

En vanlig form av vidareutbildning som erbjuds inom området brottsutredning i dag är kurser i olika brottstyper, t.ex. narkotikabrott, trafikbrott, miljöbrott eller olika våldsbrott som t.ex. våld mot barn. En sådan utbildning – med stark inriktning på en viss specifik brottslighet – har egentligen inte någon självklar plats i den generalistutbildning som vi nu föreslår.

När det gäller olika brottstyper anser vi att utbildningen i första hand bör inriktas på att lära sig att tillämpa en metod i stället för att t.ex. lära sig rekvisiten för en mängd olika brott. Den sistnämnda formen av kunskaper utrustar inte eleven tillräckligt för ett självständigt tänkande. Den utrustar inte heller eleven till att tillgodogöra sig eventuell ny lagstiftning i form av t.ex. nya straffbud. Den brottsutredare som plötsligt på sitt bord får ett ärende som kräver att han eller hon sätter sig in i en brottstyp som inte är så vanligt förekommande hamnar också i svårigheter om han eller hon inte kan tillämpa en juridisk metodik.

När det gäller just straffrätten bör således utbildningen inriktas eller koncentreras på sådant som hör till straffrättens allmänna del. I denna del av straffrätten behandlas frågor som är gemensamma för större delen av brotten. Det gäller såväl de brott som återfinns i brottsbalkens speciella del (3-22 kap. BrB) som de brott som återfinns inom specialstraffrätten.

För brottsbalkens del återfinns straffrättens allmänna del i 1-2, 23-31 samt 33-38 kap. Till detta hör således frågor som straffbuds uppbyggnad med objektiva respektive subjektiva rekvisit, olika konkurrenssituationer samt ansvarsfrihetsgrunder såsom bl.a. nödvärn, laga befoget och samtycke. Till denna del hör även de s.k. osjälvständiga brottsformerna som försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott. Även bestämmelserna om bortfallande av påföljd på grund av bl.a. preskription samt påföljdssystemet och dess uppbyggnad hör till denna del av straffrätten.

Det vi har angett om straffrättsutbildningens inriktning på att lära ut att tillämpa en metod utesluter givetvis inte att man också går igenom vissa brottstyper. Det behövs bl.a. för att genomgången av straffrättens allmänna del behöver konkretiseras genom att appliceras på några brottstyper. Det kan då vara lämpligt att välja sådana brottstyper som är vanligt förekommande och lämpliga för studier av de problemställningar som straffrättens allmänna del ger upphov till. Enligt vår mening talar det för att brotten mot person i 3-7 kap. BrB samt förmögenhetsbrotten i 8-12 kap. BrB i första hand bör komma ifråga.

Processrätt

Kunskaper i processrätt, dvs. det regelsystem som styr formerna för det rättsliga förfarandet från en brottsanmälan till dom, har en närmast självklar plats i kvalificerad utbildning för kriminalpoliserna. Här bör fokus av naturliga skäl ligga på den delen av processrätten som styr just en brottsutredning. De flesta av de processuella regler som gäller under en brottsutredning är ytterst till för att garantera ett rättssäkert förfarande. De allra flesta av dessa bestämmelser är inriktade på den misstänktes rättssäkerhet. En del av den kritik som har riktats mot polisens brottsutredande verksamhet har gällt just bristande kunskaper när det gäller det formella regelsystemet. Det skulle föra för långt att här gå igenom samtliga dessa bestämmelser. Vi vill dock särskilt framhålla regelsystemet som handlar om de straffprocessuella tvångsmedlen som t.ex. olika former av frihetsberövanden, husrannsakan samt beslag.

Vidare bör i denna del ingå utbildning rörande vilka arbetsmetoder som är tillåtna under en förundersökning, t.ex. när det gäller spaning och annan informationsinsamling och de närmare förutsättningarna för användandet av dessa arbetsmetoder.

I processrättsdelen bör därutöver även undervisning i bevisvärdering kunna ingå.

Frågor inom det processrättsliga området måste med nödvändighet återkomma även under andra moment i vidareutbildningen. Det gäller bl.a. de bestämmelser som gäller under ett förhör under en brottsutredning som således lämpligen bör återkomma eller t.o.m. möjligen tas i samband med förhørsutbildningen.

Förhör

En brottsutredning består till stor del av att hålla förhör med olika personer. Det rör sig här om förhör med vittnen, målsäganden eller misstänkta. Ett moment som handlar om förhöret under en brottsutredning bör också ha en given plats i en vidareutbildning för kriminalpolis. I denna del kan undervisning ske i det regelsystem som styr ett förhör under en brottsutredning. Vi nöjer oss med att nämna att det finns bestämmelser om underrättelse om brottmisstanke (23 kap. 18 § RB), rätten att biträdas av försvarare (12 § förundersökningskungörelsen, FUK [1947:948]), förhörsvittne (23 kap. 10 § RB) samt förbud mot vissa otillbörliga åtgärder under ett förhör (23 kap. 12 § RB). Även frågan om psykologi, olika förhörsmetoder och vissa andra frågor – som t.ex. dokumentationskraven och dokumentationsteknik – som gäller just förhör under en brottsutredning bör kunna ingå här.

Dokumentation

Vi har inledningsvis angett att en av våra utgångspunkter när det gäller att föreslå vilka moment som bör ingå i kriminalpolisutbildningen har varit bl.a. den kritik som har riktats mot polisens brottsutredande verksamhet.

För några år sedan fick RPS i uppdrag att göra en sammanfattande redovisning av sådana kritikbeslut som bl.a. JO meddelat under åren 1995-1997 mot myndigheter inom polisväsendet (RPS dnr RÄS-105-3484/98). Det framkom då att den mest frekventa anmärkningen som JO under dessa år riktade mot polisen gällde bristfällig dokumentation i olika sammanhang. Det gällde många gånger bristfälligt dokumenterade beslut av olika slag, t.ex. tvångsmedelsbeslut.

RPS redovisning är nu flera år gammal. Vi har dock inhämtat från JO att det alltså är brister när de gäller vad som dokumenteras under en brottsutredning. Det gör att det framstår som motiverat att i den nya kriminalpolisutbildningen även ha med ett moment som handlar om just dokumentationskraven - och därmed sammanhängande frågor som t.ex. just dokumentationsteknik - under en brottsutredning. När det gäller dokumentationskraven under en brottsutredning bör frågan om förundersökningsprotokollets (eller motsvarande) omfattning och innehåll särskilt uppmärksammas i

utbildningen. Häri ingår t.ex. förmågan att på ett korrekt sätt återge förhørsutsagor.

Föredragnings teknik

Ett annat återkommande inslag i en brottsutredares arbete består i att föredra olika fakta för den person som leder förundersökningen avseende det brott som utreds. Föredragningen kan innebära att t.ex. innehållet i en skriftlig handling eller vad som har framkommit vid ett förhör med ett vittne, målsägande eller misstänkt skall beskrivas för förundersökningsledaren. Att vid en föredragning ha förmåga att lyfta fram sådant som är väsentligt är ofta av stor betydelse för att kunna föra en brottsutredning framåt på bästa och mest effektiva sätt. Även föredragnings teknik bör därför ingå i vidareutbildningen.

Kriminal teknik

Teknisk bevisning har blivit en allt mer viktig del i brottsutredningar. Det har också uppmärksammats av RPS (se Polisens budgetunderlag för åren 2004-2006 s. 17 där det även förordas att personalen skall ges adekvat utbildning i ämnet).

Inom polisväsendet bedrivs kriminalteknisk verksamhet dels vid Statens kriminaltekniska laboratorium, dels vid de tekniska rotlarna hos polismyndigheterna. Det rör sig om undersökningar inom bl.a. områdena spår, dokument, vapen, fingeravtrycksframkallning samt narkotika och DNA. De största ärendegrupperna hos Statens kriminaltekniska laboratorium rör just narkotika- och DNA-analyser. Viss kunskap inom området kriminalteknik bör därför också ingå som ett moment i den nya utbildningen.

Civil rätt

Civilrättsliga frågeställningar utgör inte sällan en grund för straffrättsliga bedömningar. Det kan exempelvis gälla frågor om ägande- eller förfoganderätt, krediträttsliga spörsmål och bolagsrättsliga frågor. Det är vidare inte helt ovanligt att en tvist som har börjat som t.ex. en familjerelaterad tvist – en bodelningstvist eller en vårdnadstvist – hamnar på en brottsutredares bord. För att rätt kunna bedöma straffrättsliga frågor behöver en brottsutredare där-

för ha vissa kunskaper också på civilrättens område. Det gör att vi bedömer det som motiverat att låta en utbildning av nu berört slag också innehålla en del civilrättsliga inslag.

Sammanfattande synpunkter

Det som vi förut har angett om innehållet i kriminalpolisutbildningen kan möjligen vid en första anblick framstå som en alltför omfattande och kanske alltför teoretiskt inriktad utbildning. Att arbeta som brottsutredare vid en central utredningsenhet är emellertid ett kvalificerat arbete som ställer höga krav på den person som utför det. Det måste återspeglas i bl.a. utbildningens innehåll. Den som genomgår den nya kriminalpolisutbildningen måste således vara inställd på att det är både en kvalificerad och krävande utbildning som fordrar en betydande insats.

Det vi nu bedömer skall ingå i den nya kriminalpolisutbildningen bygger dessutom till viss del på det kursutbud inom området brottsutredning som finns redan i dag. När det t.ex. gäller dagens vidareutbildning i straffrätt som erbjuds vid Polismyndigheten i Stockholms län i samarbete med Stockholms universitet är den tänkt att ge eleverna motsvarande kunskaper som den elev som läser dessa ämnen som ett led i sin juristutbildning. Den nya kriminalpolisutbildningens straffrättsblock kommer sannolikt även det att ha mycket gemensamt med juristutbildningens straffrättsutbildning.

I en vidareutbildnings natur ligger dessutom att ge fördjupade kunskaper – en påbyggnad - inom ett visst område. De poliser som genomgår den nya vidareutbildningen för kriminalpolis har redan i sin grundutbildning till polis läst en del av de ämnen som vi nu föreslår bör ingå i vidareutbildningen (här kan nämnas att RPS bedömt att vissa kurser på polisprogrammet även är lämpliga för vidareutbildningar, kanske främst för de poliser som gått den gamla polisutbildningen; se Polisens budgetunderlag för åren 2004-2006 s. 21). Därtill kommer att många av dem som kommer att genomgå vidareutbildningen även har praktisk erfarenhet av att arbeta som brottsutredare.

Som vi berört redan inledningsvis i detta avsnitt skall de olika moment som vi nu har angett som värdefulla för en kriminalpolis ses som baskunskaper som är avsedda att uppfylla dagens krav på en brottsutredare. Eftersom omvärlden inte är statisk bör utbildningen med jämna mellanrum utvärderas. Det kommer sannolikt

att leda till att nya moment bedöms som lämpliga att ta in i utbildningen medan vissa andra kanske försvinner eller tonas ned.

Vi vill här även betona att utbildning får betraktas som en färskvara. Vidareutbildning bör därför vara en återkommande inslag i en brottsutredares vardag. Den kriminalpolisutbildning som vi nu föreslår utesluter eller ersätter således inte ytterligare utbildningsinsatser inom området brottsutredning. Påbyggnadskurser som anordnas bl.a. lokalt är således ett nödvändigt komplement till den nu föreslagna utbildningen. Den nuvarande organisationen med utbildningsenheter vid i vart fall de större polismyndigheterna har således en uppgift att fylla även i framtiden. Det kan även finnas skäl att anordna vissa specialinriktade påbyggnadskurser centralt.

Även efter det att den av oss nu förordade centrala basutbildningen för kvalificerade brottsutredare kommit till stånd kommer det att finnas behov av mera specialinriktad vidareutbildning, t.ex. sådana som inriktas på viss typ av brottslighet (narkotikabrott, brott mot barn etc.).

6.8.5 Närmare om utbildningens form och uppläggning

Förslag: Utbildningen skall organiseras i fem steg som normalt genomförs åtskilda. Det första steget skall vara en preparandutbildning. Den kan lämpligen genomföras enskilt med hjälp av skriftligt studiematerial och avslutas med ett kunskapstest. Godkänt resultat på detta skall ge tillträde till det andra steget som bör vara i form av schemabunden utbildning av kurskaraktär. Godkänt resultat på ettvarvt av de följande stegen skall ge tillträde till nästa steg, i vissa fall dock endast i kombination med praktisk erfarenhet.

Den utbildning för kvalificerad brottsutredande verksamhet som nu föreslagits kommer att kräva betydande resurser. Det är därför viktigt att den kommer att tas i i anspråk av sådana som senare verkligen kommer att arbeta inom kvalificerad kriminalpolisiär verksamhet. En första förutsättning för det är att den enskilde polismannen själv har ambitionen och förmågan att arbeta med sådan verksamhet och är beredd att lägga ned energi på att skaffa sig de kunskaper och färdigheter som krävs för att göra ett kvalitativt högtstående arbete inom den verksamheten. Enligt vår mening är det därför angeläget att tillträde till utbildningen reserveras för sådana polismän som uppfyller dessa förutsättningar. I det syftet skall en särskild preparandutbildning finnas, där polismannen får

möjlighet att med egen arbetsinsats pröva sina förutsättningar för den fortsatta utbildningen och verksamheten.

Preparandutbildningen kan lämpligen genomföras som självstudier med hjälp av ett centralt framställt studiematerial. Därigenom kan enskilda polismän, var och en i sin takt, genomföra preparandutbildningen på "hemmaplan". Efter godkänt resultat uppnås behörighet att söka till steg 2. Vi återkommer i avsnitt 6.8.7 nedan till frågor om antagningen till utbildningen.

Preparandutbildningen bör fokusera på repetition av sådant som inhämtats under grundutbildningen i förening med nya moment inom framför allt svenska, samhällskunskap, civilrätt, straffrätt och processrätt.

Resten av utbildningen skall organiseras som steg som kan genomföras åtskilda. Det möjliggör att varje steg kan ges en sådan omfattning att det inte framstår som omöjligt för enskilda polismän att under den tid som varje steg tar vara borta från ordinarie verksamhet, familj och andra sociala förpliktelser. Enligt vår bedömning är det rimligt att tänka sig att varje steg omfattar fem till tolv veckor.

Det steg som följer direkt efter preparandutbildningen bör enligt vår mening vara lite längre för att ge en tillräcklig grund för att arbeta inom kvalificerad kriminalpolisverksamhet. Vi föreslår därför att det skall omfatta tolv veckor och innehålla basutbildning inom framför allt civil-, straff- och processrätten. Godkänt resultat på detta steg skall ge behörighet att få tillträde till steg 3.

Det tredje steget bör omfatta praktisk tillämpning av kunskaper förvärvade under steg 1 och steg 2 i kombination med ytterligare utbildningsmoment, framför allt inom områdena förhörlära, kriminalteknik och dokumentation. Även föredragningsteknik bör vara ett väsentligt inslag här. Godkänt resultat på detta steg bör ge behörighet att få tillträde till steg 4. För sådan behörighet bör dock också krävas att polismannen har efter genomgången steg 3 skaffat sig praktisk erfarenhet av kvalificerat kriminalpolisarbete under en inte alltför kort tid. Syftet skall vara att polismannen skall kunna skaffa sig sådana erfarenheter att han kan utnyttja dessa som grund för den fortsatta utbildningen. Enligt vår mening kan en minimitid av ett års praktisk tjänstgöring vid kvalificerad brottsutredande verksamhet vara lämplig.

Enligt vår mening bör det tredje steget kunna omfatta en tid på åtta veckor. Det ger tillräckligt utrymme för att både kunna inrymma praktikfallsarbete och nya teoristudier.

Det fjärde steget bör innehålla diskussioner och problemlösning avseende praktikfall, där de under tidigare steg och praktisk tjänstgöring inhämtade kunskaperna och erfarenheterna kan utvecklas ytterligare i kombination med ytterligare teori. Det fjärde steget skall således syfta till att fördjupa kunskaperna och sätta in teorin i ett praktiskt sammanhang. Fem veckor bör kunna vara tillräcklig tid för detta steg.

Det femte steget bör avse ledningsfrågor inom kvalificerad kriminalpolisverksamhet. Det bör kunna ge grund för att fullgöra uppgifter av arbetsledande karaktär utan att vara frågan om förundersökningsledarskap. Frågor om arbetsmetoder bör ges en framträdande roll i detta steg. För tillträde till detta femte steg bör utöver genomgången steg 4 krävas några års erfarenhet av kvalificerad brottsutredningsverksamhet. Fem veckor bör kunna vara tillräcklig tid för detta avslutande steg.

Sammantaget föreslår vi alltså att utbildningen organiseras i fem steg, varav det första är en preparandutbildning på egen hand medan de övriga är schemabunden kursutbildning. För den senare föreslås en sammanlagd utbildningstid för den som genomgår alla stegen som uppgår till 30 veckor.

Det skall emellertid inte vara nödvändigt att gå igenom alla stegen. Varje steg fr.o.m. steg 2 skall kunna ge ett meritvärde i sig och en polisman skall därför kunna bestämma sig för att stanna efter två eller flera genomförda steg (se vidare avsnitt 6.8.8, där frågan om en karriärutveckling tas upp).

Som vi har sagt kan kriminalpolisutbildningens innehåll inte nu låsas fast för all framtid, utan innehållet kommer med nödvändighet att behöva förändras över tiden. Det får naturligtvis konsekvenser även för innehållet i vart och ett av de olika stegen. Det resonemang som vi för här om såväl de olika stegens omfattning som innehållet i de olika stegen får således ses mot den bakgrunden.

Mot denna bakgrund är det föga meningsfullt att här närmare precisera vad utbildningen bör innehålla. I stället bör det ankomma på RPS att bestämma utbildningsmålen och utbildningsplanen för de olika stegen. Kursplaner kan sedan utformas av kursanordnaren.

6.8.6 Examination

Förslag: Varje steg i utbildningen skall avslutas med en kunskapskontroll i form av examination. Utbildningsinstitutet skall svara för examinationen.

Vi har diskuterat frågan om det är nödvändigt med någon form av examination eller kunskapsprov för dem som genomgått den vidareutbildning som vi nu föreslår skall införas.

Det har påståtts att utbildning av många betraktas som ett tillfälle till social samvaro (oftast dessutom på betald arbetstid och på en annan ort än där man bor och arbetar). Med andra ord betraktas det inte sällan som ett tillfälle för den som genomgår utbildningen att ta en – i och för sig säkert många gånger välbehövlig – paus från det vardagliga arbetet. Ett sådant rykte befrämjar dock tanken på att utbildning är något obehövt som egentligen bara kostar pengar.

Att utbildning främst då i form av konferenser har fått detta rykte har många förklaringar. En orsak kan säkerligen vara att det är väldigt sällan som det ställs några formella kunskapskrav på den som har genomgått en viss vidareutbildning. Med formella krav menar vi då krav på examination.

För den som har genomgått en viss utbildning - vare sig det gäller grundutbildning eller vidareutbildning – med ambitionen att verkligen kompetensutveckla sig är det närmast en rättighet att få någon form av kvitto på detta. Med kvitto menar vi då inte ett intyg om att man har genomgått en viss utbildning utan en skriftlig och/eller muntlig examination. Även den arbetsgivare som har bekostat en vidareutbildning för sin personal har givetvis ett intresse av att få kunskap eller information om kompetensen hos sin personal.

I detta sammanhang kan nämnas att internrevisionen vid RPS i en granskningsrapport som lämnades under våren 2003 föreslagit bl.a. att ett examensprov bör genomföras efter polisutbildningens aspirantutbildning. Detta eftersom kritik har riktats mot att godkännandet av polisstuderande sker redan i och med antagningsprocessen till grundutbildningen och att i princip alla studenter som genomgår polisutbildningen godkänns (se om detta i Svensk Polis nr 2 år 2003 s. 5).

Detta gör att vi sammantaget anser att vart och ett av de sammanlagt fem stegen i den nya vidareutbildningen för kriminalpolis skall avslutas med en examination som utbildningsinstitutet ansvarar för. Examinationen kan vara muntlig eller skriftlig eller en kombination av detta.

Utbildningsinstitutet bör även – för vart och ett av stegen - utfärda ett utbildningsbevis där bl.a. resultatet av examinationen framgår.

6.8.7 Antagningsförfarande

Förslag: RPS skall besluta om antagning till utbildningen. Endast den som med godkänt resultat har genomgått preparandutbildningen bör kunna antas till steg 2 i utbildningen.

En särskild fråga är hur man finner den rätta målgruppen för den kriminalpolisutbildning som vi nu föreslår. Vi har tidigare angett att det inte kan bli fråga om någon breddutbildning i detta sammanhang. Det kan tyckas som självklart att den person som genomgår en viss vidareutbildning också antingen redan arbetar inom det område som utbildningen avser eller omedelbart efter genomgången utbildning skall komma att arbeta inom det området. Vi anser ändå att det finns skäl att betona just detta. I dag är det nämligen inte helt ovanligt att den som genomgår en viss vidareutbildning inte alls kommer att tillämpa sina nyförvärvade kunskaper helt enkelt eftersom han eller hon inte har sådana arbetsuppgifter där kunskaperna behövs. I denna del kan vi hänvisa bl.a. till den utvärdering som RPS genomfört av Polishögskolans utbildning i brottsutredning för civilanställda (RPS dnr VKA-128-950/01).

I utvärderingen konstaterades bl.a. att de civila brottsutredare som genomgått utbildningen i påfallande hög utsträckning kommit att användas för *andra* uppgifter än brottsutredande verksamhet (se om detta i vårt tidigare betänkande SOU 2002:44 avsnitt 8.5).

Det vi inledningsvis i detta avsnitt har angett om målgruppen är ett grundläggande krav för att antas till kriminalpolisutbildningen. Därutöver bör vissa ytterligare antagningskrav också gälla. Det räcker nämligen inte med att den som söker sig till en viss kvalificerad utbildning redan arbetar eller kommer att arbeta inom det verksamhetsområde som utbildningen avser. Antagningsförfarandet måste därutöver konstrueras så att endast den mest lämpade polispersonalen genomgår utbildningen.

Det är givetvis av stor vikt att välja ut och kompetensutveckla just sådan polispersonal som kan förväntas fungera i den tänkta yrkesrollen. Ett annat syfte med att sätta upp antagningskrav är att det därigenom skapas möjlighet att pröva sökandens förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. Den vidareutbildning som vi nu föreslår förutsätter nämligen att sökanden har en viss generell kunskapsbas. Vad vi eftersträvar är således att den polispersonal som är mest lämpad för kvalificerad brottsutredningsverksamhet antas till den nya kriminalpolisutbildningen.

I avsnitt 6.8.5 har vi föreslagit att steg 1 i utbildningen skall utgöras av en preparandutbildning och att godkänt resultat på den skall utgöra ett krav för tillträde till steg 2. Enligt vår mening finns det flera fördelar med en sådan lösning. En är att det med ett sådant system inte blir nödvändigt att begränsa tillträdet till steg 1. Varje polisman som så önskar bör, sedan han eller hon fullgjort viss tjänstgöringstid efter avslutad grundutbildning, ha möjlighet att testa sin egen kapacitet för de aktuella uppgifterna genom att genomföra preparandutbildningen på egen hand på "hemmaplan". En annan är att preparandutbildningen skapar förutsättningar att förhindra att den som kan komma att få svårt att tillgodogöra sig utbildningen i senare steg antas till dessa.

En tredje fördel med utbildningen är att den kan genomföras som självstudier. Därmed behöver den inte bedrivas under viss bestämd tid utan varje polisman kan själv bestämma i vilken takt han vill genomföra den. Det får förutsättas att det avslutande provet kommer att kunna ordnas vid ett flertal tillfällen varje år.

Antalet utbildningsplatser på de följande stegen (2-5) bör bestämmas av behovet av personal för den kvalificerade brottsutredande verksamheten. Bland dem som förvärvat behörighet att söka till ett visst steg kan det således uppstå konkurrens om platserna i det steget. Det får ankomma på RPS att då utifrån en vanlig meritprövning avgöra vilka som skall antas till det utbildningssteget.

6.8.8 Obligatorisk eller frivillig vidareutbildning

Förslag: Den nya kriminalpolisutbildningen skall i det närmaste vara obligatorisk.

Utbildning är inte gratis. Vi har i det föregående redovisat en del av det kursutbud som finns vid Polishögskolan under år 2003. Som exempel kan här nämnas att kursen Presentationsteknik för kriminalpersonal (4 dagar) har en kursavgift om 5 100 kr medan kursen i Miljörätt, basutbildning (6 veckor) har en kursavgift som uppgår till 33 200 kr. Vidareutbildningen som benämns Narkotikautredare/Spaning, grund (10 dagar) har en kursavgift om 11 500 kr medan den avancerade förhørsledarutbildningen (10 dagar) har en kursavgift som uppgår till 24 000 kr. Vi vet också att myndigheterna i ett pressat ekonomiskt läge ofta tvingas nedprioritera utbildning för personalen. I vissa lägen kan det innebära att den utbildning som erbjuds är nedskuren till ett minimum. Det kanske framstår som

särskilt lockande att spara på sådant som inte omedelbart får genomslag - eller i västa fall aldrig syns - i verksamheten.

Frågan är om den nya kriminalpolisutbildningen bör göras obligatorisk. Det vi nyss har sagt talar egentligen för att all vidareutbildning bör vara obligatorisk. Det vore naturligtvis det ideala. Vi inser emellertid också att ett visst mått av prioritering måste göras i ett ansträngt ekonomiskt läge. Att den brottsutredande verksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt är av stor betydelse för samhället, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, och för medborgarnas förtroende för hela rättsväsendet. Det finns därför starka skäl som talar för att utbildningsinsatser riktade mot just dem som arbetar inom den brottsutredande verksamheten måste ha högsta prioritet. Ett sätt att markera detta är att göra sådan utbildning obligatorisk. Å andra sidan kan det naturligtvis finnas personer som på annat sätt har skaffat sig i princip motsvarande kunskaper som utbildningen syftar till att lära ut. Dessa personer kan dessutom ha en lång och väl vitsordad karriär som brottsutredare bakom sig.

Främst det sistnämnda gör att vi har stannat för att inte föreslå att den nya kriminalpolisutbildningen skall utgöra ett formellt krav för tjänst som brottsutredare vid sådana centrala utredningsenheter vi nu talar om.

Den kriminalpolisutbildning som vi nu föreslår bör dock i det närmaste vara obligatorisk. Genomgången kriminalpolisutbildning bör nämligen ges ett sådant meritvärde att den som har genomgått utbildningen i princip skall ges företräde till tjänster som utannonseras inom den brottsutredande verksamheten. De som redan arbetar som brottsutredare men som inte har genomgått utbildningen skall dock givetvis inte behöva lämna sina tjänster som brottsutredare enbart av det skälet att de inte har genomgått den nu aktuella utbildningen.

6.8.9 Genomförandet av kriminalpolisutbildningen

<p>Bedömning: De teoretiska delarna av kriminalpolisutbildningen bör genomföras som en uppdragsutbildning. Den delen av utbildningen bör bedrivas på två eller högst tre platser i landet.</p>

Uppdragsutbildning

Uppdragsutbildning regleras i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Enligt förordningen kan uppdragsutbildning bedrivas vid sådana universitet och högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor). En grundläggande förutsättning för att få bedriva uppdragsutbildning är att utbildningen måste knyta an till sådan grundläggande högskoleutbildning som universitetet respektive högskolan har examensrätt för (3 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor).

Frågan om vilka examina som får avläggas inom grundläggande högskoleutbildning (examensordning) regleras i 6 kap. 4 § högskoleförordningen. Det rör sig bl.a. om yrkesexamina som t.ex. apotekarexamen, civilingenjörsexamen samt juris kandidatexamen. Det är Högskoleverket som beslutar vid vilka universitet och högskolor sådana examina får avläggas, se 1 kap. 11 § högskolelagen.

Uppdragsutbildning kan utgöra grund för betyg och examensbevis eller kursbevis enligt reglerna för grundläggande högskoleutbildning, förutsatt att samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på den grundläggande högskoleutbildningen. Det gäller även om deltagarna saknar behörighet för tillträde till grundläggande högskoleutbildning (6 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor).

Uppdragsutbildningen i högskolan bedrivs i dag i en relativt liten omfattning. Enligt betänkandet Aktuella trender inom kompetensutvecklingsområdet (SOU 2000:115) motsvarar högskolans uppdragsutbildning inte mer än totalt 1,6 procent av den svenska personalutbildningsmarknaden. Den offentliga sektorn – främst vård- och skolesektorn – är den mest dominerande beställaren. Regeringen har emellertid uttalat att uppdragsutbildning bör vara ett instrument för att stärka högskolans roll i det man kallar för det livslånga lärandet samt att lärosätena bör vara mer aktiva i sitt arbete att erbjuda uppdragsutbildning (prop. 2001/02:15 s. 80 f.).

Uppdragsutbildning är inte en högskoleutbildning i formellt hänseende. De olika högskoleförfattningarna är således inte tillämpliga på den typ av utbildning som uppdragsutbildning utgör. De som studerar är inte heller studenter i högskolan (Högskoleverkets rapportserie 1999:14R, Högskolans uppdragsutbildning, s. 19).

Nuvarande uppdragsutbildning inom polisen

Som vi har beskrivit i avsnitt 6.6 bedrivs grundutbildningen till polis som uppdragsutbildning vid Umeå universitet och Växjö universitet. Vi har tidigare också beskrivit att det är RPS som beslutar om antagning samt fastställer utbildningsplan även för den grundutbildning till polis som bedrivs vid de två universiteten. Innehållsmässigt är därför den polisutbildning som sker vid Polishögskolan och de motsvarande utbildningar som bedrivs vid de nämnda universiteten lika. Respektive universitet bestämmer dock kursplaner. Vi har inte för avsikt att här närmare gå in på begreppen utbildningsplan respektive kursplan utan nöjer oss med att nämna att det inom området för grundläggande högskoleutbildning finns en definition av dessa begrepp (se 6 kap. högskoleförordningen).

Det finns också centralt anordnade vidareutbildningar för poliser som bedrivs i form av uppdragsutbildningar, bl.a. en kurs i straff- och processrätt vid Umeå universitet (se avsnitt 6.7.1).

Som framgått förekommer uppdragsutbildning även på lokal nivå inom polisen. Sådan utbildning bedrivs vid flera polismyndigheter i samarbete med olika universitet i landet. I avsnitt 6.7.3 finns en beskrivning av en uppdragsutbildning som Stockholms universitet anordnar på uppdrag av Polismyndigheten i Stockholms län.

En förutsättning för att grundutbildningen till polis skulle få bedrivas som uppdragsutbildning vid de nämnda universiteten var att regeringen medgav undantag från vissa bestämmelser i förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. En bestämmelse som således undantogs på detta sätt var den som anger att uppdragsutbildning måste anknyta till sådan grundläggande högskoleutbildning som universitetet har examensrätt för (3 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor i dess lydelse enligt SFS 1997:845).

Det undantag som regeringen gjorde för att möjliggöra att grundutbildningen till polis kunde genomföras som en uppdragsutbildning motiverades av den allvarliga brist som råder på poliser i landet. Det bedömdes mot den bakgrunden som nödvändigt att polisutbildningen måste utökas. En förutsättning för att utexaminera fler poliser bedömdes då vara att utbildningen lades ut på fler utbildningsinstitutioner i landet.

Genomförandet av kriminalpolisutbildningen

Vi har tidigare angett att det är RPS som bör besluta om den nya kriminalpolisutbildningens närmare innehåll (avsnitt 6.8.3) samt om antagning till utbildningen (avsnitt 6.8.7). Vi har också angett att varje utbildningssteg skall avslutas med en examination (avsnitt 6.8.6) samt nämnt att det är en fördel om genomgången utbildning kan ge högskolepoäng (avsnitt 6.8.3). Vi tänker inledningsvis uppehålla oss något omkring det sistnämnda.

Polisutbildningen är en s.k. befattningsutbildning. Utbildningen ger inte den studerande några högskolepoäng. Även om man i vissa dokument kan läsa att denna utbildning ger 80 poäng är detta således inte några högskolepoäng. Det rör sig här i stället om vad man skulle kunna beteckna som utbildningspoäng. Att vi i landet har ett utbildningsinstitut som benämns polishögskolan betyder inte heller att skolan är en högskola i formell mening. Beteckningen högskola är nämligen inte en skyddad beteckning. Här kan dock nämnas att det pågår ett arbete inom RPS med att se över polisutbildningen och dess högskolemässighet. Det går emellertid inte nu att ange vad detta arbete kommer att resultera i.

Det har framförts åsikter om polisutbildningen och dess brist på högskolemässighet. Det har bl.a. gjorts gällande att just det förhållandet att polisutbildningen inte är en högskoleutbildning har fått allvarliga konsekvenser för utbildningens kvalitet. Förutom att den utbildningen saknar en naturlig forskningsanknytning har det framhållits att den polisutbildning som sker vid Polishögskolan i allt för liten utsträckning bygger på vetenskaplig grund. Vidare har framförts som negativt att allt för få lärare där har forskarbakgrund. Att polisutbildningar nu bedrivs vid Umeå respektive Växjö universitet har dock i detta sammanhang framhållits som positiva förändringar (Jerzy Sarnecki, DN-debatt den 30 januari 2003).

Polishögskolan har bemött detta och framhållit att den grundutbildning som sker vid Polishögskolan har legat till grund för utformningen av polisutbildningarna vid de två universiteten. Det har också understrukits att det är RPS som har beslutat om utbildningsplaner för samtliga tre utbildningsinstitutioner som bedriver polisutbildning. Polishögskolan har också varnat för att alltför ensidigt fokusera på den teoretiska innebörden i begreppet högskolemässighet. Polishögskolan har i denna del framhållit att all högskoleutbildning enligt högskolelagen skall ha sin grund inte enbart i vetenskap, utan i lika hög utsträckning i beprövad erfarenhet (Svensk Polis år 2003 nr 2).

Som framgått tidigare kan en uppdragsutbildning ge högskolepoäng. En förutsättning för det är att samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på den grundläggande högskoleutbildningen (6 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, se även SOU 2000:115 s. 51). De utbildningar i straff- respektive processrätt för polisiära förundersökningsledare som Stockholms universitet bedriver som uppdragsutbildning för Polismyndigheten i Stockholms län ger också den studerande högskolepoäng (se avsnitt 6.7.3).

Vi förordar att den nya kriminalpolisutbildningen förläggs till ett – i formell mening – universitet. Om utbildningen förläggs till ett sådant utbildningsinstitut skulle det innebära ytterligare en kvalitetsstämpel på utbildningen. En utbildning som förläggs till ett universitet garanterar också en stabil tillgång på kompetenta lärare. Det är också en fördel rent meritmässigt för den som har genomgått utbildningen att kunna hänvisa till poänggivande högskolestudier t.ex. om han eller hon söker annan tjänst antingen inom polisen eller – för den delen - utanför den organisationen. Just möjligheten att låta utbildningen ge högskolepoäng förutsätter att utbildningen bedrivs vid ett – i formell mening – universitet eller högskola. Här kan dock nämnas att även studier vid t.ex. Polishögskolan kan få *tillgodoräknas* vid fortsatta studier vid en reguljär högskola eller ett universitet. Det är då det universitet eller den högskola, där den person som vill fortsätta sina studier, som avgör om de tidigare studierna vid t.ex. Polishögskolan skall få tillgodoräknas.

Därtill kommer att de olika teoretiska moment som vi har föreslagit bör ingå i den nya kriminalpolisutbildningen (avsnitt 6.8.4) också är av den karaktären att de väl lämpar sig för högskolestudier i formell mening.

Ytterligare en fördel med att bedriva de teoretiska delarna av kriminalpolisutbildningen som en uppdragsutbildning är att det därigenom – även om det givetvis inte är ett självändamål - skapas möjligheter att geografiskt sprida utbildningen även till orter och läroinstitut som i dag inte erbjuder grundutbildning av poliser.

Enligt vår bedömning bör den nya kriminalpolisutbildningen inte bli spridd på allt för många utbildningsinstitut i landet. Vi tror att enhetligheten garanteras på bästa sätt om man begränsar antalet utbildningsinstitut som bedriver utbildningen. Vi bedömer dessutom att behovet av utbildningsplatser – i vart fall på sikt – kommer att uppgå till ca 80 – 100 platser per år, fördelade över fyra steg (d.v.s. cirka 20 platser i varje steg). Det innebär att inte heller ut-

bildningsvolymen motiverar att utbildningen erbjuds på mer än två eller högst tre platser i landet.

Grundutbildningen till polis bedrivs numera även i form av distansutbildning (avsnitt 6.4.1). Det finns givetvis inget hinder mot att även den av oss föreslagna kriminalpolisutbildningen i åtminstone vissa delar bedrivs på detta sätt.

Det kan inte uteslutas att genomförandet av den nya kriminalpolisutbildningen, på motsvarande sätt som beträffande den grundläggande polisutbildningen, kräver ett särskilt regeringsbeslut för att kunna bedrivas som uppdragsutbildning vid de universitet som blir aktuella för uppdraget.

6.8.10 Kostnaden för utbildningen

Förslag: Kriminalpolisutbildningen skall finansieras med centrala medel inom polismyndigheten och således inte betalas av anställningsmyndigheten.

Enligt vår bedömning skall kriminalpolisutbildningen finansieras med centrala medel inom polismyndigheten. Någon annan finansieringsform är egentligen otänkbar. Det beror främst på att det i tider av ett ansträngt ekonomiskt läge finns en överhängande risk för att det annars – dvs. lokalt - inte avsätts tillräckliga medel för utbildningen.

I denna del vill även vi hänvisa till Göteborgskommittén som hade att utreda händelserna i samband med EU-toppmötet i Göteborg den 14-16 juni 2001. Kommittén angav att ett decentraliserat budgetsystem inom polisen inte får hindra att frågor om gemensam utbildning, utrustning och villkoren för personalen hanteras centralt när det framstår som rationellt och ändamålsenligt (Göteborgskommitténs betänkande, Göteborg 2001 [SOU 2002:122] s. 677).

6.8.11 Uppdrag till RPS

Förslag: Regeringen skall uppdra åt RPS att närmare utforma en ny kriminalpolisutbildning med ledning av vad som anförts ovan.

Vi har nu redovisat våra överväganden när det gäller den nya kriminalpolisutbildningen vad gäller bl.a. dess form och uppläggning,

examination samt antagningsförfarande. Vi har dessutom – även om vi föreslår att innehållet skall beslutas centralt av RPS - fört ett resonemang om utbildningens innehåll. Med ledning av våra överväganden anser vi att det nu skall uppdras åt RPS att närmare besluta i dessa frågor. Vi föreslår att regeringen ger ett sådant uppdrag till RPS.

7 Vidgad rekrytering till den brottsutredande verksamheten

7.1 Inledning

Den kvalificerade brottsutredande verksamheten inom polisen bedrivs i dag som vi tidigare framhållit (se bl.a. avsnitt 6.8.3) vid framför allt centrala kriminalpolisenheter inom länen samt vid Rikskriminalpolisen. Utanför polisväsendet bedrivs sådan verksamhet också vid EBM, Tullverket, skattemyndigheterna och Kustbevakningen. Som vi tidigare har framhållit (avsnitt 6.8.1) finns det anledning att vidta åtgärder för att förstärka kapaciteten i polisens brottsutredande verksamhet. Det kan ske genom en kombination av olika åtgärder. Vad som då främst kommer i blickpunkten är ny lagstiftning och nya arbetsmetoder samt förbättrade möjligheter att använda ny teknik. Dessa frågor behandlar vi i andra delar av vårt arbete. Vid sidan av detta är det enligt vår mening angeläget att erbjuda en bättre utbildning för dem som arbetar eller avses arbeta i den kvalificerade brottsutredande verksamheten. Den frågan har vi behandlat i ett tidigare kapitel i detta betänkande (se 6 kap.).

Men det behöver också vidtas åtgärder för att tillföra denna brottsutredande verksamhet kompetens utifrån på olika områden. Den kvalificerade brottsutredande verksamheten rör många olika sakområden, t.ex. ekonomiska förhållanden, miljöfrågor samt tekniska och medicinska frågor. Det ställer krav på att utredningsenheterna inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten kan hantera breda kompetensområden. Vissa frågor är förstås så sällan förekommande att särskild kompetens som fordras får inhämtas i det enskilda fallet och inte kan finnas representerad i enheten. Men för andra kompetensområden är behovet av särskild kompetens mer fortlöpande. För att en utredningsenhet skall kunna representera en bred kompetens krävs att människor med olika utbildnings- och erfarenhetsbakgrund ingår i enheten. I det nuvarande systemet,

där så gott som alla vid en utredningsenhet av det slag som vi nu talar om har i stort sett samma utbildning och erfarenhetsbakgrund, finns det en risk för att enhetens samlade kompetensomfång blir alltför smalt. Om den nuvarande personalen blandas upp med personal med annan kompetensbakgrund breddas enhetens samlade kompetens.

Detta har lett oss fram till överväganden om behovet av att bredda rekryteringen till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet. Den frågan har av andra övervägts tidigare. Dessa tidigare förslag finns omnämnda i föregående kapitel, avsnitt 6.2.

Innan vi kommer in på våra egna överväganden i denna fråga, vill vi dock först redovisa hur det i dag ser ut när det gäller rekryteringen till den kvalificerade brottsutredande verksamheten. I det följande finns dock först ett avsnitt, 7.2, som översiktligt redovisar de rättsliga regler som finns i fråga om vem som får handlägga olika uppgifter under en brottsutredning.

Därefter följer ett avsnitt, 7.3, som beskriver hur rekrytering till polisens brottsutredande verksamhet går till i dag. Vi har valt ut några polismyndigheter av varierande storlek som får tjäna som exempel.

Vid sidan av polisen finns det som nämnts ovan även andra myndigheter som bedriver brottsutredning. Dessa myndigheter är – i detta sammanhang – särskilt intressanta eftersom man där i stor omfattning har annan än polisutbildad personal som arbetar med brottsutredning. Den brottsutredande personalen inom främst tullen och skattemyndigheterna har i regel en högskoleutbildning samt en mångårig yrkesmässig erfarenhet av granskningsarbete bakom sig innan de har rekryterats till den brottsutredande verksamheten. I avsnitt 7.4 beskrivs detta närmare. Det är inte särskilt vanligt att specialister anställs för att arbeta inom polisens brottsutredande verksamhet. Det finns dock några sådana, dels i länens polismyndigheter och dels vid Rikskriminalpolisen. Det senare beskrivs kort i avsnitt 7.5.

I den mån andra än poliser arbetar som brottsutredare, vare sig det gäller inom polisorganisationen eller vid andra myndigheter, har det varit nödvändigt att utbilda dem för uppgiften. Av de brottsutredare som inte har polismans bakgrund genomgår de brottsutredare som arbetar vid skattemyndigheternas skattebrottsenheter den kanske längsta utbildningen i brottsutredning. Utbildningen, som bedrivs av Polishögskolan, beskrivs i avsnitt 7.6.

Våra överväganden finns i avsnitt 7.7.

7.2 Nuvarande regler

Vi redovisar här översiktligt vissa bestämmelser som gäller beträffande vilken personalkategori inom polisen som får handlägga olika uppgifter under en brottsutredning.

7.2.1 Rättegångsbalken

Polismyndigheten

Det ankommer på polismyndigheten att - i vissa fall - leda förundersökning avseende brott (23 kap. 3 § RB). En rad beslutsbefogenheter är knutna till förundersökningsledarskapet. Den viktigaste är här kanske behörigheten att besluta om vissa tvångsmedel, bl.a. hämtning till förhör (6 § FUK), beslag (27 kap. 4 § RB), husrannsakan (28 kap. 4 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB). Det är också undersökningsledaren som får besluta att inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § RB).

Ibland ankommer det dessutom på undersökningsledaren att besluta om vissa frågor under ett förhör, bl.a. vilka som får närvara vid förhör eller att vad som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras (23 kap. 10 § RB). Undersökningsledaren har också att bestämma om bl.a. i vilken ordning den misstänkte eller hans försvarare, i den mån de är närvarande vid förhöret, skall få ställa frågor till den som hörs (23 kap. 11 § RB). Det anses dock att samtliga i detta stycke nämnda uppgifterna kan delegeras till den person som skall leda det aktuella förhöret. En sådan delegation torde dock endast kunna ske till en polisman (se om detta i avsnitt 7.7.8).

Polisman

Det finns också vissa i författning angivna begränsningar när det gäller befogenheten för någon annan än polisman att vidta åtgärder under en förundersökning. Vi kan här nämna befogenheten att vidta tvångsåtgärder såsom t.ex. gripande (24 kap. 7 § första stycket RB), medtagande till förhör (23 kap. 8 § RB), beslag (27 kap. 4 § RB), husrannsakan (28 kap. 5 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB).

Vidare gäller att behörigheten att för polismyndighetens del vara undersökningsledare inte får delegeras till någon annan än en polisman (3 kap. 6 a § Pf). Det innebär i sin tur att frågan om vilket brott en person skall delges misstanke om vid ett förhör under en förundersökning inte får överlämnas åt någon annan än en polisman att besluta om. Det är också en polisman som skall besluta när och hur slutdelgivning enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB skall ske (jfr JO:s beslut den 20 augusti 1993, dnr 2698-1992).

Frågan om vem som är behörig att leda förhör under en förundersökning är inte – annat än undantagsvis – författningsreglerad i rättegångsbalken. Undantaget avser bl.a. det s.k. anhållningsförhöret enligt 24 kap. 8 § RB. Detta förhör skall hållas av åklagaren eller en polisman (se även Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:35 där det dessutom görs en hänvisning till bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra och tredje styckena RB).

Det finns även en bestämmelse enligt vilken det ankommer på undersökningsledaren eller den polisman som får leda förhöret att besluta att en kallelse till förhör skall förenas med vite (23 kap. 6 a § RB).

Förhørsledare

Slutligen skall här nämnas att det finns en möjlighet för den som är förhørsledare att i vissa fall besluta om hämtning till förhör (6 § FUK). Befogenheten att besluta om sådan hämtning anses inte kunna delegeras till andra anställda inom polisen än just polismän (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:35).

7.2.2 Polisförordningen

Det är regeringen som bestämmer vad som avses med polisman (4 § Pl). I 1 kap. 4 § Pf finns en definition av vad som avses med polisman. Med polisman avses enligt bestämmelsen länspolismästare, biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare. Även kommissarie, inspektör och polisassistent samt polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet är polismän. Dessutom anses vissa befattningshavare vid RPS som polisman.

I 3 kap. Pf finns bestämmelser om bl.a. länspolismästarens och andra anställdas uppgifter. I 3 kap. 6 § Pf föreskrivs att ärenden vid

en polismyndighet som inte skall avgöras av polisstyrelsen eller polismyndigheten avgörs av länspolismästaren. Om sådana ärenden inte behöver prövas av länspolismästaren, får de dock avgöras av någon annan anställd enligt vad som anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

Enligt 3 kap. 6 a § Pf gäller att när polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 3 kap. 6 § Pf skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får dock inte överlämna åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken skall skötas av en polismyndighet.

7.3 Hur sker rekrytering till polisens brottsutredande verksamhet i dag?

Vi redovisar här hur rekrytering till polisens brottsutredande verksamhet i dag går till vid några utvalda polismyndigheter. För att få en mer samlad bild över hur respektive myndighets brottsutredande verksamhet är organiserad hänvisas till kapitel 6 (kriminalpolisutbildning) och 8 (utredningsverksamheten inom närpolisen). För Polismyndigheten i Västerbottens län finns dock en mer fyllig redogörelse här eftersom den myndigheten inte finns beskriven i kapitlet om kriminalpolisutbildning.

När det gäller rekryteringen till den brottsutredande verksamheten skall framhållas att med detta avses i detta sammanhang sådan rekrytering som gäller personal som är särskilt avdelad för denna typ av verksamhet inom polisen.

Uppgifterna nedan är inhämtade under januari/februari månad 2003.

Polismyndigheten i Skåne

Av totalt ca 2 800 anställda i myndigheten (poliser och civilanställda) är ca 530-550 polisutbildade brottsutredare. Myndigheten har ca 25-30 civilanställda brottsutredare, sk utredningsassistenter. De polisutbildade brottsutredarna är placerade inom närpolisorganisationen, vid utredningsrotlar, centraljourer, spaningsrotlar samt trafikpolisen. Utredningsassistenterna arbetar vid trafikpolisen, närpolisorganisationen, brottsrotlar samt länskriminalen.

Rekrytering till myndighetens brottsutredande verksamhet såväl som till annan verksamhet sker - generellt - på följande sätt.

Ett förfarande som tillämpas är interna omdisponeringar utan särskilt tillsättningsförfarande inom en huvudenhet. Övriga anställningar som berör personal i icke arbetsledande ställning regleras vid två tillfällen per år och detta gäller såväl kommenderingar inom myndigheten som de externa utlysningar myndigheten gör inom polisväsendet.

Utlysning av anställningar i form av vikariat eller arbetsledande funktioner sker separat efter uppkomna behov. I tjänsteutlysningen anges de kvalifikationer som är önskvärda och meriterande för den aktuella tjänsten och formuleringen i utlysningen anger sökprofilen. Inför en tjänstetillsättning får sökanden vitsord samt blir i vissa fall intervjuad.

Någon skillnad i rekryteringsförfarandet mellan de olika brottsutredande "nivåerna" finns inte utan rekryteringen styrs av vilken typ av kompetens som är lämplig för den aktuella funktionen. Efter rekryteringen kan sedan kompletterande utbildning ges den enskilde beroende på behov.

Polismyndigheten i Stockholms län

Av totalt ca 5 800 anställda i myndigheten (poliser och civilanställda) är ca 900 polisutbildade brottsutredare. Myndigheten har ca 30 civilanställda brottsutredare.

De polisutbildade brottsutredarnas yrkesmässiga bakgrund varierar. Generellt kan dock sägas att myndighetens brottsutredare har en mångårig polisiär erfarenhet bakom sig. Vissa av dem har dessutom genomgått utbildningar vid Polishögskolan medan andra har gått utbildningar som anordnats vid myndigheten (antingen centralt eller lokalt). Någon obligatorisk vidareutbildning finns emellertid inte inom området brottsutredning.

De icke polisutbildade brottsutredarna är placerade vid närpolisen, utredningsrotlar samt vid vissa trafikgrupper. De flesta av dem har genomgått Polishögskolans särskilda utbildning för civilanställda brottsutredare.

Det finns inte några riktlinjer inom myndigheten för hur rekrytering skall gå till, varken till den brottsutredande verksamheten eller till annan verksamhet. Det är vid myndigheten dock i praktiken inte någon skillnad i rekryteringsförfarandet mellan de olika nivåer där brottsutredning bedrivs (länskriminalpolisen, polismästardistrikt etc.). Med hänsyn till det ekonomiska läget sker i dag inte någon rekrytering till myndigheten utanför respektive polismästardistrikt.

Polismyndigheten i Västra Götaland

Av totalt ca 3 600 anställda i myndigheten (poliser och civilanställda) är ca 710 personer brottsutredare. Av dessa är ca 40 personer civilanställda och resterande del polisutbildade.

Vid rekrytering till den brottsutredande verksamheten tillämpas följande förfarande.

Lediga befattningar kungörs genom en s.k. B-kungörelse. De som är intresserade anmäler sig genom ett ansökningsförfarande. De som har sökt får vitsord i enlighet med RPS anvisningar i ämnet. Ibland tillämpas även ett intervjuförfarande. Efter förhandling med de fackliga organisationerna erbjuds den skickligaste av de sökande tjänsten. Rekryteringsprocessen är den samma för alla avdelningar och områden inom myndigheten. När det gäller rekrytering till länskriminalpolisen skall dock de som rekryteras vara "särskilt lämpliga och ha särskild fallenhet" att handlägga utredningar rörande grova brott.

Polismyndigheten i Västerbottens län

Vid polismyndigheten finns ca 160 poliser och fyra – fem civilanställda som helt eller delvis arbetar som brottsutredare. De civilanställda brottsutredarna är placerade vid närpolisen eller utredningsenheter. De har en bakgrund som assistenter inom någon verksamhet inom polisen. Vid polismyndighetens Eko-rotel finns dessutom en civilekonom anställd.

Endast en av de civilanställda utredarna har genomgått Polishögskolans särskilda utbildning för denna personalkategori. Samtliga civilanställda utredare har dock fått intern utbildning vid myndigheten.

Bland myndighetens polisutbildade brottsutredare har flera genomgått olika vidareutbildningar, bl.a. en förhørsledarutbildning. De allra flesta poliser har börjat sin brottsutredande karriär genom olika interna utbildningar. De har också utbildats genom att de har arbetat tillsammans med erfarna utredare som fungerat som mentorer. Det finns dock inte någon obligatorisk utbildning som myndigheten kräver att personalen skall ha genomgått för att få arbeta som brottsutredare.

Rekrytering till utredningsverksamheten sker genom ett ansökningsförfarande. Detta sker på samma sätt oberoende av vilken enhet/avdelning myndigheten söker personal till.

Efter det att en ansökan kommit in brukar referenser inhämtas beträffande sökanden. Därefter sammanställs det material som kommit fram. I vissa fall kallas sökanden till intervju. Därefter fattar myndigheten beslut i anställningsärendet.

7.4 EBM:s, skattemyndigheternas, Tullverkets och Kustbevakningens brottsutredande verksamhet

Det är inte enbart inom polisen som det bedrivs brottsutredande verksamhet.

En stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet handläggs vid EBM. EBM är en åklagarmyndighet. Även vid skattemyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen bedrivs i dag brottsutredande verksamhet. För skattemyndigheternas del utförs den brottsutredande verksamheten vid de skattebrottsenheter, som inrättades under år 1998. Tullverket har ansvaret för utredningar av smugglingsbrott. Kustbevakningen utreder vissa brott inom framför allt miljö- och fiskeriområdet.

Inom samtliga nu nämnda verksamheter används andra yrkeskategorier än polispersonal som brottsutredare. Vid EBM används emellertid också polisutbildade personer för det brottsutredande arbetet. Förhållandena som beskrivs nedan avser, om inte annat anges, mars/april månad 2003.

7.4.1 EBM

EBM – som således är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. EBM bedriver operativ verksamhet vid olika avdelningar; Östra avdelningen i Stockholm, Västra avdelningen i Göteborg samt Södra avdelningen i Malmö. Respektive avdelning består av ett antal kammare. Det finns sammanlagt tolv kammare i landet. Det finns dessutom ett antal utredningsenheter spridda på olika orter inom landet. Därutöver finns också specialenheter som arbetar med bl.a. frågor om säkring och analys av beslag i IT-miljö samt hantering av till EBM inkomna tips.

Det tjänstgör ca 400 personer vid EBM. Av dessa är ca 80 personer åklagare, ca 200 personer poliser samt 35 personer ekonomer. Övriga är administrativ personal. När det gäller de polismän som arbetar vid EBM skall sägas att de är anställda vid olika polismyndigheter i landet. De har inkommanderats till RPS för att därefter ställas till EBM:s förfogande. Av EBM:s åklagare har sju stycken rekryterats till myndigheten från annan juridisk verksamhet än åklagarväsendet såsom domstol, polisväsendet och skatteväsendet (uppgifterna är hämtade från EBM:s hemsida på Internet i mars 2003, EBM:s skrivelse till Riksåklagaren, dnr 900 2003/0014 samt Riksåklagarens årsredovisning 2002).

De ekonomer som arbetar vid EBM är högskoleutbildade. Många av dem kommer från skatteförvaltningen och har tidigare arbetat som skatterevisorer. Det gör att de har utredningsvana sedan tidigare. Även de poliser som rekryteras till EBM har utredningsvana sedan tidigare. Ekonomerna – som vid EBM benämns ekorevisorer – bildar tillsammans med åklagare och poliser de utredningsteam som finns vid myndighetens operativa enheter (kammare).

Ekorevisorerna bidrar under förundersökningen med kunskaper om ekonomiska och affärsmässiga förhållanden, svarar för granskning och revision av bokföring och räkenskapsmaterial samt genomför den analys som granskningen medför. Ofta dokumenteras resultatet av granskningen i en promemoria som tas in i förundersökningsprotokollet. Ekorevisorn biträder även utredningsmannen vid förhör under förundersökningen. Det förekommer också i mindre utsträckning att en ekorevisor uppträder som förhørsledare och således genomför förhör på egen hand under en brottsutredning.

Vid EBM finns det två typer av vidareutbildning för brottsutredare. En typ av utbildning är gemensam för samtliga utredare oav-

sett yrkesmässig bakgrund, den andra typen av utbildning riktar sig till respektive yrkeskategori.

Den gemensamma utbildningen genomförs i tre nivåer. Dessa benämns grund-, vidare- och fördjupningsutbildning (Eko-kurs I-III). Här kan nämnas att Eko-kurs I omfattar sex veckors utbildning och innehåller utbildning med inriktning på brottsutredning.

Den utbildning som vänder sig till respektive yrkeskategori är till för att upprätthålla den specialistkompetens som respektive yrkeskategori besitter. Kurserna berör huvudsakligen respektive yrkesgrupps arbetsuppgifter. EBM har nämligen som målsättning att de ekonomer som arbetar med brottsutredning under hela sin anställningstid hos EBM skall upprätthålla samma kompetens som bl.a. FAR auktoriserar. Ekonomerna får med andra ord inte bli poliser.

För samliga nyanställda har EBM dessutom en kortare introduktionsutbildning. Den utbildningen sker på avdelningsnivå.

Vid EBM finns därutöver en Eko-kurs för administratörer som omfattar en termin. Den kursen skulle enligt EBM kunna fungera som en lämplig introduktion för en ekonom utan tidigare utredningserfarenhet från t.ex. en revisionsbyrå eller ett företags ekonomiavdelning.

EBM:s behov av specialistkunskap inom IT-området i utredningsverksamheten har lösts så att revisorer/ekonomer och poliser har vidareutbildats inom det området.

7.4.2 Skattemyndigheterna

Även vid skattemyndigheterna bedrivs i dag brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet utförs vid skattebrottsenheterna, som inrättades under år 1998. Vid dessa enheter bedrivs dessutom numera underrättelseverksamhet och brottsförebyggande arbete. Det finns en skattebrottsenhet i varje region i landet. Eftersom det finns tio regioner i landet innebär det att det också finns tio stycken skattebrottsenheter. Enheterna har bedrivit operativ verksamhet med inriktning på skatte- och bokföringsbrott sedan våren 1999. Från och med år 2002 utgör verksamheten vid skattebrottsenheterna en egen verksamhetsgren som benämns Brottsbekämpning.

Här skall nämnas att fr.o.m. den 1 januari 2004 kommer nuvarande tio skattemyndigheter och Riksskatteverket avvecklas. En ny skattemyndighet inrättas då. Den skall heta Skatteverket.

En av orsakerna till att det infördes skattebrottsenheter var att tillföra skatterättslig och skatteadministrativ kompetens vid den

typen av brottsutredningar. Från Riksskatteverkets sida har det därför betonats att det är viktigt att de som arbetar inom skattebrottsenheterna kan bibehålla och även vidareutveckla sin skattekompetens. Av det skälet har Riksskatteverket tillsatt en särskild arbetsgrupp för kompetensutveckling (detta finns beskrivet i avsnitt 3.7.3 ovan).

Skattebrottsutredningar leds av en åklagare. I storstadsområdena är det åklagare vid EBM som leder utredningarna. I övriga landet är det åklagare vid det allmänna åklagarväsendet. Det totala antalet skattebrottsutredare uppgick år 2002 till 157 personer. Verksamheten vid skattebrottsenheterna byggs emellertid successivt ut. I juni 2003 fanns det 167 utredare i landet.

År 2002 uppgick antalet avslutade förundersökningar vid landets skattebrottsenheter till 987. Polishögskolan har en utbildning för landets skattebrottsutredare. Under hösten 2002 utbildades 32 sådana utredare vid Polishögskolan (Riksskatteverkets årsredovisning 2002 s. 58 ff. och Riksskatteverkets ärende dnr 530-4726-03/100). Polishögskolans nu nämnda utbildning beskrivs närmare i avsnitt 7.6 nedan.

Enligt 1 § lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar omfattar skattemyndigheternas verksamhet enligt lagen bl.a. brott enligt skattebrottslagen (1971:69), 19 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (1975:1385), 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om trygghande av pensionsutfästelse m.m., folkbokföringslagen (1991:481) samt 11 kap. 5 § BrB.

Enligt lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar får åklagare som leder förundersökning enligt 23 kap. RB vid undersökningens verkställande anlita biträde av skattemyndigheten. Åklagaren får begära biträde av skattemyndigheten också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. Skattemyndigheten får dock inte verkställa beslut om tvångsmedel (2 §).

Skattemyndigheten får, utan att biträde begärs av åklagare, i fall som avses i 23 kap. 22 § RB (s.k. förenklad brottsutredning) utreda viss brottslighet under förutsättning att den misstänkte dels är över 21 år, dels kan antas erkänna gärningen (3 § lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar). Skattemyndigheterna får beträffande vissa brott även bedriva spaning m.m. (4 § lagen om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar).

Vid skattebrottsenheten i Göteborg, som här får tjäna som exempel, finns 23 skattebrottsutredare, en administrativ personal samt en chef för enheten. Den vanligaste yrkesmässiga bakgrunden

för en skattebrottsutredare vid enheten i Göteborg (och för den delen även i övriga landet) är skatterevisor. Det innebär i praktiken att en skattebrottsutredare har en mångårig erfarenhet inom skatteområdet (många gånger tio år och ibland mer) innan han eller hon har rekryterats till den brottsutredande verksamheten.

Samtliga skattebrottsutredare i Göteborg har gått den särskilda vidareutbildning i brottsutredning vid Polishögskolan som är gemensam för landets skattebrottsutredare. Utbildningen omfattar tre månaders heltidsstudier och bedrivs i form av internat. För de skattebrottsutredare som tjänstgör vid skattebrottsenheten i Göteborg följer därefter en tre månader lång praktikutbildning vid EBM. Utbildningen sker under handledning av en polisman vid den myndigheten.

7.4.3 Tullverket

Vid Tullverket bedrivs brottsutredande verksamhet. Enligt 19 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling får nämligen Tullverket fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. RB när det gäller vissa smugglingsbrott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådana fall Tullverket. Den rättsliga regleringen rörande polisens och Tullverkets brottsutredande verksamhet är till stor del lika. Vi har beskrivit detta mer utförligt i vårt tidigare betänkande *Förenklad brottsutredning* (SOU 2001:93), avsnitt 4.6.1, till vilket vi hänvisar.

Vi vill dock här ändå lyfta fram att tulltjänstemän får genomföra s.k. primärutredning (jfr 23 kap. 3 § tredje stycket RB), ålägga någon att följa med till förhör, ta med personer till förhör samt besluta om andra tvångsmedel som gripande, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se 20–22, 26 och 27 §§ lagen om straff för smuggling). Till befogenheterna när det gäller tvångsmedelsanvändning är vissa behörighetskrav knutna. Bl.a. fordras att vederbörande har genomgått viss utbildning (30 § lagen om straff för smuggling).

En tulltjänsteman har även ålagts en rapporteringskyldighet samt getts befogenhet att meddela rapporteftergift på motsvarande sätt som gäller för en polisman (jfr 9 § Pl). En tulltjänsteman som får kännedom om ett brott enligt författning, vars efterlevnad Tullverket har att övervaka, skall således lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Tjänstemannen får lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda

fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle för-
anleda någon annan påföljd än böter (11 kap. 7 § tullagen
[2000:1281]).

Tullverket är uppdelat i ett huvudkontor och sex regioner med
tullexpeditioner på 48 tullplatser i landet. Inom Tullverket är det
den organisatoriska enhet som benämns Tullkriminalenheten vid
respektive region som har hand om den brottsutredande verksam-
heten. Där finns också en särskild tullåklagare.

En av Tullverkets regioner är Mälardalsregionen. Den regionen
får tjäna som exempel på hur Tullverkets brottsutredande verk-
samhet kan vara organiserad.

Mälardalsregionens Tullkriminalenhet är organiserad i två sek-
tioner. Dessa utgörs av gränsutredningssektionen och Eko-
utredningssektionen.

Vid gränsutredningssektionen handläggs de flesta av regionens
brottsutredningar. Där arbetar 31 personer, varav 16 är brottsutred-
dare. Vid Eko-utredningssektionen arbetar 5-7 brottsutredare.

De som arbetar vid gränsutredningssektionen är tullutbildad per-
sonal. Det innebär att utredarna där har genomgått tullens grund-
utbildning som benämns Bevakningsutbildning (34 veckor). Det
fordras gymnasiekompetens för att antas till den utbildningen.

Den andra kategorin brottsutredare inom tullen – som huvud-
sakligen arbetar vid Eko-utredningssektionen – är tulltaxeringsut-
bildade personer. Det betyder att de har genomgått en grundut-
bildning som benämns Effektiv handelkurs (24 veckor). En förut-
sättning för att antas till den sistnämnda kursen är att sökanden har
120 högskolepoäng. Det har medfört att det nu finns ekonomer,
jurister och samhällsvetare anställda som brottsutredare. Här skall
framhållas att de nu nämnda yrkeskategorierna tjänstgör vid såväl
gränsutredningssektionen som vid Eko-utredningssektionen.

Under den tid som de nu nämnda grundutbildningarna pågår
varvas teori med praktik.

Sedan år 1999, då en omorganisation skedde inom Tullverket,
bedriver man nu vidareutbildning i egen regi för tullens brottsutred-
dare. Det finns dels en förundersökningsledarkurs, dels en utredar-
kurs. Båda kurserna är på två veckor.

Det planeras ytterligare vidareutbildningar för tullens brottsut-
redande personal. Med början hösten år 2003 skall en obligatorisk
vidareutbildning för denna personalkategori starta.

Det har gjorts försök inom Tullverket att direktrekrytera hög-
skoleutbildade specialister. Frågan är dock ”komplicerad” för tul-

lens del eftersom det fordras en lång grundutbildning (se ovan) innan man kan arbeta som brottsutredare inom tullen.

7.4.4 Kustbevakningen

Kustbevakningen är en civil myndighet. Kustbevakningen har till uppgift att bl.a. utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. Den övervakning av laglydnaden till sjöss som Kustbevakningen bedriver kan delas in i områdena polisiär verksamhet, gränskontroll avseende såväl varor som personer till sjöss, fiskeriövervakning och kontroll, sjötrafikövervakning och sjösäkerhetsarbete (t.ex. viss tillsyn av fartyg i form av inspektion samt kontroll av farligt gods), miljöövervakning och övrig sjöövervakning.

Därutöver ingår det i Kustbevakningens uppgifter att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation. Vidare har myndigheten i uppdrag att följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning. Detta skall ske i samverkan med andra myndigheter.

De rättsliga befogenheterna för en kustbevakningstjänsteman vid utövandet av de lagövervakande uppgifterna finns i främst lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP), tullagen och lagen om straff för smuggling samt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Lagen om kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning innehåller en uppräknning av rättsområden som faller in under Kustbevakningens polisiära ansvar. Kustbevakningen har här till uppgift att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller skyddsobjekt och militära skyddsområden, jakt, fiske, bevarande av den marina miljön och annan naturvård, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken, åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg, dumpning av avfall i vatten, m.m. (1 § LKP).

Kustbevakningen har också getts visa polisiära befogenheter. Lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning in-

nehåller befogenheter för en tjänsteman vid Kustbevakningen att under vissa förutsättningar bl.a. hålla förhör och gripa misstänkta samt att företa husrannsakan (2 § LKP). Befogenheterna enligt bl.a. 2 § får utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden (5 § LKP).

Vidare gäller att de befogenheter som avses i föregående stycke får utövas endast av sådana kustbevakningstjänstemän som uppfyller de krav regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver i fråga om tjänsteställning, utbildning och erfarenhet eller i annat avseende (6 § LKP).

Sådana föreskrifter finns i förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Där föreskrivs att de befogenheter som anges i bl.a. 2 § LKP får utövas av chefen för Kustbevakningen, chef vid regional ledning vid Kustbevakningen eller annan tjänsteman vid Kustbevakningen som handhar operativa övervakningsuppgifter. Befogenheterna får dock utövas endast av de tjänstemän som genomgått av Kustbevakningen föreskriven utbildning för detta ändamål (2 § förordningen). Vid förundersökning rörande brott mot de föreskrifter som avses i 1 § LKP får åklagaren eller, om polismyndighet bedriver undersökningen, denna anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdraga åt kustbevakningstjänsteman att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna (7 § LKP).

När åklagare eller polismyndighet begär biträde enligt 7 § LKP är den aktuella brottsutredningen formellt inlottad hos polismyndigheten. Kustbevakningens medverkan innebär då i regel att man biträder endast i vissa delar av brottsutredningen.

För kustbevakningstjänstemän som utför övervakning enligt 1 § LKP gäller 4 kap. 1 och 2 §§ samt 7 § första stycket Pf (3 § första stycket förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). Där finns föreskrifter om bl.a. uppträdande samt skyldighet för en polisman att anmäla om någon skadats till följd av ett ingripande av polismannen.

Kustbevakningstjänstemän har – på motsvarande sätt som polismän - en rapporteringsskyldighet till sin förman. De har också getts behörighet att meddela rapporteftergift under samma förutsättningar som polismän (3 § andra stycket förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, jfr 9 § andra stycket Pl).

Tullkontroll m.m.

Kustbevakningens medverkan i tullkontrollen sker genom utövning av tullkontroll av sjötrafiken. Kustbevakningen skall vidare på begäran bistå Tullverket om det behövs för att Tullverket skall kunna vidta en avsedd tullkontrollåtgärd. Kustbevakningstjänstemännen har i båda dessa situationer samma befogenheter som en tulltjänsteman att hålla förhör, gripa en person samt att ta egendom i beslag. Kontrollverksamheten är främst inriktad mot narkotikasmugglingen och den storskaliga smugglingen av alkohol och tobak. Kustbevakningens medverkan regleras, förutom av tullagen och lagen om straff för smuggling, huvudsakligen av tullförordningen (2000:1306).

Nämnas skall att en tulltjänsteman även enligt lagen om åtgärder mot förorening från fartyg har motsvarande befogenheter som enligt bl.a. lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning.

Behörighet att leda förundersökning

Sedan den 1 februari 2002 har Kustbevakningen getts rätt att inleda och under viss tid leda förundersökning beträffande olagliga utsläpp från fartyg (11 kap. 4 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg). Åklagaren skall dock överta ledningen av förundersökningen bl.a. så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Det finns fyra personer inom Kustbevakningen som har getts behörighet att fungera som undersökningsledare. En av dem har en mångårig bakgrund som åklagare med erfarenhet av bl.a. miljömål. Två av dem har en bakgrund som polis medan den fjärde har en bakgrund som hovrättsassessor. Detta har beskrivits mer utförligt i avsnitt 3.7.1 ovan. Kustbevakningen har nu dessutom förundersökningsledare med en dygnet runt jour. Detta för att under hela dygnet kunna fatta beslut i frågor avseende brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg.

Vid sidan av att Kustbevakningen biträder polismyndighet eller åklagare vid förundersökningar har Kustbevakningen även handläggningsansvar för egna brottsutredningar. Det innebär att utredningarna är registrerade hos Kustbevakningen och att man där handlägger utredningen från "ax till limpa". Dessa utredningar kan ledas av antingen Kustbevakningen – det gäller under spaningsstadiet - eller - när det finns en person som är skäligen misstänkt - av

åklagare. Det rör sig om utredningar rörande olagliga utsläpp från fartyg. Nämnas kan att under år 2002 rapporterades sammanlagt 228 fall av olagliga utsläpp.

Rekrytering och utbildning

De tjänstemän inom Kustbevakningen som har i uppgift att bl.a. arbeta med brottsutredningar har rekryterats internt. Det innebär att denna personalgrupp har genomgått en nio månader lång aspirantutbildning. För att antas som aspirant fordras svenskt medborgarskap. Det genomförs även en säkerhetskontroll innan antagning sker. De personer som antas till aspirantutbildning har en varierande yrkesmässig bakgrund. Många av dem har dock sjöbefälsutbildning.

Under år 2002 genomfördes en brottsutredningsutbildning i Polishögskolans regi. Totalt 100 personer gick den utbildningen som i tid omfattade två veckor.

Brottsutredarutbildningen kommer dock fortsättningsvis att ges inom ramen för den s.k. sjölinjen (tidigare chefsutbildningen) som är en intern vidareutbildning inom Kustbevakningen. Denna utbildning kommer att motsvara den utbildning som under år 2002 gavs på Polishögskolan. Detta innebär att brottsutredarutbildningen efter hand kommer att nå ut till merparten av den anställda linjepersonalen och många på staberna.

7.5 Rikskriminalpolisen

Vi vill också nämna att det vid Rikskriminalpolisen vid RPS finns en del specialister som används som en resurs vid utredningar av grova våldsbrott. Där finns för detta ändamål en rättsläkare, en rättspsykiatriker samt en beteendevetare. Här skall dock framhållas att dessa specialister inte primärt är anställda för att delta i Rikskriminalpolisens brottsutredande arbete.

7.6 Polishögskolans utbildning för skattebrottsutredare

Polishögskolan har sedan ett antal år tillbaka bedrivit utbildning av de brottsutredare som arbetar vid skattemyndigheternas skattebrottsenheter. Kursen omfattar totalt 66 dagar varav 32 dagar är

avsatta för egen inläsning och 34 dagar för undervisning vid Polishögskolan.

Kursen har som målsättning att deltagarna efter genomgången utbildning självständigt – men på åklagarens uppdrag - skall kunna verkställa förutredningar och förundersökningar på ett effektivt sätt. Deltagarna skall även efter genomgången utbildning bl.a. kunna bedriva spaning och underrättelseverksamhet. Vidare skall deltagarna ha fått förståelse för och kunskap om att arbeta med brottsförebyggande verksamhet.

Kursen innehåller grundläggande utbildning inom straffrätt, inklusive specialstraffrätt med utredningsmetodik, processrätt, underrättelseverksamhet, kriminalpolisteknik samt förhörsteknik. Kursdeltagarna får även lära sig bl.a. ärendehanteringsrutiner. Den lagstiftning som undervisningen uppehåller sig omkring är rättegångsbalken, förundersökningskungörelsen, skattebrottslagen samt sekretesslagen.

Undervisningen sker i form av föreläsningar och övningsuppgifter/praktikfall. Det görs en kunskapsbedömning när en del av kursämnena har avslutats. Det sker genom skriftliga frågor eller genom övningsuppgifter. Efter utbildningen följer en praktiktid på mellan en till tre månader.

7.7 Våra överväganden

7.7.1 Allmänt om rekryteringen till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet

Förslag: Inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten skall alltjämt finnas ett starkt inslag av utredare med traditionell polisiär bakgrund. Som ett komplement till detta skall dock i ökad utsträckning rekryteras utredare med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund.

Som vi har framhållit tidigare fordras en kombination av åtgärder för att förbättra och effektivisera den brottsutredande verksamheten inom polisen. Vid sidan av utbildningsinsatser, ny lagstiftning, nya arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik m.m. behövs åtgärder vidtas för att bredda den samlade kompetensen i de brottsutredande enheter som sysslar med kvalificerade brott. Vid

sidan av utbildningsinsatser för poliser som redan är anställda i dessa centrala enheter eller som avses bli anställda där (se föregående kapitel), finns det anledning att överväga om en sådan breddning kan uppnås genom att tillföra enheterna kompetens utifrån. Vad vi närmast tänker på är att personer med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund skulle kunna tillföras polisväsendet.

Vi har i föregående kapitel, avsnitt 6.8.3, beskrivit vilka typer av brott som handläggs vid sådana brottsutredande enheter som sysslar med kvalificerade brott. Som framgår där rör det sig om den mellangrova och grova brottsligheten som bl.a. olika typer av våldsbrottslighet, narkotikabrott, smugglingsbrott, annan organiserad brottslighet samt brott som riktar sig mot särskilt utsatta personer eller grupper. Vi kommer även nedan i avsnitt 7.7.2 – i samband med att vi redovisar vilka typer av utbildnings- och erfarenhetsbakgrund som bör tillföras dessa centrala brottsutredningsenheter – att mer i detalj redogöra för den typ av brottslighet som handläggs där.

I avsnitt 6.8.3 har vi också angett varför det är särskilt motiverat att sätta in kompetenshöjande insatser just mot den del av polisverksamheten som är satt att bedriva arbetet mot den mellangrova och grova brottsligheten. Vi upprepar inte det här utan hänvisar till det avsnittet.

En utveckling mot att tillföra polisen personer med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund har redan pågått under några år, låt vara i mycket begränsad skala. Ett mindre antal ekonomer har t.ex. anställts inom polisens brottsutredande verksamhet. Vad som framförts till oss tyder på att det har varit till fördel för kvaliteten på den brottsutredande verksamhet där dessa ekonomer satts in.

Inom vissa andra myndigheters brottsutredande verksamhet har andra än poliser använts i stor utsträckning. Enligt vad vi har erfarit har även det slagit väl ut. Det finns här anledning att särskilt uppmärksamma tullens och skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet. Vid dessa myndigheter arbetar överhuvudtaget inte några poliser som utredare. Den typ av brott som handläggs vid dessa myndigheter är av så speciell karaktär att det har bedömts som mer rationellt att ge brottsutredarna där en kortare utbildning i brottsutredning än att utbilda personer med polisutbildning i de tullrättsliga respektive skatterättsliga regelverken. En sådan utbildning skulle nämligen ta flera år. Ett ytterligare skäl är att förmågan att utreda dessa brott ofta förutsätter goda kunskaper i ekonomiska frågor i allmänhet, något som inte ingår i en traditionell polisiär

utbildning och som knappast heller inhämtas genom en traditionell polisiär tjänstgöring.

Detta tyder enligt vår mening på att andra än sådana som har genomgått den nuvarande polisutbildningen och därefter tjänstgjort som poliser mycket väl kan fullgöra brottsutredande uppgifter. I en del fall är det t.o.m. enligt vår mening en förutsättning för att brotten skall kunna utredas på ett tillförlitligt sätt. Det är dock utan tvekan så att den polisiära utbildningen och erfarenheten i förening med personlig lämplighet och särskild kriminalpolisutbildning oftast ger en mycket bra grund för att vara utredare av vissa typer av brottslighet inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten. Vi tänker då t.ex. på våldsbrottslighet, rån och grova tillgreppsbrott i övrigt. Med tanke på den omfattning som dessa brott har i den kvalificerade brottsutredande verksamheten bedömer vi att det i denna verksamhet även i fortsättningen behövs ett starkt inslag av brottsutredare med den traditionella polisiära bakgrunden.

Inom polisen har det hittills funnits en tradition av att tillgodose kravet på särskild kompetens genom att utbilda poliser inom de områden där det erfordras sådan kompetens. Det har inneburit att poliser har getts kompletterande utbildning i ekonomi, juridik, daktakunskap, teknik m.m. Det går säkert att - till en viss gräns - tillgodose polisens behov av specialkunskap på detta sätt. Det går troligen också att hitta goda exempel på att denna metod att tillföra specialkunskap har varit lyckad. Generellt sett är det dock en metod som har sina brister. Bl.a. är det svårt att på detta sätt få fram en tillräckligt hög spetskompetens. Vidare kommer polismännen inte att genom egen tjänstgöring ha erfarenhet av det specialområde (yrkesområde, bransch och liknande) där tillämpningen sker. Det framstår därför som en mer effektiv metod att till polisens brottsutredande verksamhet rekrytera sådana som genom utbildning och tjänstgöring inom andra yrkesområden har skaffat sig de kunskaper och erfarenheter som behövs.

Som nämnts förut (avsnitt 7.1) har frågan om att rekrytera specialister till polisens brottsutredande verksamhet övervägts vid ett flertal tillfällen tidigare. Vi har i avsnitt 6.2 redogjort för dessa överväganden. Som framgår där behandlades frågan bl.a. av 1975 års polisutredning i betänkandet Polisen (SOU 1979:6) och - ett antal år senare - av en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet i promemorian Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11).

Här vill vi även nämna en rapport som RRV lämnade för ett antal år sedan. I rapporten Hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1996:64) beskriver RRV att en värdering som poliser ofta ger

uttryck för är att verksamheten inom polisen bara kan förstås av poliser. Det har enligt RRV inneburit att personal med annan kompetens har relativt låg status och att deras arbetsuppgifter betraktas som mindre viktiga (RRV 1996:64, del 1 s. 157).

RRV:s rapport är - som angetts - ett antal år gammal. Inom polisorganisationen finns numera en medvetenhet om behovet att tillföra annan kompetens än den polisiära till den brottsutredande verksamheten. RPS har bl.a. i en skrivelse till Justitiedepartementet - med hänvisning till att det problemorienterade polisarbetet skall präglas av analys, planering och genomförande/uppföljning - angett att icke polisutbildade personer, i mycket större utsträckning än vad som för närvarande är fallet, kan användas inom polisen. RPS framhåller dock att en stor del av polisens arbetsuppgifter är av den karaktären att de måste utföras av polisutbildade personer. När det gäller just utredningsverksamheten menar RPS att det bör finnas förutsättningar att rekrytera extern kompetens till polisen. Det kan enligt RPS gälla högskoleutbildade specialister som t.ex. samhällsvetare, analytiker, kriminologer, kemister, personer med IT-kompetens etc. (RPS dnr RÄS-000-2396/99, se även Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001-2003 s. 16).

I den senaste årsredovisningen från polisen har också framhållits av RPS att det "självkänt" är nödvändigt med specialister. RPS har dock samtidigt varnat för att en sådan utveckling, om den drivs för långt, kan leda till mindre flexibilitet och därmed försvåra bekämpningen av den stora mängden vardagsbrott. RPS har betonat att det är viktigt att sprida kompetensen och undvika en allt för omfattande uppbyggnad av särskilda enheter med bara specialister (Polisens årsredovisning 2002 s. 16).

Även om det således under flera års tid och från olika håll har förordats att polisens brottsutredande verksamhet behöver tillföras ytterligare specialkunskap har det i praktiken inte hänt särskilt mycket på det området. Det beror sannolikt på att polisen inom ramen för nuvarande regelsystem inte har kunnat locka till sig personer med annan utbildning och yrkeserfarenhet än den polisiära. Gruppen specialister är alltjämt relativt liten inom polisen. Det kan innebära att det kan vara svårt för den gruppen att känna sig hemma inom polisorganisationen. Det gör också att personer med den kompetensen inte naturligt söker sig till arbeten inom polisen. En annan orsak till att få personer med annan kompetens än den polisiära finns i den brottsutredande verksamheten hos polisen kan vara att karriärvägarna för sådana personer inte framstår som så attraktiva. Ytterligare en orsak kan vara att den placering och det ut-

nyttjande som dessa personer fått inom polisväsendet gör att anställningar där inte upplevs som så meningsfyllda.

Enligt vår bedömning behöver polisens brottsutredande verksamhet tillföras personer med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund än den traditionellt polisiära. Dessa bör kunna användas på olika sätt inom utredningsenheterna. De bör kunna utreda brott där specialkompetens erfordras. De bör också kunna ingå i utredningsgrupper där deras specialkompetens kan understödja andra utredares verksamhet. Det är i första hand en arbetsledningsfråga att bestämma hur den enskilde utredarens särskilda kompetens skall kunna tas till vara på ett lämpligt och för hela enheten effektivt sätt. Det gäller såväl utredare med specialkompetens som rekryterats utifrån som utredare med den traditionella polisiära bakgrunden.

Det är helt klart att polisens behov av en breddad rekrytering nu verkligen måste tillgodoses. Åtgärder måste därför vidtas för att skapa förutsättningar för det. Det handlar då om dels hur dessa personer med annan utbildnings- och erfarenhetsbakgrund skall kunna attraheras av anställning inom polisväsendet, dels hur de skall kunna användas där på ett effektivt sätt. Detta aktualiserar frågor om bl.a. befogenheter, utbildning, arbetsformer och karriärvägar. Dessa frågor kommer att behandlas i det följande. Innan vi kommer in på det kan det dock finnas anledning att något närmare diskutera frågan om vilka typer av utbildnings- och erfarenhetsbakgrund som bör tillföras polisen.

7.7.2 Vilka typer av utbildnings- och erfarenhetsbakgrund bör tillföras?

Bedömning: Det bör inte ställas upp några formella krav när det gäller utbildnings- och erfarenhetsbakgrund för de personer med annan bakgrund än den polisiära som skall rekryteras till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet. Behovet i de enskilda fallen får avgöra vad som bör krävas. Det kan dock antas att det framför allt kommer att vara efterfrågan på högskoleutbildade personer (t.ex. ekonomer, jurister, naturvetare, samhällsvetare, beteendevetare samt olika slag av tekniker) som arbetat några år inom andra verksamheter än polisen.

Vi eftersträvar således en vidgad rekrytering till den kvalificerade utredningsverksamheten inom polisen. Vi kommer här att närmare

gå in på vilken kompetens som behöver tillföras denna verksamhet. Inledningsvis vill vi dock ange något om vilken typ av brott som utreds vid centrala enheter inom polisen.

Vi kommer längre fram i detta betänkande att – om än i begränsad omfattning – behandla utredningsverksamheten inom närpolisen (8 kap.). Där finns en redogörelse för vilka brott som utreds inom närpolisorganisationen. Av den redogörelsen framgår även motsatsvis vilka brott som förutsätts utredas vid centrala utredningsenheter inom polisen.

Sammanfattningsvis kan här sägas att närpolisen förutsätts ha utredningsansvar – även om utredningsansvaret i praktiken varierar – för s.k. vardagsbrottslighet. Vi förklarar i avsnitt 8.9.1 mer utförligt vad som räknas till denna typ av brottslighet. En definition är att det är sådan brottslighet som drabbar människor i deras vardag eller att den utgörs av egendoms- och våldsbrott. Med egendomsbrott avses här stöld- och skadegörelsebrott. För att få ett begrepp om hur stor andel vardagsbrottsligheten utgör av den totalt anmälda brottsligheten kan här nämnas att antalet polisanmälda tillgrepps- och skadegörelsebrott uppgår till ca två tredjedelar av alla anmälda brott under ett år. Det innebär således att antalsmässigt en stor del av alla brottsutredningar förutsätts handläggas inom närpolisorganisationen.

De brottsutredningar som handläggs vid centrala utredningsenheter inom polisen är – om än inte antalsmässigt så många – dock av väsentligt mer kvalificerat slag. Det rör sig generellt sett om utredningar av sådan brottslighet som kräver en särskild organisation eller kompetens hos polisen.

För att lämna två konkreta exempel beskriver vi här vilka brott som handläggs vid länskriminalpolisen vid Polismyndigheten i Stockholms län (se tjänsteföreskrift, TjF 2002:08, 127-G) och vid länskriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Skåne.

Länskriminalpolisen i Stockholm har generellt sett utredningsansvar vid särskilt resurskrävande, organiserad eller internationell brottslighet. Länskriminalpolisen skall också underrättas av polismästardistriktet om vissa typer av brott. Det gäller bl.a. brott med minimistraff om lägst fyra år i straffskalan, grovt narkotikabrott samt grov varusmuggling. Dessutom finns en bestämmelse om ärendefördelningen mellan bl.a. länskriminalpolisen och polismästardistriktet enligt vilken länskriminalpolisen skall utreda bl.a. följande brott.

- grov penningförfalskning och grov urkundsförfalskning,

- olaga våldsskildring, brott kopplade till det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området samt miljöbrott,
- brott mot 4 kap. 9 c § (dataintrång), 9 kap. 1 § andra stycket (bedrägeri, dock endast i vissa närmare angivna fall) och 10 kap. 5 § första stycket BrB (trolöshet mot huvudman),
- brott mot 9 (bedrägeri och annan oredlighet), 10 (förskingring och annan trolöshet) och 13 kap. BrB (allmänfarliga brott) om utredningen bedöms vara särskilt resurskrävande och brottet bedöms som grovt samt
- brott mot narkotikastrafflagen och lagen om straff för varusmuggling om brottet bedöms som grovt.

Vid länskriminalavdelningen vid Polismyndigheten i Skåne handläggs vissa typer av narkotikabrottslighet, grova vålds- och frihetsbrott som kräver särskild organisation hos polisen, allvarlig brottslighet som omfattar mer än ett polisområde, organiserad brottslighet samt sådan brottslighet som kräver särskild organisation eller kompetens hos polisen, som t.ex. miljöbrott.

Som framgått tidigare handläggs en stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet vid EBM. Av landets 21 polismyndigheter bedriver emellertid 15 ekobrottsbekämpning. År 2002 inkom 970 ärenden avseende ekonomisk brottslighet till polisen (nämnas kan att till EBM inkom samma år 3 475 ärenden). Av de ärenden som kom in till polisen redovisades 43 procent eller 415 ärenden till åklagare, vilket är den lägsta andelen sedan år 1997 (Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 18, 20 och 24 samt EBM:s årsredovisning 2002 s. 17).

Under de senaste åren har antalet anmälningar om miljöbrott ökat kraftigt. Under år 2002 anmäldes 3 488 miljöbrott till polisen. Samma år redovisades 21 procent (686 ärenden) av miljöbrotten från polisen till åklagare. De vanligaste miljöbrotten är nedskräpning följt av otillåten miljöverksamhet ”genom avsaknad av tillstånd etc”, försvårande av miljökontroll respektive miljöbrott, grovt miljöbrott. Anmälningarna om miljöbrott kommer huvudsakligen från länsstyrelser och kommuner i deras egenskaper av tillsynsmyndigheter men också från allmänheten och genom polisens egna iakttagelser.

Miljöbrotten är ofta mycket svårutredda. Utredningar om miljöbrott leds i de allra flesta fall av åklagare. I enklare ärenden kan dock polismyndigheten vara undersökningsledare. Inom åklagarväsendet finns en särskild organisation för miljöbrottsbekämpning. Den består av en central enhet vid RÅ:s kansli - Miljöbrottsenheten

- och av specialiståklagare vid landets sex åklagarmyndigheter. Totalt arbetar ett 20-tal åklagare med miljöbrottsbekämpning. Miljöbrottsärenden utreds inom polisen dels av särskilda miljöbrottsutredare, dels, i enklare ärenden, av personal i närpolisområden. Under år 2002 uppgick antalet brottsutredare inom polisen som arbetade minst 50 procent med miljöbrott till 84 personer, varav 11 var civilanställda. Totalt 74 personer hade specialistkompetens och av dessa var 6 personer civilanställda (uppgifterna är hämtade från Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 31 f. och RÅ:s hemsida på Internet i maj 2003).

Även om det någon gång kanske kan finnas anledning att rekrytera någon med udda kompetens bör det med hänsyn till vad som nu har angetts vid sidan av personer med polisiär bakgrund framför allt vara personer med bakgrund inom områden ekonomi, juridik, kriminologi, miljöfrågor och teknik som det kan bli aktuellt att rekrytera externt. Det bör dock inte ställas upp några *formella* krav när det gäller utbildnings- och erfarenhetsbakgrund för de personer med annan bakgrund än den polisiära som skall rekryteras till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet. I avsnitt 7.7.13 nedan kommer vi att behandla frågan om andra behörighetskrav i samband med anställningen.

Enligt vår mening är det betydelsen av att ha skiftande kompetenser företrädda inom de centrala brottsutredande enheterna på läns- och riksnivå som bör framhållas. Genom detta får enheterna en bred samlad kompetens. Det är sedan en arbetsledningsfråga vid dessa enheter att fördela arbetet vid enheterna på ett sådant sätt att denna breda kompetens kan utnyttjas effektivt. Det kan t.ex. innebära att våldsbrott företrädesvis utreds av brottsutredare med polisiär bakgrund medan förskingringsbrott företrädesvis utreds av utredare med ekonomisk bakgrund.

Detta innebär också att det vid en enskild rekrytering får prövas vilket slags kompetens som enheten behöver kompletteras med. Om det t.ex. finns underskott på polisiär kompetens är det naturligt att rekrytera en ny medarbetare med polisiär bakgrund. Finns det underskott på ekonomisk kompetens blir det i stället en ekonom o.s.v.

7.7.3 Vad skall de externt rekryterade brottsutredarna få göra?

Förslag: Externt rekryterade brottsutredare skall utföra samma arbete som utredare med polisiär bakgrund. Vissa författningsbestämmelser ändras därför så att externt rekryterade utredare inom ramen för sitt utredningsarbete får polisiära befogenheter.

Arbetet för en polisman vid en central brottsutredningsenhet består huvudsakligen i att hålla förhör, delta i spaningsarbete samt att antingen på egen hand fatta tvångsmedelsbeslut som t.ex. gripande och husrannsakan eller att medverka vid verkställighet av olika tvångsmedelsbeslut som t.ex. husrannsakan och beslag. Därutöver förekommer en hel del skrivarbete, granskning av olika typer av dokument samt föredragningar för behöriga beslutsfattare (dvs. undersökningsledaren inom polisen eller åklagaren). Vid utredningar av grövre våldsbrott förekommer det också att utredande personal medverkar som observatörer eller informationsinhämtare vid t.ex. obduktioner.

Det finns av sakliga skäl vad vi kan se ingen anledning att inte låta de externt rekryterade utredarna arbeta med samtliga de uppgifter som nu har nämnts. Erfarenheterna från andra myndigheter (än polisen) med brottsutredande uppgifter visar att sådana utredare mycket väl kan arbeta över hela fältet. De bör alltså bl.a. kunna hålla förhör och delta i spaningsarbete samt medverka vid verkställighet av olika tvångsmedelsbeslut. Det bör i det senare fallet framför allt röra sig om s.k. tillslag där husrannsakan och beslag av t.ex. ekonomiskt eller tekniskt/naturvetenskapligt material kan bli aktuellt.

Redan i dagens system förekommer det att externt rekryterade specialister utan polisiär bakgrund deltar såväl under spaning som vid verkställighet av vissa tvångsmedelsbeslut som t.ex. husrannsakan och beslag. Att den som verkställer en husrannsakan kan biträdas av en sakkunnig eller annan framgår av bestämmelsen i 28 kap 7 § RB. Nämnas skall att JO inte har haft något att invända mot att t.ex. en revisor biträder vid husrannsakan och då talar om vilka handlingar som kan vara av värde för utredningen. Därigenom undviks enligt JO att onödiga handlingar tas med från förrättningen (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 28:21 f. och JO 1978/79 s. 280).

Enligt vår mening bör man nu i syfte att uppnå en ökad effektivitet i den brottsutredande verksamheten också acceptera att såda-

na externt rekryterade utredare själva utför dessa arbetsmoment och således inte enbart medverkar i form av biträde åt polispersonal. När det gäller just möjligheten att på detta sätt effektivisera den brottsutredande verksamheten vill vi här nämna att vi har fått berättat för oss att det förekommer att polismän av enbart formella skäl fungerar som förhørsledare i vissa brottsutredningar, t.ex. avseende ekonomisk brottslighet. Vid förhöret biträds polismannen av en ekonom som egentligen är den verkliga förhørsledaren. Att en polisman av formella skäl sätts in som förhørsledare beror, enligt uppgift till oss, på att en ekonom inte har polisens befogenheter under ett förhör (och för den delen inte i andra situationer heller).

De nuvarande regelsystemen för polisens brottsutredande verksamhet innehåller - som vi tidigare varit inne på, se avsnitt 7.2 - en hel del bestämmelser som förbehåller uppgifter åt den som är polisman. Liksom t.ex. en kustbevakningstjänsteman eller en tulltjänsteman har polisens befogenheter i vissa avseenden i sin brottsbekämpande verksamhet, bl.a. i brottsutredande verksamhet, bör det enligt vår mening inte vara något hinder för att tillerkänna brottsutredare hos polisen som inte har polisiär bakgrund vissa polisiära befogenheter som behövs för deras brottsutredande verksamhet. Självfallet ställer det krav på att de, liksom är fallet beträffande t.ex. kustbevakningstjänstemän och tulltjänstemän, ges en för ändamålet avpassad utbildning (se nedan avsnitt 7.7.14). Någon fullständig polisutbildning behöver de däremot inte få. Vad vi nu har anfört innebär således att det behöver göras författningsändringar för att åstadkomma att brottsutredare som inte har polisiär bakgrund ändå skall få sådana polisiära befogenheter som behövs i den brottsutredande verksamheten. Frågan om författningsändringar av det nu aktuella slaget behandlar vi i avsnitten 7.7.5-7.7.10 och 7.7.12. Redan här skall framhållas att även om vi bedömer att de externt rekryterade brottsutredarna kommer att arbeta inom den mer kvalificerade utredningsverksamheten inom polisen så kommer de författningsändringar som vi föreslår nedan formellt sett inte vara begränsade till den verksamheten.

Författningsändringarna och våra överväganden i dessa delar är dock begränsade till att avse polisens verksamhet med brottsutredningar. Som framgått tidigare (avsnitt 3.7.3) har i rapporten En ny kraft i ekobrottsbekämpningen - En utvärdering av skattebrottsenheterna (RSV:s rapport 2001:7) föreslagits att steg två i reformen om skattebrottsenheterna skall tas och att skattebrottsutredare i vissa situationer bör få verkställa åklagares beslut om beslag och

husrannsakan samt att de även bör ges befogenhet att hålla anhållningsförhör.

Frågan om de som arbetar med brottsutredningar inom andra myndigheter än polisen, bl.a. inom skattemyndigheterna, bör ges ökade befogenheter är dock något som får övervägas senare. Då kan erfarenheter från polisen när det gäller de externt rekryterade brottsutredarna tas till vara.

Som framgått tidigare (avsnitt 7.4.1) är de polismän som arbetar vid EBM anställda inom polisväsendet. Det innebär att de externt rekryterade brottsutredarna således kan komma att arbeta även vid EBM.

Vi vill här också understryka att de författningsändringar som föreslås i de följande avsnitten är avsedda att skapa en *möjlighet* att utrusta de externt rekryterade brottsutredarna med sådana polisiära befogenheter som behövs i den brottsutredande verksamheten. Vilka befogenheter som en sådan brottsutredare i praktiken kommer att ha får avgöras av vilken typ av arbetsuppgifter han eller hon är rekryterad för att utföra.

7.7.4 Vad skall de externt rekryterade brottsutredarna benämnas?

Förslag: De externt rekryterade brottsutredarna benämns kriminalutredare.

Vi kommer i de följande avsnitten att ägna oss åt bl.a. frågor om dels vad de externt rekryterade brottsutredarna mer i detalj skall få göra, dels vilka författningsändringar som är nödvändiga för att de skall kunna fullgöra samtliga de arbetsuppgifter som vi anser bör läggas på dem.

Den kategori av brottsutredare som skall rekryteras externt måste – framför allt i författningstext - ha en särskild och enhetlig benämning.

En benämning som tidigare föreslagits på denna personalkategori av specialister inom polisen är ”specialpolis” (se Ds 1997:23 s. 284). När vi har diskuterat frågan med andra inom rättsväsendet har vi fått förslag på en del benämningar som samtliga innehåller ordet polis (t.ex. utredningspolis).

Vi vill dock inte ha med ordet polis i benämningen. Det skulle nämligen kunna föra tankarna till att den aktuella personen i alla avseenden har polismans ställning, vilket inte är fallet. En benäm-

ning som innehåller ordet polis skulle således – i allmänhetens ögon – riskera att ge upphov till missförstånd och förvecklingar.

Vi har bestämt oss för att benämningen kriminalutredare bäst beskriver den nu aktuella personalkategorin inom polisen. Deras uppgift skall ju bestå av att arbeta som brottsutredare inom kriminalpolisen.

7.7.5 Behörighet att leda förundersökning

Förslag: En kriminalutredare ges motsvarande behörighet som en polisman att leda förundersökning avseende brott.

Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB).

Inom polisen får det inte överlämnas åt någon annan än en polisman att leda en förundersökning. Det följer av regleringen i 3 kap. 6 a § Pf. I praktiken brukar förordnande att vara polisiär förundersökningsledare inom polisen ges till sådana polismän som upprätthåller befattning som kommissarie eller inspektör.

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet (1 a § FUK).

En rad befogenheter är knutna till förundersökningsledarskapet. De kanske viktigaste och - för den enskilde som drabbas - även de mest integritetskränkande är befogenheten att besluta om vissa tvångsmedel. I de fall förundersökningen leds av polismyndigheten är det undersökningsledaren där som, i förekommande fall, beslutar om bl.a. hämtning till förhör, beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Förundersökningsledaren ansvarar inte endast för att fatta dessa beslut. Han anses dessutom ha ett ansvar för hur av honom beslutade tvångsåtgärder verkställs (Fitter, Rättegångsbalken, del 2, s. 28:17 och där anmärkta JO-beslut).

Undersökningsledaren har emellertid en rad andra beslutsbefogenheter. Om undersökningsledaren under brottsutredningen fin-

ner att enskilt anspråk kan grundas på brottet skall han, under vissa förutsättningar, underrätta målsäganden om detta (22 kap. 2 § andra stycket RB). Om offentlig försvarare enligt 21 kap. 3 a § RB skall utses för den misstänkte är det undersökningsledaren som skall anmäla detta hos rätten. Undersökningsledaren skall även göra en anmälan hos rätten om målsäganden begär att få ett målsägandebiträde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde (23 kap. 5 § RB). Undersökningsledaren kan också begära vittnesförhör inför rätten under förundersökningen (23 kap. 13 § RB) samt inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § RB) m.m.

Här skall framhållas att när det under förundersökningen krävs en åtgärd av domstol skall åklagaren alltid inträda som förundersökningsledare (Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, FAP 403-5, avsnitt 2.4).

Det ställs således sammanfattningsvis stora krav på den person som leder en förundersökning. Att fatta beslut i sådana frågor som nu har nämnts kan många gånger ställa höga krav på bl.a. juridisk kompetens – kanske främst när det gäller att fatta tvångsmedelsbeslut - utan att det för den skull fordras att åklagare inträder som förundersökningsledare. Just det förhållandet gör att det skulle vara motiverat att även personer utan sedvanlig polisutbildning men med annan kvalificerad utbildning – i det här sammanhanget kanske främst i juridik – ges behörighet att leda förundersökningar inom polisen.

Det har förekommit att bl.a. personer med åklagarbakgrund har anställts inom polisen. Som det är i dag kan en person med enbart den bakgrunden inte förordnas att leda förundersökningar inom polisen. Det råder enligt vår mening inte någon tvekan om att en person med den kompetensen skulle ha mycket att tillföra polisens brottsutredande verksamhet genom att inneha befattning som polisiär förundersökningsledare. Även personer med annan yrkesmässig bakgrund än åklagare, t.ex. från domstols- eller advokatväsendena, skulle kunna vara aktuella för sådana befattningar inom polisen.

Det är visserligen så att många av de förundersökningar som handläggs vid sådana centrala utredningsenheter inom polisen, till vilka det är aktuellt att rekrytera brottsutredare med annan bakgrund än polisiär, leds av åklagare. Så snart det finns en person som är skäligen misstänkt för den typ av brottslighet som brukar utredas vid centrala utredningsenheter *skall* ju åklagare inträda som förundersökningsledare (se 23 kap. 3 § RB). Under spaningsstadiet

av sådana brottsutredningar brukar dock utredningen ledas av polismyndigheten.

Mot bakgrund av vad vi nu har anfört anser vi att det inte längre skall vara något formellt hinder mot att även andra personer anställda inom polisen än polismän ges behörighet att leda förundersökningar för polismyndighetens räkning. Det gör det nämligen möjligt att fullt ut rekrytera de personer som är mest lämpade för dessa uppdrag. Genom vårt förslag i denna del avskaffas således ett enligt vår bedömning från verksamhetssynpunkt omotiverat formellt krav.

Här skall på nytt framhållas att även om de externt rekryterade brottsutredarna förutsätts tillföras den kvalificerade brottsutredande verksamheten inom polisen innebär vårt förslag inte något formellt hinder mot att en sådan brottsutredare fungerar som polisiär förundersökningsledare även inom andra utredningsenheter inom polisen.

Givetvis skall behörigheten för andra än polismän att förordnas som förundersökningsledare inom polisen vara förenad med vissa behörighetsvillkor beträffande utbildning. Vi återkommer till utbildningsfrågor i avsnitten 7.7.14 och 7.7.15.

7.7.6 Behörighet att besluta om tvångsmedel m.m.

Förslag: En kriminalutredare ges motsvarande befogenhet som en polisman att ålägga någon att följa med till förhör, besluta om medtagande till förhör, hämtning till förhör, gripande samt att besluta att gripandet skall hävas. En kriminalutredare ges dessutom motsvarande befogenhet som en polisman att ta egendom i förvar, besluta om beslag och åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB, husrannsakan och åtgärder enligt 28 kap. 10 § RB samt om kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Därutöver ges en kriminalutredare som med laga stöd berövar någon friheten befogenhet att genomföra kroppsvisitation i identifieringssyfte.

Polismans befogenhet att besluta om tvångsmedel i huvudsakligen brottsutredande syfte

Som nyss framgått är förundersökningsledaren – vare sig denne utgörs av polismyndighet eller åklagare – behörig att fatta en hel del tvångsmedelsbeslut. Under vissa förutsättningar kan dock även

en enskild polisman fatta sådana beslut. Det fordras då vanligen att det är ”fara i dröjsmål” eller, med andra ord, att det är nödvändigt med ett snabbt ingripande för att det avsedda syftet med åtgärden skall uppnås. Vi kommer här att översiktligt gå igenom regler enligt vilken en polisman kan besluta om tvångsmedel i huvudsakligen brottsutredande syfte.

Gripande

Bestämmelser om häktning, anhållande och gripande finns i 24 kap. RB. Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver får häktas om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda (24 kap. 1 § första stycket). Den som på sannolika skäl är misstänkt för brott får i vissa fall häktas oberoende av brottets beskaffenhet. Det gäller bl.a. om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann (24 kap. 2 §). Beslut om häktning meddelas av rätten (24 kap. 5 §).

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (24 kap. 6 §). Om det finns skäl att anhålla någon, får dock en polisman i brådsakande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut (24 kap. 7 § första stycket RB).

Var och en får också gripa den som har begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen. Var och en får också gripa den som är efterlyst för brott (24 kap. 7 § andra stycket RB). I dessa fall skall den gripne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Det primära syftet bakom den bestämmelsen är att den polisman, till vilken den gripne överlämnas, skall ha möjlighet att överta gripandet enligt 24 kap. 7 § första stycket RB (se härom t.ex. SOU 2002:44 s. 79).

Det finns också särskilda regler i rättegångsbalken för vilka som får häva ett beslut om gripande. Senast efter det att det s.k. anhållningsförhåret enligt 24 kap. 8 § RB har hållits med den gripne skall frihetsberövandet skyndsamt anmälas till åklagaren. Åklagaren har därefter att omedelbart besluta om den gripne skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas (24 kap. 8 § andra stycket RB). Innan åklagaren har underrät-

tats om frihetsberövandet, får dock beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får emellertid beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat beslutet (24 kap. 8 § tredje stycket RB).

Medtagande respektive hämtning till förhör m.m.

En polisman har även befogenhet att under vissa förutsättningar ålägga en person som bl.a. befinner sig på en brottsplats att följa med till förhör samt att, om personen vägrar detta, medta denne till förhör (23 kap. 8 § RB). Här ställs det inte upp något krav på att saken skall vara brådskande.

I förundersökningskungörelsen finns en bestämmelse enligt vilken förhørsledaren under vissa förutsättningar, bl.a. fordras att det är ett brådskande fall, kan besluta om hämtning till förhör av den som skall höras under en förundersökning (6 § FUK). Även om det i förordningstexten inte uttryckligen anges att ett beslut om hämtning skall fattas av lägst en polisman anses det ändå vara så (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:35).

Beslag m.m.

Bestämmelser enligt vilka en enskild polisman kan fatta tvångsmedelsbeslut i brådskande fall finns även när det gäller att ta lös egendom i förvar (26 kap. 3 § RB). Ett beslut om att ta lös egendom i förvar utgör ett förstadium till rättens beslut om kvarstad.

En polisman har också möjlighet att bl.a. i samband med att en person grips ta egendom i beslag. I 27 kap. 1 § RB anges vilka grundförutsättningar som skall vara uppfyllda för att ett föremål skall få tas i beslag. Ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara någon avhänt genom brott eller kan komma att förverkas på grund av brott får enligt paragrafen tas i beslag.

I 27 kap. 4 § RB anges vilka som får besluta om beslag. Enligt paragrafens första stycke får alla som med laglig rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer vissa andra tvångsmedelsbeslut som bl.a. häktning och husrannsakan ta föremål som då påträffas i beslag. Något krav på att det skall röra sig om ett brådskande fall uppställs inte i dessa situationer. Bestämmelsen innebär bl.a. att

var och en som griper en person med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB (envarsgripande) får ta föremål som då påträffas i beslag.

Enligt 27 kap. 4 § andra stycket RB gäller att föremål som i annat fall påträffas får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. En polisman kan dock i brådskande fall besluta om beslag i den situationen.

Genom hänvisningen i 27 kap. 14 a § RB till reglerna om beslag kan en polisman även ta sådan egendom som avses i 36 kap. 3 § BrB i beslag. Det gäller bl.a. sådana föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan *befaras* komma till brottslig användning. Enligt bestämmelsen i 27 kap. 14 a § RB kan således egendom tas i beslag utan att något brott har förövats.

Även bestämmelsen i 27 kap. 15 § RB innehåller en hänvisning till beslagsreglerna i 27 kap. RB. Det innebär att en polisman, för att säkerställa en brottsutredning kan företa de åtgärder som beskrivs i bestämmelsen. För att en polisman skall kunna besluta om en åtgärd enligt 27 kap. 15 § RB fordras i vissa situationer – men inte alltid – att saken är brådskande (jfr 27 kap. 4 § RB). Åtgärderna kan enligt 27 kap. 15 § RB bestå i att stänga byggnad eller rum, förbjuda tillträde till visst område eller meddela förbud mot att flytta föremål m.m.

Husrannsakan m.m.

I 28 kap. RB finns bestämmelser om husrannsakan. Med husrannsakan avses ett eftersökande i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Det som eftersöks kan vara ett föremål eller en person. Åtgärden kan emellertid också syfta till att möjliggöra att omständigheter av betydelse för en brottsutredning kan utrönas. Syftet eller ändamålet med eftersökandet anges i respektive paragraf i kapitlet. Ett syfte kan bl.a. vara att eftersöka föremål som är underkastat beslag (28 kap. 1 och 3 §§ RB) eller att eftersöka en person som skall gripas, anhållas eller häktas m.m. (28 kap. 2, 2 a och 3 §§ RB).

Enligt 28 kap. 4 § RB gäller som huvudregel att förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman får emellertid enligt 28 kap. 5 § RB i vissa fall företa husrannsakan utan ett sådant förordnande om det är fara i dröjsmål.

En polisman kan vidare enligt 28 kap. 10 § RB utan särskilt förordnande – och trots att det inte är ett brådskande fall – genomföra en undersökning av andra platser än sådana som

en undersökning av andra platser än sådana som beskrivs i bestämmelserna om husrannsakan i 28 kap. 1 och 2 §§ RB. Det rör sig således om andra platser än hus, rum och slutna förvaringsställen. Det gäller även om dessa platser inte är tillgängliga för allmänheten. Med stöd av bestämmelsen kan således en polisman genomföra en undersökning av gårdsplaner, fabriksområden, brädgårdar, byggnadsplatser m.m. En sådan undersökning är inte att betrakta som en husrannsakan (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 28:22 b f.).

Kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns också i 28 kap. RB. Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket RB). Medan en kroppsbesiktning utgörs av en undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov (28 kap. 12 § andra stycket RB). De närmare förutsättningar som måste vara uppfyllda för att åtgärderna skall kunna beslutas framgår av respektive bestämmelse, bl.a. fordras i regel att den som utsätts för åtgärden är skäligen misstänkt för brott av viss svårighetsgrad.

Beslut om kroppsvisitation och kroppsbesiktning meddelas som huvudregel av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. En polisman har emellertid befogenhet att i brådskande fall genomföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB).

Kroppsvisitation enligt polislagen

Vid sidan av rättegångsbalken finns även en bestämmelse i polislagen som handlar om kroppsvisitation. I 19 § första stycket 1 Pl regleras något som brukar benämnas provisorisk skyddsvisitation. En sådan visitation får genomföras av en polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar någon eller avlägsnar någon om den bedöms som nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand. Bestämmelsen kan även åberopas av var och en som med laga stöd berövar någon friheten (se 29 § andra stycket Pl). Var och en som griper en misstänkt med stöd av bestämmelsen om envarsgripande i 24 kap. 7 §

andra stycket RB kan således, under vissa förutsättningar, genomföra en skyddsvisitation i samband gripandet.

Enligt 19 § första stycket 2 Pl får en polisman under vissa förutsättningar även genomföra en kroppsvisitation för att kunna fastställa identiteten på den som har gripits, omhändertagits eller avlägsnats. Befogenheten att genomföra en kroppsvisitation i identifieringssyfte tillkommer dock endast en polisman och är inte utsträckt till att gälla även för andra.

Behovet av att ge kriminalutredare behörighet att besluta om vissa tvångsmedel

Vi har tidigare beskrivit vilka olika arbetsuppgifter som förekommer för en polisman vid en central brottsutredningsenhet inom polisen (avsnitt 7.7.3). Som framgår där har en polisman att bl.a. på egen hand fatta tvångsmedelsbeslut samt även att verkställa sådana beslut som har fattats av antingen den polisiäre undersökningsledaren eller av åklagaren.

När det gäller utredningar av grova brott – dvs. sådana brott som företrädesvis handläggs vid centrala utredningsenheter inom polisen – ankommer det i regel på åklagaren i egenskap av förundersökningsledare att fatta tvångsmedelsbeslut. Det är dock vanligt att en polisman i samband med att han verkställer en husrannsakan som beslutats av åklagare på egen hand beslutar t.ex. att föremål skall tas i beslag.

Under spaningsstadiet av en brottsutredning är det också tämligen vanligt att polismän hamnar i situationer där de har att fatta egna tvångsmedelsbeslut. Det kan här gälla allt ifrån att gripa en person, företa en husrannsakan eller att besluta om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

Här skall på nytt framhållas att även andra tjänstemän än polismän har getts befogenhet att besluta om tvångsmedel (se avsnitt 7.4). Det har varit motiverat för att dessa tjänstemän på ett effektivt sätt skall ha förmåga att lösa sådana arbetsuppgifter som samhället har lagt på dem.

Tulltjänstemän får besluta om tvångsmedel som bl.a. gripande, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (se 21, 22, 26 och 27 §§ lagen om straff för smuggling). För detta fordras dock bl.a. att vederbörande tjänsteman har genomgått erforderlig utbildning. Samma behörighetsvillkor uppställs för övrigt även

för att en tulltjänsteman skall få verkställa av beslut om användning av tvångsmedel (30 § lagen om straff för smuggling).

Även tjänstemän vid Kustbevakningen kan under vissa förutsättningar bl.a. gripa misstänkta samt företa husrannsakan (2 § LKP). Dessa befogenheter får dock utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden (5 § LKP). Vidare gäller att befogenheterna får utövas endast av sådana kustbevakningstjänstemän som uppfyller vissa krav bl.a. när det gäller utbildning. Kustbevakningen har bemyndigats att bestämma om denna utbildning (6 § LKP och 2 § förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning).

Med hänsyn till vad vi har angett tidigare (avsnitt 7.7.3) om att en kriminalutredare skall kunna utföra samma arbete som en polisutbildad brottsutredare fordras att kriminalutredare ges motsvarande befogenheter som en polisman att besluta om tvångsåtgärder i brottsutredande syfte. De bestämmelser i rättegångsbalken som vi har gått igenom ovan och som behandlar polismans befogenhet att besluta om tvångsmedel ändras därför så att även en kriminalutredare ges motsvarande befogenheter. Dessutom görs bestämmelsen i 19 § första stycket 2 Pl som reglerar polismans befogenhet att besluta om kroppsvisitation i identifieringssyfte tillämplig även på kriminalutredare som med laga stöd berövar någon friheten. En kriminalutredare som griper en misstänkt skall således kunna genomföra en kroppsvisitation för att fastställa den gripnes identitet.

Givetvis skall befogenheten när det gäller att fatta tvångsmedelsbeslut – på motsvarande sätt som beträffande t.ex. en tulltjänstemans och kustbevakningstjänstemans befogenheter att fatta tvångsmedelsbeslut - vara förenad med vissa behörighetsvillkor.

Vi återkommer till behörighetsvillkor – dels i samband med anställningen, dels efter anställningen i form av krav på utbildning - för de externt rekryterade specialisterna nedan (avsnitten 7.7.13 och 7.7.14).

7.7.7 Behörighet att biträda åklagare vid förundersökningens verkställande

Förslag: En åklagare skall kunna uppdra åt en kriminalutredare att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen.
--

När förundersökningen leds av åklagaren, får han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket RB). En åklagare som leder en förundersökning kan således med stöd av sista meningen i den nu nämnda bestämmelsen uppdra åt en enskild polisman att verkställa t.ex. en husrannsakan (se t.ex. Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 28:17).

En motsvarande bestämmelse inom Tullverkets område finns i lagen om straff för smuggling (19 §). När en förundersökning för bl.a. brott mot lagen om straff för smuggling leds av åklagare får denne således anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får också uppdra åt tjänstemän vid verket att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. För att en tulltjänsteman skall få verkställa beslut om användning av tvångsmedel gäller dock särskilda behörighetskrav. Bl.a. fordras att tjänstemannen har genomgått erforderlig utbildning för ändamålet (30 § lagen om straff för smuggling).

En liknande bestämmelse finns även inom Kustbevakningens område. Vid förundersökning rörande brott mot de föreskrifter som avses i 1 § LKP får åklagaren eller, om polismyndighet bedriver undersökningen, denne anlita biträde av Kustbevakningen samt uppdra åt kustbevakningstjänsteman att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna (7 § LKP). Några särskilda behörighetskrav gäller inte enligt LKP beträffande kustbevakningstjänstemäns uppgifter i denna del.

Enligt ordalydelsen i 23 kap. 3 § andra stycket RB kan således en åklagare formellt inte uppdra åt någon annan än en polisman att företa utredningsåtgärder som hör till förundersökningen. Det anses i praktiken emellertid ändå att det är möjligt för en åklagare att uppdra utredningsåtgärder åt tjänstemän inom polisväsendet som inte är poliser, t.ex. en ekonom (prop. 1969:114 s. 36 och Karnov, del 3, s. 2773 not. 644).

Den i föregående stycke nämnda bestämmelsen i rättegångsbalken anses således i den praktiska tillämpningen inte utgöra något hinder mot att andra än polismän företar utredningsåtgärder på uppdrag av åklagare. Vi bedömer ändå att bestämmelsen bör ändras så att det uttryckligen framgår att även kriminalutredare kan företa utredningsåtgärder på uppdrag av åklagare. Vi återkommer i avsnitt

7.7.14 till behörighetskrav i form av krav på genomgången utbildning för kriminalutredarna.

7.7.8 Behörighet att hålla förhör m.m. under en brottsutredning

Förslag: En kriminalutredare ges behörighet att hålla anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § RB, att genomföra s.k. primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB samt att hålla sådana förhör med anställda inom polisen som avses i 5 kap. 3 § Pf. En kriminalutredare ges också behörighet att enligt 23 kap. 6 a § RB besluta om vitesföreläggande i kallelse till förhör under en förundersökning. Det skall dessutom vara möjligt för undersökningsledaren att delegera en del beslutsbefogenheter i samband med förhör även till en kriminalutredare.

Uppgiften att leda förhör

Som framgått i de föregående avsnitten finns det en del begränsningar när det gäller befogenheten för någon som inte är undersökningsledare eller polisman att vidta åtgärder under en brottsutredning. När det gäller möjligheten att hålla förhör finns det emellertid inte särskilt många begränsningar i rättegångsbalken beträffande vilka som får hålla sådana. Någon annan än en polisman eller åklagare får dock inte hålla anhållningsförhör (se 24 kap. 8 § RB).

Någon annan än en polisman får inte heller genomföra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB. Det rör sig om förhör och andra brottsutredande åtgärder som är av betydelse för utredningen och som får företas innan förundersökning hunnit inledas. Sådana utredningsåtgärder brukar benämnas primärutredning. Den polisman som har företagit en primärutredning skall så snart det kan ske anmäla det till den som har rätt att leda förundersökningen rörande brottet (3 a § FUK).

Det finns även en särskild reglering i polisförordningen som gäller förhör med anställda inom polisen (5 kap. 3 § Pf). Regleringen där tycks utgå från att ett sådant förhör skall hållas av en polisman och – ibland – av en polisman som har högre tjänsteställning än den som hörs.

År 2002 infördes en bestämmelse i 23 kap. 6 a § RB som gör det möjligt att kalla den som skall höras under en förundersökning till

förhör vid äventyr av vite. Enligt bestämmelsen ankommer det på undersökningsledaren eller den polisman som får leda förhöret att besluta att en kallelse till ett sådant förhör skall förenas med vite.

Enligt vår uppfattning behöver även de bestämmelser vi nu har gått igenom ändras i syfte att göra det möjligt för de externt rekryterade personerna att fullt ut arbeta som brottsutredare inom polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet.

Åtgärder i samband med förhör

Det finns även en del åtgärder som kan företas i samband med förhör som en brottsutredare som inte är polisman inte är behörig att besluta om i dagens system. I regel tillkommer beslutsbefogenheten då undersökningsledaren. Det ankommer t.ex. på undersökningsledaren att besluta om vilka som får närvara vid förhör eller att vad som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras (23 kap. 10 § RB). Undersökningsledaren har också att bestämma om bl.a. i vilken ordning den misstänkte eller hans försvarare, i den mån de är närvarande vid förhöret, skall få ställa frågor till den som hörs (23 kap. 11 § RB).

Sådana uppgifter som nu har nämnts anses dock undersökningsledaren kunna delegera till den som skall hålla det aktuella förhöret (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:43 ff.). Enligt vår bedömning förutsätter det emellertid i dagens system att en sådan delegation sker till en polisman (se vårt delbetänkande SOU 2002:44 s. 179 och Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:43). Det följer enligt vad vi kan se av regleringen i 3 kap. 6 a § Pf enligt vilken det inte får överlämnas åt någon annan än en polisman att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken skall skötas av en polismyndighet. Uppgiften att för polisens del vara undersökningsledare ankommer enligt rättegångsbalken på polismyndigheten.

Även frågan om vilket brott en person skall delges misstanke om vid ett förhör under en förundersökning samt när och hur slutdelgivning enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § RB skall ske beslutas av undersökningsledaren. Det innebär att det enligt dagens regelsystem i varje fall är en polisman som skall besluta om dessa åtgärder (se JO:s beslut den 20 augusti 1993, dnr 2698-1992).

Vårt förslag i avsnitt 7.7.5 om att även kriminalutredare skall kunna förordnas att vara undersökningsledare för polisens del innebär emellertid också att samtliga de uppgifter som nu nämnts

kommer att kunna delegeras av undersökningsledaren till såväl polismän som kriminalutredare. Någon särskild författningsändring som möjliggör för undersökningsledaren att delegera sådana uppgifter som enligt rättegångsbalken ankommer på honom i samband med förhör, även till kriminalutredare, behövs således inte. En sådan delegation kommer att kunna ske redan till följd av den av oss tidigare föreslagna ändringen i 3 kap. 6 a § Pf (se avsnitt 7.7.5).

7.7.9 Användning av våld

Förslag: En kriminalutredare skall ges befogenhet att bruka våld i de situationer som avses i 10 § första stycket 1-6 Pl.

Vi har ovan föreslagit att kriminalutredarna skall utföra samma arbete som utredare med traditionell polisiär bakgrund. Kriminalutredarna skall således sammanfattningsvis kunna bl.a. leda förundersökningar, biträda åklagare vid förundersökningens verkställande, besluta om tvångsmedel samt hålla alla typer av förhör. Vi har också gått igenom vilka författningsändringar som är nödvändiga för att detta skall vara möjligt.

Vissa av de arbetsuppgifter som vi har lagt på de icke polisutbildade brottsutredarna kan komma att innebära att de hamnar i situationer där viss våldsanvändning är nödvändig för att kunna genomföra en tjänsteåtgärd. Det kan t.ex. vara nödvändigt att använda våld i samband med att en person grips eller medtas till förhör. Våld kan emellertid även behöva riktas mot egendom. Våldsanvändning kan således vara nödvändig för att t.ex. genomföra en husrannsakan.

Vi har därför övervägt om kriminalutredarna behöver ges befogenhet att bruka våld för att genomföra de arbetsuppgifter som vi nu har lagt på dem. Vi kommer inledningsvis att gå igenom vilka befogenheter att bruka våld som tillkommer polismän, men även andra, enligt dagens regelsystem. Därefter redovisas vår slutsats i fråga om behovet att ge även de externt rekryterade brottsutredarna befogenhet att bruka våld.

Vi anser oss inte, inom ramen för våra överväganden i denna del, annat än översiktligt kunna gå igenom de bestämmelser som gäller ifråga om polismans och andra medborgares befogenhet att bruka våld i olika situationer. För en mer detaljerad redogörelse i ämnet hänvisar vi till bl.a. Annika Norée, Laga befogenhet, Polisens rätt att använda våld, Holmqvist, m.fl., Brottsbalken. En kommentar.

Kap. 13-24 samt Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, fjärde uppl.

Brottsbalkens bestämmelser m.m.

I samband med brottsbalkens ikraftträdande år 1965 återfanns ett allmänt lagstöd för polisen att använda våld i 24 kap. 2 § BrB. En motsvarande bestämmelse som den som då togs in i brottsbalken hade dock dessförinnan funnits redan i 5 kap. 10 § strafflagen. Polisens befogenhet att använda våld var emellertid inte uttömmande reglerat i brottsbalken i samband med dess tillkomst. Förutom att denna befogenhet byggde på sedvanerättslig grund fanns även vissa bestämmelser i ämnet – bl.a. en generalklausul - i 1972 års polisinstruktion. Efter tillkomsten av 1975 års regeringsform underkändes emellertid såväl sedvanerätt som generalklausuler som rättsgrunder för inskränkningar i grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten. Eftersom polisen var i behov av att kunna använda våld vid sidan av de situationer som då reglerades i brottsbalken var en lagstiftning nödvändig (Annika Norée, a.a. s. 43 ff.).

En polismans befogenhet att använda våld finns numera reglerad i främst polislagen. Det finns dock en viss överlappning i systemet eftersom de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna i 24 kap. BrB alltså är tillämpliga även på polismän (10 § tredje stycket Pl, prop. 1996/97:175 s. 71 f. och Holmqvist, m.fl., a.a. s. 24:22).

Bestämmelserna i 24 kap. BrB har det gemensamt att de inskränker det straffbara området i förhållande till vad som framgår av de olika brottsbeskrivningar – såväl i brottsbalken som inom specialstraffrätten - som finns. Dessa ansvarsfrihetsgrunder är således allmänna, men de är dessutom obligatoriska. Det sistnämnda innebär att de *skall* tillämpas om förutsättningar för det finns.

Enligt 24 kap. 1 § första stycket BrB gäller att en gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig. I paragrafens andra stycke anges i vilka situationer rätt till nödvärn föreligger. En sådan rätt föreligger mot

1. ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom,
2. den som med våld eller hot om våld eller på annat sätt hindrar att egendom återtas på bar gärning,
3. den som olovligen trängt in i eller försöker tränga in i rum, hus, gård eller fartyg, eller

4. den som vägrar att lämna en bostad efter tillsägelse.

För att ange ett konkret exempel har en polisman som direkt angrips med våld eller hot om våld, liksom andra medborgare, nödvärnsrätt enligt 24 kap. 1 § BrB. Det innebär att polismannen - men även andra - i den situationen får använda våld i den utsträckning som inte är uppenbart oförsvarligt. För polismannen finns emellertid även en reglering i 10 § första stycket 1 Pl (se om paragrafen nedan). Den bestämmelsen innebär att en polisman i den mån det är försvarligt får använda våld för att en tjänsteåtgärd skall kunna genomföras, om han möts med våld eller hot om våld (Holmqvist, m.fl., a.a. s. 24:27).

En skillnad mellan bestämmelsen i 10 § första stycket 1 Pl och 24 kap. 1 § BrB är att bestämmelsen i polislagen endast omfattar sådan våldsanvändning som med hänsyn till omständigheterna är *försvarlig* medan nödvärnsrätten är vidare och gäller våldsanvändning som inte är *uppenbart oförsvarlig*. Det anses vara en tjänsteplikt för en polisman att använda det våld som är försvarligt medan det däremot inte är en tjänsteplikt att använda våld i den vidare utsträckning som tillåts enligt reglerna om nödvärn (se härom bl.a. Annika Norée, a.a. s. 146 och prop. 1996/97:175 s. 72).

I 24 kap. 2 § BrB regleras våldsutövning av kriminalvårdspersonal m.fl. eller vad som brukar benämnas laga befogenhet att bruka våld. I bestämmelsen föreskrivs att om den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer eller sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vars uppsikt han står, då denne skall hålla honom till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen skall hindras eller ordningen upprätthållas.

En polisman som har omhändertagit en person med stöd av t.ex. polislagen eller lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. kan således med stöd av bestämmelsen i 24 kap. 2 § BrB hindra den omhändertagne från att fly.

Enligt 24 kap. 4 § BrB föreligger även ansvarsfrihet på grund av nöd. Nödbestämmelsen är subsidiär i förhållande till bestämmelserna i bl.a. 24 kap. 1 och 2 §§ BrB och är avsedd att tillämpas endast i undantagsfall (Holmqvist, m.fl., a.a. s. 24:42).

Nödbestämmelsen är konstruerad så att en i nöd företagen handling utgör brott endast om den som har handlat i nöd gått för långt och överskridit gränsen för nödrätten. Det betyder att han då har vidtagit en nödåtgärd som varit oförsvarlig med hänsyn till farans

beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt.

Nöd föreligger enligt bestämmelsen när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.

Det finns dessutom en rätt för var och en att hjälpa till på den nödställdes eller angripnes sida. I 24 kap. 5 § BrB föreskrivs nämligen att om någon på grund av nödvärn, laga befogenhet, nöd eller enligt 10 § Pl har rätt att begå en annars straffbelagd handling, har var och en som hjälper honom samma rätt.

I 24 kap. 6 § BrB finns slutligen en bestämmelse som reglerar vissa fall av vad som brukar benämnas excess vid nödvärn, laga befogenhet att bruka våld eller nöd. Där föreskrivs att om någon i de fall där bestämmelserna i 24 kap. 1-5 §§ BrB eller 10 § Pl är tillämplig har gjort mer än vad som är medgivet, skall han ändå vara fri från ansvar, om omständigheterna var sådana att han svårligen kunde besinna sig. Enligt 29 § Pl får även andra än polismän bruka våld i vissa av de situationer när polismän har getts befogenhet att bruka våld enligt 10 § Pl (se mer om detta nedan). Som framgått tidigare har dessutom var och en som hjälper den som handlar enligt 24 kap. 1-4 §§ BrB eller 10 § Pl samma rätt som den nödställdes eller angripne. Excessbestämmelsen i 24 kap. 6 § BrB är tillämplig även beträffande sådan våldsanvändning (Holmqvist, m.fl., a.a. s. 24:57).

Polislagens bestämmelser m.m.

Polismans befogenhet att bruka våld

En polismans befogenhet att bruka våld regleras emellertid främst i polislagen. Våldet kan även här riktas mot både person och egendom. När det gäller det sistnämnda skall framhållas att det inte är avsett att omfatta varje fysisk befattning med föremål eller lösa saker. I princip fordras att det är fråga om en åtgärd som är ägnad att åstadkomma en åverkan eller annars sker med våldsamma medel (prop. 1983/84:111 s. 93).

Enligt 10 § första stycket Pl får en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om

1. han möts med våld eller hot om våld,
2. någon som skall häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant frihetsberövande,
3. det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön,
4. polismannen med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken,
5. polismannen med laga stöd skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel eller skall kontrollera ett fordon eller ett fordon's last,
6. polismannen annars med laga stöd har att bereda sig tillträde till, avspärra, tillstänga eller utrymma byggnad, rum eller område, biträda någon i myndighetsutövning med en sådan eller någon liknande åtgärd eller vid exekutiv förrättning enligt vad som är föreskrivet därom, eller
7. åtgärden i annat fall är oundgängligen nödvändig för den allmänna ordningens eller säkerhetens upprätthållande och det är uppenbart att den inte kan genomföras utan våld.

I de fall som avses i punkterna fyra och sex får våld mot person brukas endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd (10 § andra stycket Pl).

När det gäller den våldsanvändning som beskrivs i *första punkten* skall noteras att det inte ställs upp något krav på att tjänsteåtgärden skall vara av viss beskaffenhet. Det har därför ansetts att våldsanvändning kan vara tillåten i den situation som beskrivs i första punkten även när en polisman skall genomföra ett uppdrag som annars inte får genomföras tvångsvis, t.ex. ett delgivningsuppdrag (prop. 1983/84:111 s. 94). För att en polisman skall få använda våld enligt punkten ett fordras inte heller att motståndet riktar sig mot polismannen. Det räcker med att någon klänger sig fast vid en lyktstolpe. Genom att punkten ett även omfattar det fallet att en polisman möts med "hot om våld" innebär det att polismannen får tillgripa våld redan för att förekomma ett befarat motstånd (Annika Norée, a.a. s. 145). En polisman som direkt "angrips" med våld eller hot om våld har nödvärnsrätt enligt 24 kap. 1 § BrB. Eventuell våldsanvändning från polismannens sida grundar sig då på den nu nämnda bestämmelsen i brottsbalken och inte på 10 § första stycket 1 Pl (prop. 1983/84:111 s. 94). Det har dock hävdats att ett sådant direkt angrepp även det omfattas av 10 § första stycket 1 Pl (Annika Norée, a.a. s. 145).

I paragrafens *andra punkt* regleras vad som brukar benämnas våldsanvändning vid laga frihetsberövande. Rätt för en polisman att med – som det uttrycks i bestämmelsen – ”laga stöd” beröva en person friheten finns i olika författningar, bl.a. i 24 kap. 7 § RB (gripande), polislagen och lagen om omhändertagande av berusade personer. Med att någon gör motstånd avses i bestämmelsen inte enbart motstånd med våld utan även passivt motstånd. Befogenheten att använda våld gäller inte enbart när motståndet bjuds av den som skall omhändertas utan också om det är en tredje person som hindrar omhändertagandet (prop. 1983/84:111 s. 94).

I *tredje punkten* beskrivs fall som brukar benämnas som situationer av nödvärns- eller nödkaraktär. För att tredje punkten skall vara tillämplig förutsätts att det rör sig om en pågående eller överhängande gärning eller fara. För befogenheten att använda våld enligt tredje punkten krävs inte att polismannen möts av motstånd. Det beror på att det är en tjänsteplikt för en polisman att även i andra fall avstyra mycket allvarliga och överhängande brottsliga gärningar. Det gäller t.ex. när någon hotar en annan med livsfarligt vapen. Bestämmelsen kan tillämpas även t.ex. när en polisman skall hindra en berusad person som står i begrepp att köra bil från att begå trafiknykterhetsbrott (Berggren och Munck, a.a. s. 75).

När det gäller tredje punkten skall framhållas att med de situationer som beskrivs där följer ofta en rätt att använda våld redan av nödvärns- och nödbestämmelserna i brottsbalken. För polisen är det – som framgått – en tjänsteplikt att ingripa för att avstyra brott. Av det skälet, men även av det skälet att det anses vara en fördel om polisens tjänsteplikter så långt som möjligt har stöd i positiva bestämmelser, har det bedömts som lämpligt att komplettera brottsbalkens bestämmelser med denna tredje punkt i 10 § Pl (Annikä Norée, a.a. s. 152).

Fjärde punkten reglerar polisens befogenhet att använda våld i samband med vissa tvångsåtgärder som bl.a. kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag och husrannsakan enligt rättegångsbalken.

Bestämmelsen i *femte punkten* infördes år 1998 i samband med att en bestämmelse som reglerar polisens rätt att stoppa fordon infördes i polislagen (prop. 1996/96:175). Enligt 22 § Pl får en polisman i vissa fall stoppa ett fordon eller annat transportmedel. Det gäller

1. om det finns anledning att anta att någon som färdas i fordonet har gjort sig skyldig till brott,

2. om det av någon annan anledning behövs för att med laga stöd ingripa mot någon som färdas i fordonet, genom att beröva honom friheten, på annat sätt inskränka hans rörelsefrihet eller underkasta honom kroppsvisitation eller kroppsbesiktning,
3. om det behövs för att med laga stöd genomföra husrannsakan i fordonet eller
4. om det behövs för att reglera trafiken eller för att kontrollera fordon eller förare eller fordons last enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Enligt 10 § första stycket 5 Pl får en polisman använda våld om han med laga stöd bl.a. skall stoppa ett fordon eller annat transportmedel. Ett sådant ingripande brukar vanligen syfta till att polismannen skall ingripa mot föraren eller någon annan som färdas i fordonet. Ett ingripande av det slaget kan grunda sig på att det finns anledning att anta att föraren eller någon annan som färdas i fordonet har begått ett brott. Ingripandet kan även göras om det behövs för att polisen av annan anledning än misstanke om brott skall beröva någon friheten eller underkasta någon kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Polisen kan även behöva stoppa ett fordon för att genomföra en husrannsakan i fordonet (prop. 1996/97:175 s. 59).

I *sjätte punkten* regleras våldsanvändning vid vissa andra tvångsåtgärder än de som nämns i punkten fyra i samma paragraf. Det kan t.ex. gälla en sådan åtgärd som beskrivs i 27 kap. 15 § RB. Enligt den sistnämnda bestämmelsen kan en polisman, för att säkerställa en brottsutredning, under vissa förutsättningar bl.a. stänga byggnad eller rum, förbjuda tillträde till visst område eller meddela förbud mot att flytta föremål (se även avsnitt 7.7.6 ovan).

Bestämmelsen i 10 § första stycket *sjunde punkten* Pl är avsedd att tillämpas i rena undantagsfall. Som exempel på situationer när punkten kan tillämpas anges i förarbetena bl.a. att det kan gälla i samband med skyddet av människors personliga säkerhet t.ex. vid ett statsbesök eller en allmän sammankomst (prop. 1983/84:111 s. 89).

Andras rätt att använda våld enligt polislagen

I 29 § Pl finns en bestämmelse som reglerar vilka av befogenheterna i bl.a. 10 § Pl som tillkommer andra än polismän. Av bestämmelsen i 29 § första stycket Pl följer t.ex. att bl.a. en tjänsteman vid Kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid poli-

siär övervakning har befogenhet att använda våld i de situationer som regleras i 10 § första stycket 1-4 Pl.

Den befogenhet att bruka våld som beskrivs i 10 § första stycket 2 Pl – våldsanvändning vid laga frihetsberövande - tillkommer även var och en som med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande (29 § första stycket andra meningen Pl). Det innebär bl.a. att var och en som griper en person med stöd av bestämmelsen om s.k. envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket RB har getts befogenhet att bruka våld. Det innebär emellertid också att om en kriminalutredare har behörighet att besluta om frihetsberövanden som t.ex. medtagande till förhör eller gripande (jfr avsnitt 7.7.6) har han även befogenhet att då, under vissa förutsättningar, bruka våld för att genomföra åtgärden.

Vidare föreskrivs i 29 § första stycket andra meningen Pl att bestämmelsen i 10 § första stycket 4 Pl – våldsanvändning vid vissa tvångsåtgärder som bl.a. kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag och husrannsakan - gäller även den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som avses i den punkten. Det innebär således att om en kriminalutredare har behörighet att besluta om de nu nämnda tvångsåtgärderna (jfr avsnitt 7.7.6) har denne också befogenhet att under vissa förutsättningar bruka våld för att genomföra åtgärderna.

Behovet av att ge kriminalutredarna befogenhet att bruka våld

Som framgått ovan ger de bestämmelser i brottsbalken och polislagen som vi nu har gått igenom befogenheter för en kriminalutredare att bruka våld i många av de situationer där det skulle kunna bli nödvändigt. Utan särskild författningsändring kommer dock en kriminalutredare inte att ha befogenhet att bruka våld i de fall som avses i främst 10 § första stycket 1, 3, 5 och 6 Pl (men väl i de fall som avses i samma bestämmelse 2 och 4).

Vi har utrustat kriminalutredare med befogenheter att göra ingripanden som – inom ramen för polisens verksamhet - hittills enbart har tillkommit polismän. Utanför polisens verksamhet finns det dock andra som har utrustats med sådana befogenheter, bl.a. kustbevakningstjänstemän. Just kustbevakningstjänstemän har, till följd av karaktären på deras arbetsuppgifter, rätt att använda våld i samtliga de situationer som beskrivs i 10 § första stycket 1-4 Pl.

De situationer som beskrivs i punkterna 1, 3, 5 och 6 är sådana – vilket har framgått av redogörelsen tidigare för tillämpningen av

respektive punkt - som en kriminalutredare kommer att kunna hamna i under utförandet av ett tjänsteuppdrag. Det gör att vi bedömer det som nödvändigt att de ges rätt att - på samma sätt som gäller beträffande polismän som har att utföra motsvarande uppgifter - använda våld i dessa fall. Sammantaget innebär det således att en kriminalutredare kommer att ha rätt att använda våld i de fall som avses i 10 § första stycket 1-6 Pl.

7.7.10 Hjälpmedel vid våldsanvändning

Förslag: Möjligheten att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning skall - i vissa situationer - utsträckas till att omfatta även kriminalutredare. En kriminalutredare skall även kunna belägga en person som har medföljt, medtagits eller hämtats till förhör med fängsel i samtliga situationer där rätt till våldsanvändning föreligger för kriminalutredaren.

Handfängsel och andra fängsel är precis som skjutvapen, tårgas, batong och spikmattor exempel på hjälpmedel som polisen kan använda sig av för att med våld genomföra en tjänsteåtgärd.

Polismans användning av skjutvapen

Polismans användning av skjutvapen i polistjänsten regleras i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten (skjutkungörelsen). Dessutom finns föreskrifter och allmänna råd utfärdade av RPS i ämnet (RPSFS 2001:1, vilka finns intagna i FAP 104-2).

Skjutkungörelsen omfattar inte vapen för spridande av tårgas eller dylikt (9 § skjutkungörelsen). I detta sammanhang kan nämnas att polisens användning av tårgas inte är lagreglerad på annat sätt än att det finns en skyldighet att dokumentera ett ingripande som innebär att tårgas har använts (28 § Pl). RPS har dock utfärdat föreskrifter och allmänna råd om användning av tårgas i polistjänsten (FAP 104-3).

I skjutkungörelsen anges när skjutvapen får användas av en polisman. Skjutvapen får användas av en polisman för att gripa en person som är misstänkt för vissa grövre brott i en del av de situationer då det föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § BrB (1 § skjutkungörelsen). Skjutvapen får även användas bl.a. i vissa situa-

tioner – och under vissa förutsättningar - om det föreligger ett fall som avses i 24 kap. 2 § BrB, dvs. vid laga befogenhet att bruka våld, eller i 10 § första stycket 2 Pl, dvs. vid våldsanvändning vid laga frihetsberövande (2 § skjutkungörelsen). En polisman får använda skjutvapen för att genomföra en tjänsteåtgärd även i vissa andra av de fall som avses i 24 kap. 2 § BrB eller 10 § Pl än de som nämns i 2 § skjutkungörelsen under förutsättning att polischefen har medgett detta (3 § skjutkungörelsen).

När det gäller nödsituationer berörs det inte i skjutkungörelsen. Det har dock hävdats att en polisman – under vissa förutsättningar - får använda skjutvapen även i en sådan situation (Annika Norée, a.a. s. 193).

Enligt RPS föreskrifter om polisens skjutvapen gäller vissa krav för att få tilldelas och bära skjutvapen. För att en polisman skall få tilldelas skjutvapen fordras att denne inom 18 månader dessförinnan med godkänt resultat har avlagt ett visst kompetensprov (10 §). Polismyndigheterna har i föreskrifterna ålagts en skyldighet att ge polismännen fortbildning i handhavandet av skjutvapen. Myndigheterna skall även årligen genomföra kompetensprov i syfte att kontrollera att polismännen uppfyller vissa krav (11 §).

De författningsbestämmelser som nu nämnts ger inte någon annan än en polisman befogenhet att använda skjutvapen som utrustning eller hjälpmedel vid våldsanvändning. Här skall dock nämnas att det i förordningen (1992:98) om användande av skjutvapen vid vakttjänst inom Försvarmakten finns bestämmelser som medger att skjutvapen används i vissa situationer. Förordningen gäller dock endast för militär personal när den tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Framhållas skall att bestämmelserna inte gäller försvarsmaktens användande av våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja.

Användning av fängsel

I 10 a § Pl finns en bestämmelse om polisens användning av fängsel. Fängsel är även det en form av hjälpmedel som polisen kan använda sig av för att med våld genomföra en tjänsteåtgärd. Bestämmelsen i 10 a § Pl omfattar alla fall när en polisman omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet. En polisman kan genom bestämmelsen under vissa förutsättningar använda fängsel t.ex. gentemot en person som kvarhålls för förhör enligt 23 kap. 9 §

RB eller gentemot den som hämtas till rätten enligt 9 kap. 10 § RB (prop. 1996/97:175 s. 61 och 79).

Här skall också nämnas att även en ordningsvakt under vissa förutsättningar får använda fängsel (29 § tredje stycket Pl).

I 15 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (behandlingslagen) finns en bestämmelse enligt vilken den som är häktad under vissa närmare angivna förutsättningar får beläggas med fängsel. Den som är häktad får enligt bestämmelsen beläggas med fängsel bl.a. för att betvinga våldsamt uppträdande av den häktade, om andra medel visar sig otillräckliga och det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till den häktades egen eller annans säkerhet till liv eller hälsa (15 § första stycket 2 behandlingslagen).

Bestämmelsen i 15 § behandlingslagen gäller bl.a. även den som har anhållits eller gripits på grund av misstanke om brott (23 § behandlingslagen) och den som tas i förvar i polisarrest (25 § behandlingslagen).

Personer som är gripna, anhållna eller häktade omfattas av behandlingslagens bestämmelser redan från det att de berövats friheten (prop. 1996/97:175 s. 61). Det torde innebära bl.a. att var och en som griper en person med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB – under de förutsättningar som anges i 15 § behandlingslagen – kan besluta om fängselbeläggning på den gripne i samband med gripandet. Att våldsanvändning då är tillåten framgår av bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen Pl (se avsnitt 7.7.9; bestämmelsen har vi föreslagit i fortsättningen skall återfinnas oförändrad i 29 § första stycket tredje meningen Pl). Låt vara att det endast kan gälla under den kortare tid som förflyter fram till dess att den gripne har överlämnats till en polisman. Därefter är det polismannen som har att besluta om eventuellt fängsel. Det innebär emellertid också att en kriminalutredare i samband med att han griper en person (jfr avsnitt 7.7.6) under vissa förutsättningar kan belägga den gripne med fängsel. Att kriminalutredaren då kommer att ha befogenhet att bruka våld framgår också av 29 § första stycket andra meningen Pl (såväl enligt bestämmelsens nuvarande lydelse som enligt den av oss i avsnitt 7.7.9 föreslagna lydelsen).

Behovet av att ge kriminalutredarna befogenhet att använda skjutvapen och fängsel vid våldsanvändning

Användning av skjutvapen

Som vi tidigare har konstaterat innebär de arbetsuppgifter av polisiär karaktär som kriminalutredare föreslås få att de kan komma att hamna i situationer där våldsanvändning är nödvändig. Inom området för polisens verksamhet ger den författningsreglering som finns i dag i princip inte någon annan en polisman befogenhet att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning.

Som framgått i avsnitt 7.4.4 har en tjänsteman vid Kustbevakningen getts vissa polisiära befogenheter. En sådan tjänsteman kan bl.a. gripa misstänkta samt företa husrannsakan (2 § LKP). Att en kustbevakningstjänsteman har rätt att – på motsvarande sätt som en polisman – då använda våld framgår av 29 § första stycket Pl. När det gäller användning av skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning skall nämnas att en tjänsteman vid Kustbevakningen har rätt att använda skjutvapen i vissa situationer, bl.a. i nödvärn. Frågan är reglerad i Kustbevakningens föreskrifter om tjänstevapen m.m. (SERIE Sjöövervakning NR 1/00). Föreskrifterna har utfärdats med stöd av 18 § verksförordningen (1995:1322). Kustbevakningens föreskrifter innehåller även bestämmelser om tilldelning av vapen och ammunition, inventering av vapen samt återtagande av tilldelat tjänstevapen m.m.

Vid en första anblick kan det tyckas som att inte någon annan personal inom polisen än just polismän skall få använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning. När vi har diskuterat denna fråga med andra inom rättsväsendet har vi också fått invändningar som innebär att vad polisen behöver tillföras är inte ytterligare personal som utrustas med – och använder – skjutvapen. Det har i detta sammanhang framhållits bl.a. att den brottsutredande verksamheten inte behöver tillföras den typen av personal eller kompetens.

Det är givetvis så att det *inte* är för att öka antalet anställda inom polisen som får använda skjutvapen som vi bedömer att polisens brottsutredande verksamhet behöver tillföras andra kompetenser än den rent polisiära. Vårt förslag om en vidgad rekrytering till polisens brottsutredande verksamhet står och faller inte heller med frågan om kriminalutredarna bör ges rätt att använda skjutvapen.

Enligt vår bedömning är det dock en säkerhetsfråga för den som har till uppgift att inneha ett arbete av det slag som en kriminalutredare enligt vårt förslag kommer att ha att han också ges befogenhet att använda skjutvapen i vissa situationer när våldsanvändning är tillåten. Att en kriminalutredare – på motsvarande sätt som gäller beträffande t.ex. polismän – utrustas med skjutvapen kan, i en del situationer, t.o.m. medverka till att våldsanvändning inte är nödvändig.

Det innebär således enligt vår bedömning att kretsen av personer som får använda skjutvapen som utrustning vid våldsanvändning skall utvidgas till att avse även kriminalutredare. Givetvis skall detta vara kombinerat med ett krav på erforderlig utbildning för kriminalutredaren. Det får dock överlåtas på RPS att – på motsvarande sätt som gäller beträffande polismän – besluta om denna utbildning. Ett bemyndigande för RPS att besluta om sådan utbildning m.m. finns redan i bl.a. kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten samt i polisutbildningsförordningen.

Användning av fängsel

Fängselbeläggning kommer, under de förutsättningar som anges i behandlingslagen, att vara ett tillåtet hjälpmedel vid våldsanvändning för en kriminalutredare i samband med att han griper en person (se 15 och 23 §§ behandlingslagen).

När det gäller beslut om frihetsberövanden har vi – vid sidan av beslut om gripande – dessutom föreslagit att en kriminalutredare skall ges befogenhet att ålägga en person att följa med till förhör samt om att besluta om medtagande respektive hämtning till förhör (avsnitt 7.7.6).

Här vill vi nämna att det har hävdats att beslut om medtagande respektive hämtning till förhör inte utgör ett frihetsberövande, eftersom polisen inte har befogenhet att med tvång hålla kvar den som skall förhöras och inte heller har rätt att ta honom i förvar (Annika Norée, a.a. s. 148). Det finns dock en rätt att hålla kvar en person som har medföljt, medtagits eller hämtats till förhör. En sådan person kan hållas kvar under sex timmar eller, under vissa förutsättningar, om han är misstänkt för brottet ytterligare sex timmar. En person som har medföljt eller medtagits till förhör eller som har hämtats till förhör får tas i förvar om han kan misstänkas för brottet (23 kap. 9 § RB; att det finns restriktioner att hämta den som inte är misstänkt framgår av 6 § FUK).

Att en kriminalutredare i samband med dessa åtgärder kommer att ha rätt till våldsanvändning följer av bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen Pl (som i dag innehåller en hänvisning till 10 § första stycket 2 Pl). Vi har ovan föreslagit en ny andra mening i 29 § första stycket Pl enligt vilken en kriminalutredare under vissa förutsättningar skall ha befogenhet att använda våld i samtliga de situationer som regleras i 10 § första stycket 1-6 Pl. Bestämmelserna om fängsel i behandlingslagen (jfr 23 och 25 §§ behandlingslagen) omfattar dock inte situationerna när någon har medföljt, medtagits eller hämtats till förhör, så länge den frihetsberövade inte tagits i förvar i polisarrest. Här skall på nytt framhållas att en person som har medföljt eller medtagits till förhör eller som har hämtats till förhör får tas i förvar endast om han kan misstänkas för brottet. Ett vittne får således inte tas i förvar (23 kap. 9 § RB och prop. 1996/97:175 s. 77).

Enligt vår bedömning skall emellertid en kriminalutredare, även när han beslutar om att ålägga en person att medfölja till förhör samt om medtagande respektive hämtning till förhör, i samtliga de situationer där rätt till våldsanvändning föreligger, även ha rätt att använda fängsel som utrustning vid denna våldsanvändning. Det innebär att bestämmelsen i 10 a § Pl som reglerar polismans rätt att belägga någon med fängsel, i viss utsträckning, måste utvidgas. Bestämmelsen måste således även omfatta en kriminalutredares möjlighet att belägga den som hämtas respektive medföljt eller medtas till förhör med fängsel trots att denne inte tagits i förvar i polisarrest.

7.7.11 Behovs- och proportionalitetsprinciperna

Förslag: Behovs- och proportionalitetsprinciperna i 8 § Pl utvidgas till att gälla även då en kriminalutredare verkställer en tjänsteupp-gift.

Vi har ovan angett att kriminalutredare skall ha behörighet att bl.a. fatta beslut om tvångsmedel samt att de skall ha rätt att använda våld för att genomföra vissa tjänsteåtgärder.

Vid användning av tvångsåtgärder mot enskilda anses, mot bakgrund av de integritetsskyddade bestämmelserna i regeringsformen, gälla främst fyra allmänna principer. Dessa är legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:56 b). Legalitetsprincipen finns direkt uttryckt i 2

kap. 12 § regeringsformen medan de tre andra principerna anknyter till innehållet i samma bestämmelse.

Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen gäller bl.a. att tvångsåtgärder som frihetsberövanden, kroppsvisitation eller husrannsakan och liknande intrång inte får företas utan att det föreligger ett uttryckligt stöd i lag (se t.ex. JO 1988/89 s. 51).

Nämnas skall att legalitetsprincipen även finns uttryckt i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. Där anges att den offentliga makten utövas under lagarna. Begreppet ”lag” i den bestämmelsen anses dock innefatta, förutom lag i teknisk mening (dvs. av riksdagen beslutad föreskrift) även sedvanerätt. Med begreppet lag i 2 kap. 12 § regeringsformen avses lag i teknisk mening. Inom straffrätten har legalitetsprincipen en delvis annan innebörd, vilket vi inte går in närmare på här (se härom Annika Norée, a.a. s. 67 f. och där anmärkt litteratur).

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda ett tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Medan proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden (se t.ex. prop. 1988/89:124 s. 26).

De två sistnämnda principerna finns för polisens verksamhet även författningsreglerade under rubriken allmänna principer för polisingripande i 8 § Pl. Enligt den bestämmelsen gäller att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall, under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning, ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Vidare föreskrivs att om tvång måste tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Bestämmelsen i 8 § Pl omfattar alla former av ingripanden som en polisman gör. Den anses dock ha sin största betydelse vid ingripanden mot enskilda personer (se t.ex. Annika Norée, a.a. s. 74). Här skall nämnas att i ingressen till bestämmelsen om användning av våld i 10 § Pl erinras om behovs- och proportionalitetsprinciperna. Denna erinran har tagits in i 10 § Pl – trots att principerna redan gäller enligt 8 § Pl – eftersom de anses ha en så central betydelse vid just våldsanvändning.

Även om en kriminalutredare inte kommer att ha en polisman samtliga befogenheter eller – än mindre - uppgifter bedömer vi ändå att bestämmelsen i 8 § Pl uttryckligen bör utsträckas till att även omfatta kriminalutredare. Ett tungt vägande skäl för detta är just det förhållandet att vi har utrustat kriminalutredarna med tämligen vittgående befogenheter att ingripa mot enskilda personer i form av bl.a. frihetsberövanden.

7.7.12 Rapporteringsskyldighet och rapporteftergift m.m.

Förslag: Kriminalutredarna åläggs en rapporteringsskyldighet samt ges även behörighet att meddela rapporteftergift. Dessutom ändras vissa bestämmelser i polisförordningen som en följd av att även andra än polismän fullt ut skall kunna utföra uppgifter inom den kvalificerade brottsutredande verksamheten.

Rapporteringsskyldighet och rapporteftergift

En polisman har en i princip ovillkorlig skyldighet att lämna rapport till sin förman om sådana brott som hör under allmänt åtal och som han får kännedom om. Polismannen får emellertid lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (9 § Pl).

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om rapporteftergift (FAP 101-2) meddelas i anslutning till föreskriften i 3 § allmänna råd om vad som avses med obetydliga brott respektive brott som bedöms uppenbart föranleda böter. Vid sådana brott skall ju rapporteftergift kunna meddelas enligt 9 § Pl. Som exempel på den kategori brott som i detta sammanhang kan betraktas som obetydliga nämns i de allmänna råden mycket lindriga former av bedrägligt beteende, egenmäktigt förfarande, snatteri samt obetydliga överträdelser av vissa specialstraffrättsliga bestämmelser.

Även kustbevakningstjänstemän och tulltjänstemän har – på motsvarande sätt som polismän – en rapporteringsskyldighet till sin förman. De har också getts behörighet att meddela rapporteftergift (3 § andra stycket förordningen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och 11 kap. 7 § tullagen).

Vi har övervägt om även kriminalutredarna skall åläggas en rapporteringsskyldighet samt även ges behörighet att meddela rapporteftergift.

För polisens del anses bestämmelsen om rapporteringsskyldighet visserligen närmast ta sikte på ordningspolisen (Berggren och Munck, a.a. s. 67). De externt rekryterade brottsutredarna kommer emellertid till följd av karaktären på det arbete de skall utföra – som bl.a. innefattar spaningsarbete - att hamna i situationer där de får kännedom om brott. Det finns mot denna bakgrund inte skäl att göra någon åtskillnad mellan dem och polismän. Det gör att vi anser att en rapporteringsplikt bör läggas även på de nu aktuella brottsutredarna.

Eftersom den som åläggs en rapporteringsskyldighet även bör ha möjlighet att meddela rapporteftergift är vår bedömning att en kriminalutredare också skall ges behörighet att meddela rapporteftergift. Vi bedömer dock att situationen med rapporteftergift i praktiken inte kommer att inträffa i särskilt många fall.

Polisförordningen

Vi går här översiktligt igenom vissa bestämmelser i polisförordningen som vi bedömer måste ändras som en följd av att andra än polismän nu ges arbetsuppgifter av polisiär karaktär.

Upptredande

I 4 kap. Pf finns bestämmelser om skyldigheter i anställningen. Där finns en bestämmelse som reglerar situationen då någon skadas till följd av ett ingripande av en polisman. Om någon skadas till följd av ingripande av en polisman och om skadan inte är obetydlig, skall polismannen enligt bestämmelsen genast se till att den skadade får den vård som behövs och anmäla det inträffade till sin förman (4 kap. 2 § Pf).

Eftersom andra än polismän i framtiden kan förväntas göra ingripanden där det blir aktuellt att tillämpa bestämmelsen i föregående avsnitt måste bestämmelsen ändras och anpassas till det.

Tjänstgöring utanför polismyndigheten

Enligt 4 kap. 8 § Pf gäller att alla anställda inom polisen är skyldiga att efter order tjänstgöra utanför polisdistriktet. I den följande paragrafen - 4 kap. 9 § första stycket Pf - föreskrivs att polismän får fortsätta ett uppdrag utanför polisdistriktet i vissa situationer. Enligt bestämmelsens första mening gäller det om det behövs för att fullfölja en spaning, för att gripa någon som har begått brott eller är efterlyst för brott eller när det av någon annan anledning behövs. Om det behövs från allmän synpunkt, får polismän - enligt bestämmelsens andra mening - också i övrigt ingripa utanför polisdistriktet för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp, vare sig polismännen är lediga eller inte. Enligt 4 kap. 9 § andra stycket Pl gäller att polismännen snarast skall underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där de gjorde ingripandet, om det inte är obehövt.

Bestämmelsen i 4 kap. 9 § Pf gäller formellt endast för sådana anställda inom polisen som är polismän. Eftersom även en kriminalutredare - tex. under spaning - kan komma att hamna i sådana situationer som beskrivs i 4 kap. 9 § första stycket första meningen Pf måste den enligt vår bedömning utvidgas till att omfatta även denna personalkategori. Som en följd av detta måste den underrättelseskyldighet som föreskrivs i 4 kap. 9 § andra stycket Pf utvidgas till att omfatta även andra än polismän.

Övrigt

Det finns även en del andra bestämmelser i polisförordningen som - i vart fall - på sikt kan vara aktuella att anpassa med hänsyn till att arbetet inom polisens brottsutredande verksamhet kommer att utföras även av annan personal än polismän. Det gäller t.ex. bestämmelserna om befäl (4 kap. 4 § Pf), skyldigheter under ledig tid (4 kap. 10 och 11 §§ Pf) och polislegitimation (4 kap. 15 § Pf).

Vi bedömer dock att det nu inte finns skäl att ändra dessa bestämmelser. Den saken får anstå till dess att rekryteringsprocessen av andra personalkategorier än polismän kommit igång i något större omfattning.

7.7.13 Behörighetskrav i samband med anställningen

Förslag: Särskilda behörighetskrav när det gäller svenskt medborgarskap och laglydnad m.m. skall gälla för en kriminalutredare. När det gäller övriga behörighetsvillkor – som t.ex. krav på förstudier och hälsotillstånd – får behovet i det enskilda fallet avgöra vad som bör krävas i detta avseende.

Säkerhetsprövning i samband med anställning

Beträffande kravet på laglydnad m.m. som behörighetsvillkor i samband med anställningen så gäller i dag – generellt – följande.

Grundläggande bestämmelser om det s.k. säkerhetsskyddets omfattning och syfte finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627). I lagen anges vad som avses med säkerhetsskydd (6 §). Med detta avses bl.a. skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som hotar rikets säkerhet och skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100) och som rör rikets säkerhet samt skydd mot vissa terroristbrott. Enligt 7 § säkerhetsskyddslagen skall säkerhetsskyddet förebygga bl.a. att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning).

Säkerhetsprövning skall göras innan en person genom anställning eller på något annat sätt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet eller anlitas för sysslor som är viktiga för skyddet mot terrorism. Säkerhetsprövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsprövningen skall omfatta registerkontroll och särskild personutredning under de förutsättningar som anges i 13-19 §§ säkerhetsskyddslagen (11 § säkerhetsskyddslagen).

Med registerkontroll avses enligt 12 § säkerhetsskyddslagen bl.a. att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller polisdatalagen (1998:622).

Registerkontroll skall göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass (13 § säkerhetsskyddslagen). Registerkon-

troll får göras i vissa andra fall också (se bl.a. 14 § säkerhetsskyddslagen).

Bestämmelser om placering i säkerhetsklasser finns i 17 § säkerhetsskyddslagen. Det finns tre olika säkerhetsklasser, varav den högsta klassen har nummer 1. Avgörande för vilken säkerhetsklass en anställning är att hänföra till är i vilken utsträckning den anställde får del av hemliga uppgifter som är att hänföra till rikets säkerhet.

En särskild personutredning skall göras bl.a. vid registerkontroll som avser anställning eller annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass 1 eller 2. Personutredningen skall omfatta en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden men kan också avse annat (18 § säkerhetsskyddslagen).

Riksdagen och dess myndigheter beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll när det gäller riksdagens förvaltningsområde. I övrigt beslutar regeringen om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Regeringen får föreskriva att myndigheter och andra, för vilka bestämmelserna om registerkontroll gäller, beslutar om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll (20 § säkerhetsskyddslagen). Polismyndigheterna och även RPS har getts behörighet att själva besluta om placering i säkerhetsklass 2 och 3 samt registerkontroll i fråga om den egna verksamheten (19 § första stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen [1996:633]). Här kan nämnas att när det gäller polismän genomgår samtliga säkerhetskontroll i samband med att de anställs vid en polismyndighet (eller för den delen vid RPS). Vi har inte lyckats få fram några exakta siffror. Enligt uppgift brukar dock polismän – generellt sett – ha sådana anställningar att anställningen är placerad i säkerhetsklass 3.

Särskilt om brottslighet som grund för bl.a. uppsägning

När det gäller kravet på laglydnad innebär den arbetsrättsliga lagstiftningen att bl.a. brottslighet kan utgöra grund för *uppsägning* enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) eller *avskedande* enligt 18 § LAS. Gränsen mellan uppsägning och avskedande är inte alldeles klar. Vad som har bedömts vara grund för avskedande är som regel också saklig grund för uppsägning (Lunning och Tojter, Anställningsskydd, åttonde uppl., s. 325).

Enligt 7 § LAS skall en uppsägning från arbetsgivarens sida vara sakligt grundad. Det har inte närmare preciserats i lagtexten vad som utgör saklig grund för uppsägning (annat än att det i 7 § andra och tredje styckena LAS anges vad som *inte* utgör saklig grund för uppsägning). Däremot görs i lagtexten skillnad mellan två typfall, varav det ena fallet utgörs av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. Det kan i det sistnämnda fallet gälla just brottslighet men även annat som olovlig utevaro, arbetsvägran, trakasserier m.m.

Enligt 18 § LAS gäller att en arbetstagare får avskedas om denne grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. När det gäller de grunder som godtas för ett avskedande avses i första hand förfaranden som har ett direkt samband med anställningen. När det gäller just brottslighet är utgångspunkten att det skall kunna krävas att en arbetstagare inte gör sig skyldig till brott som begås i anställningen eller som annars riktar sig mot arbetsgivaren eller begås på arbetsplatsen. Men även brott som begås utanför anställningen kan i vissa fall leda till avskedande. Det gäller om brottet är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. I förarbetena nämns bl.a. det fallet att en arbetstagare med bevakningsuppdrag blir dömd för att vid sidan av sin anställning ha medverkat vid bl.a. en stöld (prop. 1973:129 s. 150, prop. 1981/82:71 s. 72 och Lunning och Toijer, a.a. s. 466).

Nämnas kan att arbetsdomstolen har godtagit avskedanden vid straffrättsligt tämligen bagatellartade händelser. Det har gällt när det av dem kan dras den slutsatsen att den anställde på ett avgörande sätt har brustit i insikten om det väsentliga i arbetet och därmed givit uttryck för en oförmåga att fullgöra de åligganden som har varit centrala för anställningen eller på ett allvarligt sätt rubbat arbetsgivarens förtroende för honom i framtiden (Lunning och Toijer, a.a. s. 464).

Allmänt om behörighetsvillkor för den brottsutredande verksamheten

Till polisprogrammet får den som är lämplig antas. RPS har be-myndigats att besluta närmare om vilka antagningskrav som skall ställas (4 § polisutbildningsförordningen). En utgångspunkt har då varit att samma krav som gäller för en polisman skall gälla för den som vill bli polis. RPS har således beslutat om vissa krav när det gäller förstudier (bl.a. grundläggande behörighet för högskolestu-

dier), svenskt medborgarskap (jfr 5 § lagen om offentlig anställning), viss lägsta ålder, hälsotillstånd (bl.a. synskärpa, fullgod hörsel) körkortsinnehav, laglydnad m.m. Vi har beskrivit detta utförligt i föregående kapitel (avsnitt 6.4).

För att antas som åklagaraspirant fordras juristexamen eller motsvarande samt notariemeritering. För att ha en anställning som åklagare fordras dessutom svenskt medborgarskap (21 § åklagarförordningen [1996:205] och 5 § lagen om offentlig anställning).

När det gäller anställning inom tullen fordras enligt uppgift till oss inte några särskilda behörighetskrav, frånsett körkortsinnehav för vissa tjänster. För vissa tjänster genomförs dock registerkontroll. Det gäller bl.a. vid tjänstgöring på bl.a. Arlanda flygplats. Det är Luftfartsverket som har beslutat om just detta.

För att antas som aspirant vid Kustbevakningen fordras svenskt medborgarskap. Där genomförs även en säkerhetskontroll innan antagning som aspirant sker. Några särskilda behörighetskrav för att arbeta med just brottsutredande verksamhet inom Kustbevakningen gäller dock inte enligt uppgift till oss. I praktiken finns dock ett sådant krav eftersom de som arbetar med brottsutredningar rekryteras bland dem som har genomgått aspirantutbildningen.

Som framgått tidigare finns det vid EBM ett antal ekonomer anställda. För denna personalkategori gäller – enligt uppgift till oss – inte några särskilda behörighetskrav t.ex. beträffande svenskt medborgarskap eller vandel i samband med anställningen. För de som arbetar som utredare vid landets skattebrottsenheter gäller – enligt uppgift – inte heller några särskilda behörighetskrav av det slag som nu nämnts.

Behörighetsvillkor för kriminalutredare

Som framgått tidigare har vi bedömt att en kriminalutredare i princip skall kunna utföra samma arbetsuppgifter som en polisman inom ramen för en brottsutredning. En kriminalutredare har för detta ändamål utrustats med tämligen vittgående befogenheter i sin myndighetsutövning bl.a. när det gäller att fatta tvångsmedelsbeslut. Mot denna bakgrund gör vi den bedömningen att det egentligen inte finns skäl att göra en allt för stor åtskillnad mellan en polisman och en kriminalutredare när det gäller behörighetsvillkor för anställning inom polisen. För att anställas som kriminalutredare skall därför fordras *svenskt medborgarskap* samt gälla motsvarande krav på *laglydnad m.m.* som för en polisman.

Vi har redan tidigare (avsnitt 7.7.2) konstaterat att det inte bör ställas upp några formella krav när det gäller *utbildnings- och erfarenhetsbakgrund* för de personer med annan bakgrund än den polisiära som skall rekryteras till polisens kvalificerade brottsutredande verksamhet. Några formella krav på förstudier - vilket i och för sig gäller den som antas till polisprogrammet - bör således inte ställas upp för kriminalutredare. Behovet i det enskilda fallet får avgöra vad som bör krävas i detta avseende. Mot bakgrund av vad vi har angett i avsnitt 7.7.2 om vilka typer av utbildnings- och erfarenhetsbakgrund som bör tillföras den kvalificerade brottsutredande verksamheten är vår bedömning att det många gånger i praktiken kommer att innebära att den som rekryteras har en högskoleutbildning.

När det gäller *hälsokraven* i form av krav på viss synskärpa och fullgod hörsel för att antas till polisprogrammet har det motiverats av att polismän ofta hamnar i situationer där det är viktigt – inte minst av rättssäkerhetsskäl – att de kan göra korrekta observationer. I den mån en kriminalutredare rekryteras till en enhet där det kan förväntas att kriminalutredarens arbete kommer att innehålla sådana moment där krav på fullgod syn och hörsel krävs bör det naturligtvis ställas upp som ett krav för just den anställningen. Även i denna del får således behovet i det enskilda fallet vara avgörande för vilka krav som skall ställas i samband med anställningen. Motsvarande får gälla beträffande övriga eventuella hälsokrav och övriga krav som har att göra med den fysiska förmågan hos den som skall rekryteras.

7.7.14 Utbildning av kriminalutredarna

Förslag: Kriminalutredarna skall ges utbildning inom området brottsutredning. Genomgången utbildning skall utgöra ett behörighetskrav för att de skall få motsvarande befogenheter som en polisman under en brottsutredning. I utbildningen bör ingå bl.a. straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder. Utbildningens innehåll bör fastställas centralt. Den teoretiska delen av utbildningen bör omfatta ca tre månaders heltidsstudier. Därefter bör följa en lika lång praktikperiod vid en central utredningsenhet. Därutöver bör även vidareutbildning som syftar till att upprätthålla var och ens yrkesspecifika kunskaper kontinuerligt genomföras.

Som vi redan har berört måste de externt rekryterade kriminalutredarna ges en utbildning som gör att de är skickade att få polisens befogenheter inom ramen för den brottsutredande verksamheten. Utbildningen bör alltså avse sådant inom området brottsutredning som behövs för detta. Det är varken lämpligt eller ens möjligt för oss att i detalj ta ställning till hur denna utbildning bör utformas. Det vi nedan kommer att ange om utbildningens innehåll i sak får i stället betraktas som allmänna riktlinjer.

Tullen brukar framhållas som ett exempel på en myndighet som har förmåga att bedriva sin brottsutredande verksamhet, tullkriminalverksamheten, på ett mycket effektivt och kompetent sätt (se t.ex. prop. 1997/98:10 s. 42). Detta brukar då vanligen tillskrivas det förhållandet att tullkriminalen har en dubbel kompetens; man har en kunskap om tullfrågorna samtidigt som man har den brottsutredande kompetensen. Som framgått ovan (avsnitt 7.4.3) är det tjänstemän med sedvanlig tullutbildning som, efter kompletterande utbildning i fråga om brottsutredning, svarar för utredning av brott som utreds inom tullkriminalen. Många av dem har dessutom en högskoleutbildning bakom sig. Tullens vidareutbildning i brottsutredning omfattar två veckors studier för den som skall arbeta som utredare. Som framgått tidigare planeras ytterligare utbildningsinsatser inom detta område inom tullen.

När frågan om utbildning av skattebrottsutredare övervägdes konstaterades att man vid planeringen av utbildningen borde utgå ifrån att förkunskaperna bland de rekryterade inom området brottsutredning var tämligen ringa. Utbildningen skulle därför syfta till att ge de blivande skattebrottsutredarna såväl grundläggande som fördjupade teoretiska kunskaper om brottsutredning. Den teoretiska delen av utbildningen bedömde man dessutom behövde kompletteras med praktiktjänstgöring (Ds 1997:23 s. 284).

Vi har tidigare beskrivit den utbildning inom området brottsutredning som i dag ges till de brottsutredare som arbetar inom skattebrottsenheterna (avsnitt 7.6). Utbildningen omfattar tre månaders teoretiska studier och vanligen tre månaders praktik.

Även bland de externt rekryterade brottsutredarna inom polisen måste utgångspunkten antas vara densamma som beträffande skattebrottsutredarna. Förkunskaperna om brottsutredning kan med andra ord generellt sett förutsättas vara ringa. Undantag kan naturligtvis förekomma. Vi har ju tidigare angett att det kan vara aktuellt att rekrytera personer med åklagarbakgrund som undersökningsledare inom polisen.

Det gör emellertid att vi bedömer att den utbildning i brottsutredning som ges till landets skattebrottsutredare skulle kunna tjäna som förebild för den utbildning inom området brottsutredning som skall ske av de specialister som rekryteras till polisens brottsutredande verksamhet.

Den teoretiska delen av specialisternas utbildning i brottsutredning - som således bör kunna omfatta ca tre månader - skulle innebära att de förses med kompetens i straffrätt, straffprocessrätt och polisiära arbetsmetoder (inkluderande bl.a. kriminalpolisteknik och förhörsteknik). Även frågor om offentlighet och sekretess, dokumentation, åklagarkontakter, föredragningsteknik samt sådant som har med bevisning att göra (beviskrav, bevisvärdering, m.m.) bör ingå i en sådan utbildning. Det bör dock ankomma på RPS att besluta närmare om utbildningens innehåll i de teoretiska delarna.

Efter den teoretiska delen bör en praktikperiod om ca tre månader följa. Praktikperioden bör förläggas till en central brottsutredningsenhet inom polisen. Praktiken bör genomföras under handledning av en för ändamålet lämplig och erfaren polisman eller kriminalutredare.

Som framgått tidigare skall kriminalutredarna kunna utföra motsvarande arbetsuppgifter som en brottsutredare med traditionell polisiär bakgrund. Vi har lämnat förslag på en del författningsändringar som måste genomföras för att det skall vara möjligt. De befogenheter som i dag, främst genom regleringen i rättegångsbalken, tillkommer en polisman skall i framtiden således även tillkomma en kriminalutredare. De allra flesta av dem kan - som vi nyss angett - förväntas ha tämligen ringa erfarenhet sedan tidigare av brottsutredande arbete. Vi anser därför att genomgången brottsutredningsutbildning skall vara ett krav för att en kriminalutredare skall ges de befogenheter som i dag tillkommer en polisman.

Utöver den utbildning i brottsutredning som nu har beskrivits fordras även annan vidareutbildning av de direktrekryterade. Den utbildningen bör dock inte vara obligatorisk för samtliga utan bör få vara beroende av de arbetsuppgifter som den enskilde kriminalutredaren är anställd att utföra. Vi har ju tidigare angett att det skall ankomma på RPS att besluta om den utbildning som behövs innan en kriminalutredare är behörig att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning (avsnitt 7.7.10). När det gäller behovet av annan utbildning av karaktären färdighetsträning får motsvarande gälla.

Därutöver fordras att den kunskap av specialistkaraktär som dessa externt rekryterade brottsutredare är tillsatta att tillföra den kva-

lificerade brottsutredande verksamheten måste bibehållas. Det är därför viktigt att de under sin anställningstid hos polisen med viss regelbundenhet ges vidareutbildning inom det yrkesområde de är specialister i. Vi har tidigare beskrivit att det är så EBM har lagt upp sin vidareutbildning för bl.a. ekorevisorerna där.

7.7.15 Genomförandet av utbildningen

Bedömning: Huvuddelen av den teoretiska delen av utbildningen för kriminalutredare bör genomföras som en uppdragsutbildning och förläggas till lämpligt universitet.

Vi har i föregående kapitel redovisat något om den uppdragsutbildning som bedrivs såväl centralt som lokalt inom polisen (avsnitten 6.6 och 6.7.3). Där finns även en redogörelse för begreppet uppdragsutbildning och för det regelverk som gäller inom det området (avsnitt 6.3.2). Vi upprepar inte det här på annat sätt än att vi särskilt vill framhålla att en utbildning som genomförs som en uppdragsutbildning kan ge högskolepoäng. Det följer av 6 § förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (se även SOU 2000:115 s. 51 om detta).

Även beträffande den utbildning som skall ske av de nu avsedda specialisterna är det – av samma skäl som beträffande kriminalpolisutbildningen (se avsnitt 6.8.9) – en fördel om utbildningen kan ge högskolepoäng. Därtill kommer att det skulle vara ytterligare ett sätt att locka till sig dessa yrkesgrupper till polisen och göra arbetet där attraktivt även för andra än poliser. Det sistnämnda anser vi utgör det starkaste argumentet för att låta specialistutbildningen genomföras som en uppdragsutbildning.

När vi anger att utbildningen bör genomföras som en uppdragsutbildning avser vi givetvis de teoretiska delarna av utbildningen. Även inom de teoretiska delarna kan det dock finnas moment som lämpligen bör förläggas till t.ex. Polishögskolan. Det kan t.ex. gälla ett sådant moment som syftar till att lära ut polisiära arbetsmetoder. Det innebär att, om de teoretiska delarna omfattar tre månaders studier, det inte är troligt att hela den studietiden kan ge högskolepoäng.

Det går inte nu att exakt ange hur stor utbildningsvolymen kommer att vara. Så mycket kan dock sägas att utbildningsvolymen inte motiverar att de teoretiska delarna av utbildningen bedrivs av mer än ett utbildningsinstitut i landet. Det får dock ankomma på

RPS att besluta om var i landet utbildningen lämpligen skall förläggas.

7.7.16 Uppdrag till RPS

Förslag: Regeringen skall uppdra åt RPS att närmare utforma en ny kriminalutredarutbildning med ledning av vad som anförts ovan.

Som framgått fordras det således att det anordnas en särskild utbildning inom området brottsutredning för kriminalutredarna. Våra överväganden när det gäller denna utbildning redovisas i avsnitten 7.7.14 och 7.7.15. Med ledning av våra överväganden i denna del anser vi att det nu skall uppdras åt RPS att närmare besluta i dessa frågor. Vi föreslår att regeringen ger ett sådant uppdrag till RPS.

8 Utredningsverksamheten vid närpolisen

8.1 Inledning

Polisväsendet ändrades på ett genomgripande sätt vid förstatligandet år 1965. Polisen organiserades då i 119 polisdistrikt – från att tidigare ha varit över 500 - med en myndighet i varje distrikt.

Nästa gång polisorganisationen genomgick en genomgripande förändring var på 1990-talet då länsmyndighetsreformen genomfördes. Sedan den 1 juni 1998 finns det 21 polismyndigheter i landet, vilket således motsvarar en myndighet i varje län.

Under 1990-talet infördes också närpolisverksamhet och det problemorienterade arbetssättet inom polisen. En av tankarna bakom närpolisreformen var att man ville skapa en närpolis som känner till det lokala området i vilken han eller hon arbetar. Närpolisen skall därför arbeta nära dem som bor och verkar i det området. Närpolisen skall också arbeta problemorienterat mot den vardagsbrottslighet som finns i området. Problemorienterat arbete innebär enkelt uttryckt att man söker orsaker till att brott begås och försöker ta itu med själva problemet.

Vissa polismyndigheter är nu indelade i både polisområden och närpolisområden, medan andra utöver de länsövergripande funktionerna enbart har närpolisområden. Polismyndigheten i Stockholms län är som enda myndighet i landet indelad i polismästardistrikt, vardera med ett varierande antal närpolisområden under sig.

Närpolisorganisationen står för en stor del av de brottsutredningar som redovisas från polisen till åklagarna. Det har inte gått att få fram någon exakt uppgift över hur stor denna andel är i dag. I

slutet av 1990-talet uppgick dock den andelen till ca hälften (prop. 1999/00:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.3.2).

I avsnitt 1.2 har vi närmare beskrivit vårt uppdrag. Som framgått där är ett uppdrag att se över den brottsutredande verksamheten och överväga hur den kan förbättras. Det sägs att våra överväganden i denna del kan komma att innefatta frågor av såväl författningsmässig karaktär som administrativ och organisatorisk karaktär.

När det gäller frågor av organisatorisk karaktär ingår det i vårt uppdrag att se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och jämföra detta med andra alternativ (Dir 2000:90 s. 16). Bakgrunden till denna del av vårt uppdrag är att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen har uttalat att regeringen bör se över frågan hur den brottsutredande verksamheten hos polisen bör vara organiserad och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten hos närpolisen (bet. 1999/00:JuU11, rskr. 1999/00:211). Vi behandlar det i detta kapitel.

Även om vi således endast har att överväga en tämligen begränsad del av närpolisorganisationen bedömer vi det ändå som nödvändigt att ha med en ganska fyllig redovisning av närpolisen.

I avsnitt 8.2 redovisas hur tankarna bakom närpolisreformen har formulerats från statsmaktens sida från slutet av 1980-talet fram till våra dagar. RPS har tagit fram en egen definition av vad som skall avses med närpolisverksamhet. Den finns beskriven i avsnitt 8.3. RPS har vid ett flertal tillfällen för regeringen redovisat närpolisarbetets utveckling, framtida innehåll och form. Några av dessa redovisningar har sammanfattats i avsnitt 8.4.

Sedan slutet av 1990-talet har närpolisen varit föremål för ett antal externa granskningar. Bl.a. så har Riksdagens revisorer, RRV och BRÅ i ett flertal rapporter redovisat resultatet av dessa granskningar. En sammanfattning av vad som därvid har framkommit återfinns i avsnitten 8.5 – 8.8.

Avsnitt 8.9 innehåller en beskrivning av vilka brottsutredningar som handläggs inom närpolisorganisationen. Inom polisen har man under senare tid arbetat aktivt för att försöka minska antalet polisära förundersökningsledare. Vad det har inneburit för närpolisens del beskrivs översiktligt i avsnitt 8.10.

För att mäta effektiviteten i den brottsutredande verksamheten brukar ofta begrepp som uppklaringsprocent, genomströmningstider och balanser användas. Avsnitt 8.11 innehåller en redogörelse för dessa begrepp samt även viss statistik på det området.

Våra överväganden redovisas i avsnitt 8.12.

8.2 Närpolisreformen

I Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9) finns följande beskrivning av hur närpolisbegreppet växte fram (s. 21 f.).

Tankarna bakom närpolisverksamhet formulerades 1989 i den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155, - - -). Ett av förslagen i denna proposition var att polisens arbete skulle decentraliseras och inriktas mera på att förebygga och förhindra brott. Enligt propositionen skulle en ökad tonvikt på det brottsförebyggande arbetet leda till ett förändrat arbetssätt för polisen. - - -

Närpolisbegreppet utvecklades i en rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län 1993. I rapporten föreslogs att närpolisreformen skulle genomföras i Stockholms län och i resten av landet. Polisen i Stockholms län var beroende av att rationalisera sin verksamhet för att spara pengar. Utredaren menade att de förslag som presenterades i rapporten skulle resultera i en effektivare polis. Kostnaderna för polisen i Stockholms län skulle minska med 150 miljoner kronor vilket motsvarade det sparbetning man ålagt. Sparbetning skulle uppnås utan några uppsägningar. I rapporten presenterades även förslag till ny verksamhetsinriktning samt förslag till lokal organisation för att underlätta det problemorienterade arbetssättet.

Utredaren hänvisade till kvarterspoliserna och beskrev närpoliserna som kvarterspoliser men med mer långtgående arbetsuppgifter. I Stockholms län skulle det finnas 1 500 närpoliser. I varje närpolisområde skulle ca 30 poliser arbeta i egna lokaler. Ett område skulle omfatta 30 000 invånare och riktmärket skulle vara en polis per tusen invånare. Enligt utredaren skulle

*närpolisområdena ha en större verksamhetsbas än kvarterspolisen

*närpoliserna i allt väsentligt klara alla normala polisiära uppgifter i området samt ha det territoriella ansvaret för närpolisområdet

*riktmärket för hela riket vara en polis per tusen invånare

*ett närpolisområde omfatta cirka 30 000 invånare

*det problemorienterade arbetssättet genomsyra närpolisverksamheten vilket förutsatte att en stor del av verksamheten i området var planerad

*närpoliserna ha god kunskap om det egna området

*man vid fördelningen av resurser inom länet ta hänsyn till den faktiska arbetsbelastningen likväl som befolkningstal.

I länen skulle trafikövervakning, sjöpolis, hundverksamhet, länskommunikationscentral, polisrytteri, piket, nationell insatsstyrka, försvarsplanering, kriminalpolisverksamhet, förvaltningsuppgifter, delgivningsverksamhet och interna utredningar

finnas. Utredaren föreslog att utryckningsverksamheten skulle renodlas samtidigt som kriminalpolisarbetet integrerades med polisverksamheten i övrigt. Man ville luckra upp den skarpa gränsen mellan ordningspolis och kriminalpolis genom att den polisoperativa verksamheten förenades i en avdelning med gemensam ledning på distriktsnivå. Den regionala kriminalpolisverksamheten skulle inriktas på uppgifter av kvalificerad och specialiserad art, särskilt underrättelseverksamhet och spaning. Utredningar skulle utföras av närpoliser och i distrikten. För övervakningsverksamheten föreslogs ett arbetssätt med långtgående förstahandsåtgärder. - - - Utredaren menade att utryckningsverksamheten skulle kunna rationaliseras genom bättre planerad verksamhet. Vidare föreslogs att utryckningsverksamheten skulle samlas i ett större geografiskt verksamhetsområde.

Första gången som begreppet närpolis nämns i en proposition anses vara i budgetpropositionen för år 1994 (se Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet [Rapport 1998/99:9] s. 22). I den nu nämnda propositionen uttalades att det måste utvecklas en närpolisverksamhet i hela landet som bygger på ökad synlighet och tillgänglighet samt på ett förebyggande problemorienterat polisarbete i nära samverkan med de människor som finns i lokalsamhället. Det framhölls i propositionen att detta innebär att den dåvarande kvarterspolisverksamheten skulle utvecklas och förbättras (prop. 1993/94:100, bil. 3 s. 4 ff. och 62).

I de därpå följande årens budgetpropositioner har därefter gång på gång understrukits att arbetet med att genomföra närpolisreformen skall fullföljas.

I budgetpropositionen för åren 1995 och 1996 anges att regeringen har gjort en fördjupad prövning av polisens verksamhetsinriktning. Det framhålls att det kriminalpolitiska målet för polisen även fortsättningsvis skall vara att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Vidare att det problemorienterade synsättet är strategin för polisens arbete. Det betonas att för att kunna uppfylla målen och arbeta efter strategin skall utvecklingsarbetet av polisverksamheten för de närmaste åren följa två huvudlinjer; en för närpolisverksamhet och en för den kvalificerade brottsutredningsverksamheten. I propositionen framhålls att det i närpolisverksamheten är av stor vikt att bättre utnyttja den generalistkompetens som polismännen har fått i sin utbildning och utifrån ett problemorienterat synsätt arbeta för att minska brottsligheten och skapa trygghet i närsamhället.

I propositionen beskrivs att när det gäller brottsutredningsverksamheten har denna traditionellt bedrivits vid kriminalavdelningar-

na. Det framhålls att utvecklingen under senare år har allt mer gått mot att denna verksamhet även bedrivs inom andra av organisationens delar t.ex. ordnings- och trafikavdelningarna. Nästa steg i denna utveckling är, enligt vad som uttalades i propositionen, att utredningar av den s.k. vardagsbrottsligheten sker inom närpolisverksamheten. Detta förutsattes leda till att kriminalpolisen gavs möjlighet att koncentrera sig på den mer kvalificerade spanings- och utredningsverksamheten (prop. 1994/95:100, bil. 3, avsnitt 4.1).

I budgetpropositionen för år 1997 framhålls att närpolisverksamheten skall bli basen i polisens verksamhet. Det betonas att för att detta skall bli möjligt har polisen på de flesta håll ändrat sin organisation. Det påpekas också att det är av central betydelse att förändringen inte stannar vid detta utan att närpolisverksamheten utvecklas mot ett mer problemorienterat arbetssätt, en förbättrad utredningsverksamhet och en större samverkan med dem som berörs av brottsligheten. Vidare nämns att polisens arbetstider måste anpassas till behovet av polisverksamhet. En annan viktig fråga i detta utvecklingsarbete framhålls vara att organisera utryckningsverksamheten så att närpolisernas planerade aktiviteter kan genomföras på ett effektivt sätt (prop 1996/97:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.1.3).

I budgetpropositionen för år 1998 anges att det enligt polismyndigheternas redovisningar fanns cirka 4 900 närpoliser den 30 juni 1997. Det motsvarade då 30 procent av landets poliser. I propositionen framhölls att detta innebar att polismyndigheterna hade uppnått eller närmast sig den antalsmässiga nivå på närpolisverksamheten som man förutsatt i sin verksamhetsplanering. Regeringen bedömde då att närpolisverksamheten var på god väg att nå den nivå där den kan utgöra basen i polisverksamheten (prop. 1997/98:1, utg.omr. 4, avsnitt 3.3.2).

I budgetpropositionen för år 1999 konstateras bl.a. att bemanningen på vissa närpolisområden, kanske främst i storstadsområdena, var alltför låg. Det framhålls att enligt RPS uppfattning har kvaliteten på närpolisens brottsutredningar förbättrats men att utredningsverksamheten i många närpolisområden tar alltför mycket tid. Behovet av metodutveckling, teknikstöd och effektivisering framhålls därför vara stort (prop. 1998/99:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.3.2).

Av budgetpropositionen för år 2000 framgår att närpolisorganisationen i genomsnitt stod för hälften av alla ärenden som polismyndigheterna redovisade till åklagare. Det var en ökning med 16 procent jämfört med år 1997. Det framhålls att anpassningen av

närpolisens arbetstider till vad som behövs med hänsyn till risken för brott och ordningsstörningar fortfarande rymmer en stor utvecklingspotential. Vidare nämns att frågan om att finna en balanserad avvägning mellan utryckningsverksamhet och annan verksamhet fortfarande är i fokus.

Det betonas att en stor del av utredningsverksamheten bedrivs inom närpolisorganisationen. I propositionen framhålls att RPS har uppmärksammat att utredningsverksamheten tar en allt större del av närpolisens resurser och menar att det är nödvändigt att utredningsverksamheten effektiviseras för att inte hindra utvecklingen av övrig verksamhet. I propositionen nämns även att Polishögskolan genomför en bred brottsutredningsutbildning för närpolisen. Det framgår att totalt 400 närpoliser kommer att genomgå central utbildning varje år under en treårsperiod (prop. 1999/00:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.3.2).

I budgetpropositionen för år 2001 betonas att närpolisreformen genomfördes under en tid då polisverksamheten präglades av besparingar och stora omorganisationer och därför innebar betydande påfrestningar på polisorganisationen. De frågor om resurs- och ansvarsfördelningen mellan närpolisen och övriga polisverksamheter som uppstod när reformen genomfördes är – framhålls det – delvis ännu olösta. Det beskrivs att det på flera håll i landet pågår försök med att integrera annan verksamhet av lokal natur, främst ingripande verksamheten, med verksamheten i närpolisområdena. Enligt vad som framgår av propositionen kan på detta sätt planeringen underlättas och den problemorienterade ansatsen breddas. Det anges att denna utveckling bör intensifieras.

Därutöver framhålls att det är avgörande för hela polisväsendet att närpolisområdena nu får de resurser och den kompetens som behövs för att närpolisen verkligen skall bli basen i polisverksamheten (prop. 2000/01:1, utg.omr. 4, avsnitt 4.4.3).

I budgetpropositionen för år 2002 anges att det enligt vad RPS har angett finns en uppenbar risk att utvecklingen går tillbaka mot en händelsestyrd utrycknings- och utredningsverksamhet om inte närpolisreformen konsekvent drivs vidare. Det beror enligt styrelsen huvudsakligen på att de personella resurserna inte har varit tillräckliga. Närpoliser har tagits i anspråk för akuta utryckningar och prioriterade utredningar i högre grad än vad som skulle varit fallet med större resurser. På många håll anser sig närpoliserna enligt styrelsen utgöra en personalpool för att täcka behov i andra delar av polisverksamheten.

I den sist nämnda propositionen har regeringen även närmare angett vad som bör känneteckna närpolisverksamhet i närpolisområden. Det innebär för det första att det bästa sättet att bekämpa brott är att förebygga dem. För det andra innebär det att allt polisarbete skall baseras på kunskap, kartläggning, uppföljning och analys. Ett strategiskt och kunskapsbaserat arbetssätt innebär att tydliga mål för verksamheten ställs upp och dokumenteras, att arbetet följs upp och att verksamhetsresultatet jämförs med målen. Den tredje principen är att närpolisen skall samverka med andra aktörer som berörs av eller kan påverka brottsligheten i lokalsamhället (prop. 2001/02:1, utg.omr. 4, s. 60 f.). Att dessa tre principer allmänt gäller framgår av den senaste budgetpropositionen (prop. 2003/04:1, utg.omr. 4, avsnitt 3.4.2).

I budgetpropositionen för år 2003 betonas att koncentrationen av polisverksamheten till närpolisområdena skall fortsätta. Närpolisområdena bör enligt vad som sägs ansvara för all polisverksamhet som inte kräver specialkompetens (prop. 2002/03:1, utg.omr. 4, s. 18 och 28).

I budgetpropositionen för år 2004 understryks att närpolisen är basen i all polisverksamhet samt att närpolisen, på de flesta håll, på sikt bör kunna omfatta all polisverksamhet som inte kräver specialistkompetens eller som av andra skäl bör bedrivas centralt. Det framhålls också att en erfarenhet som har blivit tydlig på senare tid är att närpolisområdena måste vara tillräckligt stora för att självständigt och med eget ansvar kunna bedriva en slagkraftig och flexibel polisverksamhet med hög kompetens. Det konstateras att det är en omställning som för närvarande pågår. Det betonas dock att samtidigt skall kravet på lokal förankring upprätthållas. En möjlighet som, enligt vad som anges, kan vidareutvecklas är att polisverksamheten i flera närpolisområden samordnas (prop. 2003/04:1, utg.omr. 4, avsnitt 3.4.2).

8.3 RPS definition av närpolisverksamhet

RPS har definierat vad som avses med närpolisverksamhet. Denna definition lyder;

- Verksamheten skall bedrivas problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar i området.
- Verksamheten skall organisatoriskt bedrivas inom ett geografiskt avgränsat område inom polisdistrikt (närpolisområde).

- De poliser som arbetar i närpolisområdet skall arbeta mot brotts- och trygghetsrelaterade mål. Varje polis bör tilldelas ett personligt ansvarsområde; ett sådant ansvarsområde bör i första hand vara geografiskt, även ett funktionellt ansvar kan dock förekomma.
- Arbetet skall inriktas mot vardagsbrottsligheten inom närpolisområdet och mot de där förekommande ordningsproblemen; ungdomsbrotten skall så långt det är möjligt handhas av närpoliserna; de prioriterade områdena våldsbrott och narkotikabrottslighet skall särskilt beaktas; detsamma gäller brott med rasistiska inslag.
- Ansvaret för utryckningsverksamheten skall vara begränsat; närpolisernas medverkan i utryckningsverksamheten skall organiseras så att planerade aktiviteter kan genomföras på ett effektivt sätt.
- Inom ramen för det problemorienterade arbetssättet och med en noggrann analys av behoven skall närpoliserna själva i stor utsträckning planera sin arbetstid.

8.4 RPS redovisning av närpolisarbetets utveckling m.m.

I oktober 2000 lämnade RPS en redovisning till regeringen av närpolisarbetets utveckling, framtida innehåll och form (dnr Ju2000/5169/PÅ). RPS redovisning bygger på en rapport som en utredningsgrupp vid RPS tagit fram. RPS har framhållit att man kommer att ta fasta på de uppfattningar rapporten redovisar och låta dem ligga till grund för det fortsatta utvecklingsarbetet. Av utredningsgruppens rapport framgår bl.a. följande.

För de poliser som rekryterades till närpolisen fanns det inte några krav på att de skulle ha vana av att arbeta med brottsutredningar. Detta förhållande i kombination med att närpolisen på många orter fick ansvar för att utreda alla ungdomsbrott och även alla vardagsbrott ledde till att utredningarna inte höll högsta kvalitet. De personer som förordnades som förundersökningsledare hade enligt rapporten ofta inte heller någon vana vid utredningsarbete eller av att arbeta som förundersökningsledare.

I rapporten konstateras dock att med hjälp bl.a. av s.k. åklagarmentorerna har kvaliteten på brottsutredningarna blivit bättre. Det framhålls samtidigt att mycket återstår att göra, främst för att korta genomströmningstiderna, bl.a. i form av bättre första och andrahandsåtgärder, effektivare överlämningsrutiner, bättre samordning samt förundersökningsdirektiv.

Av rapporten framgår att det inom vissa myndigheter är vanligt förekommande med särskilt avsatta brottsutredare inom närpolisområdet, medan man inom andra myndigheter strävar efter att skapa en så effektiv allpolis om möjligt. Utredningsgruppen anser att den första modellen i ett kort perspektiv skapar en högre kompetens, medan allpolismodellen skapar en bredare och mer kunnig polis på sikt. Allpolismodellen ökar enligt utredningsgruppen möjligheten att minska antalet utredningsmän i en brottsutredning eftersom många brottsutredningar med den modellen kan färdigställas av den som har initierat utredningen.

En slutsats som utredningsgruppen redovisar är bl.a. att närpolisreformen aldrig har fått chansen att fungera som det var tänkt. Om inte polisen är uppmärksam och konsekvent arbetar vidare med införandet av närpolisarbetet och det problemorienterade arbetssättet, finns det enligt arbetsgruppen en uppenbar risk att polisen är på väg tillbaka mot ett arbetssätt med renodlad händelsestyrd uttrycknings- och utredningstjänst.

RPS konstaterar för egen del att begreppet närpolisverksamhet har tolkats olika. Begreppet har enligt styrelsen hos många myndigheter blivit en fråga om organisationsformer i stället för en ny modell för polisverksamhet. Utbyggnadstakten har också varit skiftande. På de flesta håll har utbyggnaden av närpolisen skett på bekostnad av annan verksamhet enligt RPS.

Enligt RPS har närpolisreformen starkt bidragit till att öka samverkan inom polisen, t.ex. mellan ordnings- och kriminalpoliser. Samverkan med andra aktörer har också ökat, t.ex. mellan polisen och kommunerna.

I regleringsbrevet för år 2002 fick RPS i uppdrag att redovisa de åtgärder som har vidtagits för att vidareutveckla och sprida det problemorienterade arbetssättet. Av redovisningen skulle bl.a. framgå vilka åtgärder som vidtagits för att närpolisen skall bli basen i polisverksamheten. Uppdraget redovisades av RPS i juni 2002 (RPS dnr POL-480-3058/02).

Av RPS redovisning framgår bl.a. att ett flertal polismyndigheter har inrättat en närpolisavdelning för bl.a. samordning, utveckling och uppföljning av arbetet inom närpolisenheter.

Enligt vad RPS anger har en minskad personaltillgång vid vissa polismyndigheter medfört att närpolisområden har slagits samman. Syftet med dessa sammanslagningar har varit att minska sårbarheten. Detta har dock inneburit att antalet närpolisområden har minskat. Enligt RPS bedömning är denna utveckling i princip rationell.

RPS bedömer att närpolisverksamheten har förändrats sedan starten i början av 1990-talet. Styrelsen anger att under tiden fram till juni 2001, då antalet poliser minskade, det inte alltid har varit möjligt att hålla en tillfredsställande bemanning i närpolisområdena. När personalförstärkning till andra enheter inom polisen blivit nödvändiga har myndigheter tvingats kommandera bort poliser från närpolisen enligt RPS. När den händelsestyrda polisverksamheten inte fungerat på grund av brist på poliser har myndigheterna varit tvungna att krympa närpolisorganisationen för att kunna hålla nivån på den akuta verksamheten uppe. Det har enligt RPS gjorts att polisverksamheten i närpolisområdena fått vidkännas inskränkningar som varit påfrestande. För att en förbättring skall kunna ske måste enligt RPS antalet poliser öka och antalet civilanställda i vart fall inte minska. Enligt styrelsen är satsningen på utvecklingen av polisverksamheten i närpolisområdena dock inte enbart en fråga om resurser. Även fortsatt utbildning krävs enligt RPS.

8.5 RÅ:s arbetsgrupp

År 1996 tillsatte RÅ en särskild arbetsgrupp som fick i uppdrag att göra en översyn av den brottsutredande verksamheten inom närpolisen. Bakgrunden till uppdraget var att RÅ då konstaterat att kvaliteten på utredningsverksamheten generellt sett sjunkit väsentligt, att polisens förundersökningsledarskap fungerade dåligt samt att det rådde brist på kvalificerad utredningspersonal. I september samma år avlämnade arbetsgruppen rapporten *Utredningsverksamheten vid närpolisen* (Metodfrågor 1996:1).

Sammanfattningsvis kom arbetsgruppen fram till att RÅ och RPS skulle verka för bl.a. att

- alla närpoliser har grundläggande kunskaper i brottsutredning,
- förundersökningsledarna hos närpolisen har adekvat utbildning för sin uppgift,
- närpolisen får återkommande vidareutbildning,
- någon form av närpolissamordnare inrättas,
- goda kontakter mellan åklagarna och närpoliserna etableras, t.ex. genom inrättande av mentorskap eller liknande,
- ett kvalitetstänkande införs av innebörd att kvaliteten på brottsutredningarna genom små stegvisa förändringar ständigt skall förbättras,

- det redan tillgängliga teknikstödet distribueras till alla tänkbara användare,
- det lokalt finns tillräckligt stöd för användare av den nya tekniken för att undvika att sådan teknik förpassas till skrivbordslådan,
- det förenklade brottsutredningsförfarandet kommer till användning,
- resurser läggs på utbildning om långtgående s.k. förstahandsåtgärder samt att
- någon form av modell för utformande av mallar utvecklas.

8.6 Riksdagens revisorers rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9)

På initiativ av justitieutskottet granskade Riksdagens revisorer i slutet av 1990-talet organisationsförändringar inom rättsväsendet (se även avsnitt 2.8.3). I granskningen ingick framför allt polis- och åklagarväsendena men även tingsrätternas och häktenas organisation berörs. Granskningen omfattade även en kartläggning av förundersökningsarbetet i tre län. Resultatet av granskningen presenterades i juni 1999 i rapporten *Organisationsförändringar inom rättsväsendet* (Rapport 1998/99:9).

Revisorerna granskade handläggningstidernas längd. Det gick till så att man granskade ärendehandläggningen av anmälda misshandelsbrott i tre län under en viss period. I ärendena fanns en skäligen misstänkt person född 1973. Vid undersökningstillfället i augusti 1998 hade 57 procent av de totalt 341 ärendena avskrivits medan 24 procent fortfarande var öppna. Endast 18 procent av ärendena hade lett till lagföring. De avslutade ärendena hade tagit mellan 185 och 233 dagar från anmälan till dom. Revisorerna fann att handläggningstiden för den aktuella typen av ärenden var anmärkningsvärt lång.

Revisorerna lät även genomföra ett antal enkätundersökningar. Dessa riktades till domare, offentliga försvarare, utredare vid försäkringsbolag samt intagna på anstalt. Enkätsvaren visade att många av de tillfrågade ansåg att brottsutredningarnas kvalitet blivit sämre under 1990-talet. Bl.a. riktade flera av försvararna kritik mot polisens förhörsteknik och brist på iakttagande av objektivitetsprincipen. Enligt vad många domare uppgav ledde den sämre kvaliteten till att fler åtal ogillas. Man menade att med en förundersökning av

högre kvalitet hade utgången blivit en annan. Revisorerna såg allvarligt på den framförda kritiken.

Revisorerna konstaterade att utredningsverksamheten decentraliserades genom närpolisreformen. Vidare att specialiseringen inom närpolisområdena och utbildningen av närpoliserna varierade mellan olika myndigheter. Revisorerna ansåg att utredningskvaliteten skulle öka och handläggningstiderna bli kortare om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisområdena genomfördes. En sådan specialisering ansåg revisorerna skulle kunna genomföras inom ramen för nuvarande organisation.

En ökad satsning på utbildning av de poliser som arbetar med utredningar skulle enligt revisorerna också förbättra utredningarnas kvalitet. Revisorerna förordade här att fler poliser med intresse för speciella typer av brottsutredningar borde efter några års tjänstgöring erbjudas särskild kvalificerad vidareutbildning inkluderande handledning och praktik. Granskningen visade även att det problemorienterade arbetssättet inte hade fått genomslag i all polisverksamhet, utan i stort sett uteslutande kommit att förknippas med närpolisverksamhet. Revisorerna föreslog därför att samtliga poliser skall få utbildning i problemorienterat arbetssätt om detta skall få någon praktisk effekt.

Revisorerna fann också att den koncentration som finns på att redovisa polisens och åklagarnas arbete i kvantitativa termer kan innebära att verksamheternas kvalitet kommer i andra hand. Revisorerna menade dessutom att det för dem varit svårt att få en uppfattning om kvaliteten på polisens och åklagarnas arbete.

Revisorerna ansåg att den tillsyn som bedrivs av förundersökningsverksamheten inte är tillräcklig. Polisens och åklagarnas utredningsverksamhet bör betraktas som en helhet när förundersökningsarbetet inspekteras menade revisorerna. Revisorerna föreslog en förstärkt tillsyn i denna del och att en utredning bör tillsättas för att utreda frågan om ett oberoende tillsynsorgan bör tillsättas.

I rapporten lämnade revisorerna även förslag på kvalitetshöjande åtgärder för åklagarnas verksamhet, bl.a. i form av en utökad samverkan mellan tingsrätterna och åklagare.

Med anledning av riksdagens revisorers rapport har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att regeringen bör se över frågan om utredningsverksamhetens organisation hos polisen och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen (bet. 1999/00:JuU11, rskr. 1999/00:211).

8.7 RRV:s granskning om närpolisreformens genomförande

8.7.1 Närpolisreformen och polisens arbetstider - en granskning av resursutnyttjandet inom polisen (RRV 1999:42)

RRV har på regeringens uppdrag granskat polisen vid ett flertal tillfällen. I rapporten *Närpolisreformen och polisens arbetstider - en granskning av resursutnyttjandet inom polisen* (RRV 1999:42) behandlas bl.a. närpolisreformens genomförande. I rapporten fann RRV att ett antal hinder för att genomföra närpolisreformen kvarstår. RRV konstaterade att närpolisreformen är organisatoriskt genomförd men att det alltjämt finns betydande brister i genomslaget i polisarbetet. De hinder för ett fortsatt genomförande av reformen som kräver åtgärder är enligt RRV den endast delvis förändrade synen på polisarbetet, den i dagsläget svaga arbetsgivaren, den lokala styrningen av närpolisarbetet, den löpande planeringen och utnyttjandet av utryckningsverksamheten i närpolisarbetet samt den svaga tillämpningen av analys och uppföljning som grund för det problemorienterade polisarbetet.

RRV:s bedömning var dock sammanfattningsvis att de redovisade hindren inte motiverar ett ifrågasättande av närpolisreformen och det problemorienterade polisarbetet.

RRV fann också, efter att ha granskat antalet utryckningspoliser per ingripande, att kapacitet inom utryckningsverksamheten skulle kunna överföras till andra verksamheter inom närpolisområdena, exempelvis förebyggande och problemorienterade insatser.

8.7.2 Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning (RRV 2000:9)

I rapporten *Fortsatt utveckling av Polisen – en uppföljande granskning* (RRV 2000:9) redovisas RRV:s samlade slutsatser och förslag med utgångspunkt från bl.a. den i avsnitt 8.7.1 nämnda delrapporten.

I rapporten förordade RRV att antalet närpolisområden bör minska för att på så sätt åstadkomma större närpolisområden. Därigenom skulle polisverksamheten kunna bedrivas effektivare och mer flexibelt enligt RRV:s bedömning.

RRV bedömde vidare att polismyndigheterna borde ta fram ett bättre underlag för dimensionering av verksamheten. Det förordades att RPS i samråd med polismyndigheterna skulle utarbeta riktlinjer för hur verksamheten skall dimensioneras.

RRV ansåg att en operativ samordningsfunktion, som några veckor i förväg kan planera hur de tillgängliga resurserna inom myndigheten skall disponeras, bör övervägas i samtliga polismyndigheter. Detta skulle enligt RRV:s bedömning leda till ett effektivare resursutnyttjande och i förlängningen minskade kostnader.

RRV:s granskning visade också att antalet polistimmar skulle kunna öka genom att utifrån verksamhetsintresset förlägga arbetstiden på ett sådant sätt att korta arbetsveckor i större utsträckning undviks. RRV förordade att RPS årligen skulle göra en jämförande analys av de genomsnittliga veckoarbetstiderna i polismyndigheterna för att granska vilka polismyndigheter som har förutsättningar att öka den genomsnittliga veckoarbetstiden.

I rapporten behandlas även polisens IT-stöd samt ekonomistyrning.

8.8 BRÅ:s granskning av närpolisreformen

I april 1999 fick BRÅ i uppdrag av regeringen att granska närpolisreformens genomförande. Uppdraget har redovisats i tre delrapporter.

8.8.1 Svensk polis i förändring – En granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 1999:8)

I juli 1999 redovisade BRÅ den första delen av uppdraget genom rapporten *Svensk polis i förändring – En granskning av närpolisreformen* (BRÅ-rapport 1999:8). Rapporten bygger bl.a. på uppgifter från polisens verksamhetsstatistik och på intervjuer med närpolischefer och poliser i tio närpolisområden vid Polismyndigheten i Skåne.

Enligt rapporten arbetar knappt 40 procent av Sveriges poliser som närpoliser. Av undersökningen i Skåne framkom att närpoliserna tillbringar ungefär hälften av arbetstiden inne på närpolisstationen och 10 procent åt fotpatrullering.

Över 80 procent av närpoliserna i Skåne uppger att de i stor utsträckning själva styr över sitt dagliga arbete och lika många att de

arbetar problemorienterat. Motsvarande andel bland poliser i utrycknings- och utredningsverksamhet var ca 45 respektive 30 procent.

Av de närpoliser som arbetar problemorienterat genomför så gott som alla kartläggningar och analyser av brottslighet och ordningsstörningar. Däremot är det bara drygt hälften av dem som följer upp det problemorienterade arbetet. De flesta närpoliser dokumenterar sitt arbete dagligen eller veckovis. De använder sig dock inte av den samlade dokumentationen för närpolisen när de planerar sitt arbete. Hälften av närpoliserna uppger att dokumentationen i första hand används som redovisning till områdeschefer. En femtedel uppger att de överhuvudtaget inte vet vad dokumentationen används till.

BRÅ drar slutsatsen att kvaliteten i det problemorienterade arbetssättet behöver utvecklas, särskilt när det gäller uppföljning.

BRÅ redovisar också en undersökning av närpolisens arbetstider vid fyra myndigheter. Den genomfördes under en månad år 1998 och visar att närpolisen i dessa myndigheter i hög utsträckning arbetar under kontorstid men också att mer än hälften av de poliser som är i tjänst under helgnätter är närpoliser.

8.8.2 Polisens organisation och verksamhet – En fortsatt granskning av närpolisreformen (BRÅ-rapport 2000:4)

I en andra delredovisning av uppdraget att granska närpolisreformen undersökte BRÅ närmare hur närpolisreformen organisatoriskt och verksamhetsmässigt hade utvecklats i landet. I rapporten analyseras bl.a. vilken betydelse närpolisorganisationen har för polisens prioriteringar och arbetsuppgifter. BRÅ genomförde bl.a. en enkätundersökning som omfattade samtliga poliser som var i tjänst under ett bestämt arbetspass vid myndigheter med varierande storlek på närpolisorganisationen. Resultatet av granskningen presenterades i september 2000 i rapporten *Polisens organisation och verksamhet – En fortsatt granskning av närpolisreformen* (BRÅ-rapport 2000:4).

BRÅ konstaterar att vid vissa av de granskade myndigheterna har det genomförts organisationsförändringar som syftar till att integrera utrycknings- och utredningsverksamhet med närpolisverksamhet. I andra myndigheter har förändringar gjorts som syftar till att dela upp dessa verksamhetsgrenar. I rapporten drar BRÅ den slutsatsen att en alltför specialiserad närpolisverksamhet, i betydelsen

att vissa poliser uteslutande arbetar med brottsförebyggande frågor, kan riskera att leda till intressekonflikter och försvåra möjligheten för reformen att få genomslag i det praktiska polisarbetet.

BRÅ redovisar vidare att bl.a. enkätsvaren visar att närpoliser arbetar med olika polisiära uppgifter i sitt närpolisområde och därför generellt kan beskrivas som allpoliser. Det förhållandet att relativt många poliser uppger att de arbetar med såväl utrycknings- som utredningsverksamhet som förebyggande verksamhet bedömer BRÅ som positivt.

8.8.3 Hur – var – närpolis (BRÅ-rapport 2001:5)

I maj 2001 presenterade BRÅ rapporten *Hur – var – närpolis* (BRÅ-rapport 2001:5). Rapporten utgjorde BRÅ:s slutrapport från granskningen av närpolisen. BRÅ:s slutsatser i rapporten bygger på den undersökning som BRÅ genomförde i april 1999 av 350 närpoliser vid Polismyndigheten i Skåne och en studie som gjordes av BRÅ under våren år 2000 av närpolisverksamheten vid polismyndigheterna i Blekinge och Gotland. Till grund för rapporten ligger slutligen även en omfattande enkätundersökning till landets då samtliga 330 närpolischefer som BRÅ genomförde under hösten år 2000.

En komplicerad faktor när det gäller att utvärdera närpolisreformen är enligt vad BRÅ framför i rapporten att det samtidigt som reformen genomfördes även genomfördes andra förändringar inom polisen. Polismyndigheter slogs samman, antalet civilanställda minskade, omfattande pensionsavgångar ägde rum inom polisen och Polishögskolan hade ett längre intagningsstopp. I rapporten framhålls att detta medför att det är svårt att urskilja vad som varit en konsekvens av närpolisreformen och vad som varit konsekvenser av andra förändringar.

I rapporten framhålls att en grundläggande idé med närpolisreformen var att lokalt förankrade poliser skulle ansvara för det mesta av arbetet inom ett geografiskt område. De lokala poliserna skulle t.ex. ingripa vid akuta händelser, utreda anmälda brott och arbeta brottsförebyggande. I stället för att det skulle finnas poliser som uteslutande arbetade med brottsförebyggande frågor och poliser som uteslutande var ordningspoliser respektive kriminalpoliser, eftersträvades generalister eller allpoliser.

År 2000 uppgick antalet närpoliser enligt rapporten till ca 6 400. Enligt den undersökning som BRÅ presenterar i rapporten framgår

att hälften av landets närpoliser kunde betecknas som allpoliser. Var fjärde närpolis arbetade uteslutande inom uttryckningsverksamheten medan en femtedel i huvudsak arbetade med brottsutredningar.

BRÅ konstaterar att det troligen är både nödvändigt och önskvärt att ha en viss funktionsuppdelning inom närpolisorganisationen. För att kunna arbeta effektivt mot vissa typer av brott, bl.a. kvinnofridsbrott och brott med rasistiska och främlingsfientliga inslag, bör det enligt BRÅ finnas en spetskompetens även inom närpolisorganisationen. Det avgörande enligt BRÅ är dock att polisens olika verksamhetsområden inte isoleras från varandra utan ses som samverkande delar. Begreppet allpolis, menar man, behöver inte enbart avse den enskilde polisen utan kan beteckna arbetet inom närpolisområdet. Detta under förutsättning att antalet poliser i området är tillräckligt stort.

BRÅ konstaterar att antalet närpoliser per närpolisområde har ökat bl.a. eftersom antalet närpolisområden har minskat. För att behålla och utveckla polisens lokala förankring även i större närpolisområden kan, enligt BRÅ, enskilda polismän få geografiska ansvarsområden.

I rapporten konstateras också att statsmakternas intentioner är att närpolisverksamheten skall utgöra basen i polisorganisationen. Om man med detta menar att polisens arbetsuppgifter i första hand bör utföras i enlighet med allpolismodellen, kan närpolisreformen enligt BRÅ inte anses fullt utbyggd. BRÅ konstaterar att för en inte obetydlig del av landets poliser har reformen troligen främst inneburit ett namnbyte. Poliser som tidigare benämndes ordningspoliser respektive kriminalpoliser, benämns i dag närpoliser utan att någon egentlig förändring i deras arbetsätt har skett.

Av rapporten framgår att sedan mitten av 1990-talet är det allt fler av polisens utredningar avseende vardagsbrottslighet som utförs av närpoliser. Vid vissa polismyndigheter svarar närpoliserna för majoriteten av brottsutredningarna. BRÅ framhåller också att det brottsutredande arbetet inom närpolisen under senare år i relativt hög grad har koncentrerats till poliser som i princip enbart arbetar med utredningsarbete. Vid de myndigheter där en högre andel av utredningsarbetet görs av närpoliser ökade antalet uppklarade brott mellan åren 1995 och 1998 jämfört med de polismyndigheter som inte decentraliserat denna verksamhet. BRÅ konstaterar därför sammanfattningsvis att det inte finns något stöd för uppfattningen att det skulle innebära en sämre produktion att ha utredningsansvaret för vardagsbrotten utlokaliserat på närpolisen.

När närpolisreformen väl är genomförd fullt ut tycks det enligt BRÅ snarare innebära att fler brott klaras upp. BRÅ framhåller att möjligen innebar förändringsprocessen i sig och det faktum att nya organisatoriska enheter skapades en produktionsminskning. Enligt BRÅ:s analys visade det sig nämligen att antalet uppklarade brott minskade vid de polismyndigheter som genomförde närpolisorganisationen tidigt. Vid dessa myndigheter skedde dock en snabbare återhämtning än vid andra myndigheter.

BRÅ:s slutsats är att allpolismodellen har fördelar. För att kunna arbeta effektivt mot vissa typer av brott bör dock spetskompetensen inom närpolisorganisationen förbättras enligt BRÅ. Att en funktionsindelning tillämpas inom polisen är enligt BRÅ i viss mån förklarligt. Yngre poliser kan ha lättare än äldre poliser att arbeta nätter och helger, varför de ofta återfinns inom utryckningsverksamheten. För att utreda brott krävs som regel kunskap som förvärvas med tiden, varför äldre poliser oftare återfinns här enligt BRÅ.

BRÅ konstaterar också att det utredningsarbete som görs av närpolisen har visat sig vara lika bra eller bättre än de utredningar som görs vid centrala enheter. En förklaring till detta är enligt BRÅ att många närpoliser som utreder brott är erfarna utredare. Sammanfattningsvis framhålls att utredningsverksamheten fungerar bra inom närpolisen.

8.9 Vilka brott utreds av närpolisen?

8.9.1 Närpolisen förutsätts utreda vardagsbrott

RPS har definierat vad som skall avses med närpolisverksamhet (avsnitt 8.3). Av denna definition framgår vad närpolisen skall arbeta med. Där framgår bl.a. att närpolisens ansvar för utryckningsverksamheten skall vara begränsat. När det gäller brottsutredningar anges att s.k. vardagsbrottslighet samt ungdomsbrott skall handhas av närpolisen. Vidare att våldsbrottslighet och narkotikabrottslighet samt brott med rasistiska inslag särskilt skall "beaktas".

Utredningsansvaret för vardagsbrottslighet ligger således hos närpolisen. Det finns emellertid inte någon enhetlig definition av vad som avses med vardagsbrottslighet. En definition är att det är sådan brottslighet som drabbar människor i deras vardag eller att

den utgörs av egendoms- och våldsbrott. Med egendomsbrott avses här stöld- och skadegörelsebrott (se t.ex. BRÅ-rapport 2002:4 s. 13 och 17). Vid en uppräknning av vardagsbrottslighet brukar brott som bl.a. stöld, snatteri, misshandel, olaga hot, skadegörelse, tillgrepp av fortskaffningsmedel, ofredande, ringa narkotikabrott, be-
drägeri, häleri, egenmäktigt förfarande och brott mot knivlagen utpekas som vardagsbrott (se t.ex. RÅ Metodfrågor 1996:1, Utredningsverksamheten hos närpolisen, s. 38 f. där de 15 vanligaste vardagsbrotten har "listats" samt vårt delbetänkande SOU 2001:93 s. 114).

En brottsutredning skall ledas av antingen polismyndigheten eller åklagaren. Om det brott som utredningen avser inte är av enkel beskaffenhet skall, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, utredningen ledas av åklagare (23 kap. 3 § RB). Vardagsbrottsligheten kan som huvudregel sägas falla under polismyndighetens förundersökningsledarskap. De skulle därmed också kunna definieras som brott av enkel beskaffenhet.

För att få ett begrepp om hur stor andel vardagsbrottsligheten utgör av den totalt anmälda brottsligheten kan nämnas att antalet polisanmälda tillgreppsbrott (dvs. brott enligt 8 kap. BrB) år 2001 utgjorde ca 56 procent (ca 667 000) av alla anmälda brott. År 2002 var motsvarande siffra ca 58 procent (knappt 687 000) av samtliga anmälda brott. År 2001 uppgick andelen polisanmälda skadegörelsebrott till ca 11 procent (ca 135 000) av den totalt anmälda brottsligheten. År 2002 uppgick antalet anmälda skadegörelsebrott till ca 140 000. Nämnas kan att nästan 60 procent av skadegörelsebrotten utgörs av åverkan på motorfordon eller klotter (BRÅ, Kriminalstatistik 2001, s. 23 ff. och 30 och BRÅ, Kriminalstatistik 2002, s. 27 f.). Det innebär således att antalsmässigt en stor del av alla brottsutredningar förutsätts handläggas inom närpolisorganisationen.

8.9.2 I praktiken varierar närpolisens utredningsansvar

När det gäller vilka brottsutredningar som i praktiken handläggs vid olika närpolisområden kan detta variera mellan olika polismyndigheter. För att visa detta kan följande myndigheter tjäna som exempel. Förhållandena som beskrivs nedan avser oktober/november 2002.

Polismyndigheten i Stockholms län

Vid Polismyndigheten i Stockholms län bedrivs utredningsverksamhet dels vid länskriminalpolisen, dels vid respektive polismästardistrikt. Polismästardistriktet är åtta till antalet. Utredningsverksamheten vid polismästardistriktet bedrivs såväl centralt vid en kriminalavdelning, som lokalt vid olika närpolisområden. Inom City polismästardistrikt finns därutöver två sidooperativa enheter – Södermalm och Norrmalm – som var och en har egna kriminaljourer (se nedan).

I en tjänsteföreskrift (TjF 2002:08, 127-G) finns en bestämmelse om ärendefördelningen mellan bl.a. länskriminalpolisen och polismästardistriktet. Bestämmelsen är utformad så att vid länskriminalpolisen skall utredas vissa särskilt angivna brott av allvarligare karaktär. Brottutredningar som enligt tjänsteföreskriften inte skall handläggas vid länskriminalpolisen handläggs vid polismästardistriktet eller polisområde (myndighetens enda polisområde finns i Arlanda). Länskriminalpolisen har dessutom en samordnande uppgift i länet när det gäller brottutredningsverksamheten.

Det är stor variation mellan de olika polismästardistriktet i Stockholms län när det gäller organisationen av utredningsverksamheten. Följande exempel från City respektive Västerorts polismästardistrikt får visa detta.

I City polismästardistrikt bedrivs brottutredning vid den operativa huvudenheten. Den består av olika rotlar, bl.a. en spaningsrotel, en utredningsrotel samt en ungdomsrotel. Den operativa huvudenheten har två sidooperativa enheter under sig. Var och en av de sidooperativa enheterna har i sin tur en utredningsjour samt två respektive fem närpolisområden under sig.

Vid de två utredningsjourerna utreds initialt samtliga brottsärenden i vilka polisen har gjort en uttryckning. Av dessa ärenden behåller och utreder utredningsjourerna sådana ärenden som man kan avsluta inom två till tre veckor. Sådana brottutredningar som bedöms inte kunna avslutas inom denna tid fördelas från utredningsjouren till antingen den operativa huvudenheten eller till något närpolisområde.

Vid de sammanlagt sju närpolisområdena som hör till City polismästardistrikt utreds huvudsakligen vardagsbrottslighet. Ungdomsbrottslighet utreds dock inte vid närpolisen. Denna typ av brottslighet utreds av ungdomsroteln vid den operativa huvudenheten. Ärenden i vilka den misstänkte är anhållen eller häktad hand-

läggs inte heller vid närpolisen, även om det brott som utredningen avser utgör ett vardagsbrott.

Vid Västerorts polismästardistrikt bedrivs utredningsverksamhet dels centralt vid distriktskriminalen, dels vid de sammanlagt sju närpolisområdena. Sedan år 1999, då en omorganisation skedde i polismästardistriktet, har distriktskriminalen huvudansvaret för distriktets brottsutredningsverksamhet. Där handläggs allt ifrån, som man där uttrycker det, ”snatteri till mord”. Närpolisområdena har endast ett begränsat ansvar för utredningsverksamhet. Där handläggs ungdomsbrottslighet under förutsättning att brottsutredningen bedöms vara av enklare karaktär. Närpolisområdena bedriver ibland även s.k. målrelaterad utredningsverksamhet. Det betyder att ett visst närpolisområde ibland gör en insats för att utreda t.ex. bilinbrott. Det aktuella närpolisområdet utreder då samtliga bilinbrott som har inträffat i området, oavsett gärningsmannens ålder.

Polismyndigheten i Skåne

Vid Polismyndigheten i Skåne bedrivs brottsutredningsverksamhet vid länskriminalpolisen, polisområden samt närpolisområden.

Länskriminalpolisen har utredningsansvar för grov brottslighet. Vid polisområdena, som är fem till antalet, handläggs sådana brottsutredningar som inte utreds av länskriminalpolisen eller vid närpolisen (se nedan). Utredningsverksamheten vid respektive polisområde sker vid områdenas kriminalsektioner. Kriminalsektionerna är organisatoriskt uppbyggda med dels en centraljour, som är bemannad dygnet runt, dels ett antal brottsrotlar. Brottsutredningar i vilka den misstänkte är frihetsberövad utreds initialt vid en centraljour. Om utredningen inte bedöms kunna slutföras där överlämnas ärendet till en brottsrotel. Varje polisområde har därutöver en spaningsrotel där vissa typer av spaningsärenden utreds.

Generellt sett kan sägas att enklare brottsutredningar handläggs vid myndighetens 41 närpolisområden. Vid två närpolisområden bedrivs dock ingen utredningsverksamhet alls (Kristianstad och Hässleholm). Utredningsverksamhet bedrivs i stället på polisområdesnivå i dessa orter. Närpolisen har dock i regel inte – även om undantag finns - utredningsansvar om den misstänkte är frihetsberövad. Det gäller således även om brottsutredningen i och för sig är av enklare slag. När det gäller ungdomsbrottslighet varierar närpolisområdenas utredningsansvar. Vid vissa närpolisområden utreds

t.ex. huvudsakligen ungdomsbrottslighet. Det kan då gälla samtliga typer av brottsutredningar och således inte enbart sådana som är av enklare slag.

Vid myndigheten finns därutöver en särskild trafikavdelning som utreder trafikrelaterade brott. Även narkotikabrottsutredningar har en annan organisation. Länskriminalen utreder vissa narkotikabrott bl.a. om brottet har internationell anknytning. Polisområdena utreder narkotikabrott antingen vid spaningsrotlar eller vid gatulangningsgrupper som finns vid närpolisområdena.

Polismyndigheten i Östergötlands län

Vid Polismyndigheten i Östergötlands län bedrivs brottsutredningsverksamhet dels vid kriminalenheter, dels vid närpolisområdena. Någon länskriminalpolis finns således inte där. Det finns sammanlagt tre kriminalenheter och 13 närpolisområden vid myndigheten. Vid fyra av närpolisområdena handläggs enbart ungdomsbrottslighet. Övriga brottsutredningar som geografiskt hör till dessa närpolisområden handläggs då i stället vid någon kriminalenhet. Vid två närpolisområden bedrivs ingen utredningsverksamhet alls (Linköping city respektive Norrköping city). Vid de närpolisområden som har brottsutredningsverksamhet handläggs vardagsbrottslighet. Närpolisen har dock i regel inte utredningsansvar om den misstänkte är anhållen eller häktad. Det gäller oavsett om den aktuella brottsutredningen avser ett vardagsbrott eller inte.

Polismyndigheten i Västerbottens län

Vid Polismyndigheten i Västerbottens län bedrivs utredningsverksamhet dels vid kriminalavdelningar/utredningsenheter vid respektive polisområde, dels vid närpolisområdena. Vid fall av särskilt grov brottslighet brukar man där dessutom tillsätta särskilda undersökningskommissioner som utreder det särskilda brottet. Polisområdena är två stycken med sammanlagt 16 närpolisområden under sig. Den utredningsverksamhet som bedrivs vid respektive närpolisområde är av varierande slag. Vid närpolisområde Umeå utreds enbart ungdomsbrottslighet, medan vid övriga närpolisområden utreds vardagsbrottslighet av enklare slag. Bemanningen vid respektive närpolisområde varierar. Det finns t.ex. närpolisområden med endast en polisman.

8.10 En specialiserad förundersökningsledarfunktion inom bl.a. närpolisen

Under senare år har man inom polisen arbetat aktivt för att begränsa antalet polisiära förundersökningsledare. Det har för närpolisens del inneburit en viss centralisering av förundersökningsledarfunktionen. Syftet med detta är att försöka stärka kompetens hos denna funktion inom polisen. Detta kan dock innebära att den som är polisiär förundersökningsledare inte alltid befinner sig ens på samma ort som den handläggare som arbetar med den aktuella brottsutredningen. Följande två exempel får belysa detta.

Vid Polismyndigheten i Örebro län bedrivs utredningsverksamhet dels vid länskriminalpolisen, dels vid närpolisområden som sammanlagt är tolv stycken. Polismyndigheten är uppdelad i tre länsdelar. I varje länsdel finns en förundersökningssamordnare och en biträdande sådan. Förundersökningssamordnarens uppgift är att fördela inkomna ärenden på utredningspersonal i närpolisområdena. Förundersökningssamordnaren fungerar också som förundersökningsledare i de ärenden som fördelas och ger direktiv för hur ärendet skall utredas i samband med fördelningen. Var och en av närpolischeferna har formell behörighet som förundersökningsledare, men i praktiken fungerar de i regel således inte som sådana. Anledningen till att förundersökningsledarskapet i viss mån har centraliserats på detta sätt beror enligt polismyndigheten på att ärendetillströmningen inte är tillräckligt stor i varje enskilt närpolisområde. Det skulle därmed vara svårt att upprätthålla kompetensen hos varje enskild polisiär förundersökningsledare.

Som framgått tidigare består Polismyndigheten i Västerbottens län av två polisområden med sammanlagt 16 närpolisområden under sig. Vid Polisområde Skellefteå finns totalt sju närpolisområden. Förundersökningsledarfunktionen har där centraliserats till ett närpolisområde (Närpolisområde city). Det innebär att den polisiäre förundersökningsledaren där fungerar som förundersökningsledare för polisområdets samtliga sju närpolisområden. Även vid polisområde Umeå/Södra Lappland har förundersökningsledarfunktionen centraliserats.

8.11 Uppklaringsprocent, genomströmningstid och balanser för viss vardagsbrottslighet

För att mäta effektiviteten eller kvaliteten i den brottsutredande verksamheten brukar bl.a. begrepp som uppklaringsprocent, genomströmningstid och balanser användas. Med utgångspunkt i dessa begrepp brukar sedan slås fast om den brottsutredande verksamheten klarar sin uppgift eller inte. Just genomströmningstidernas längd var för övrigt en faktor som, enligt Riksdagens revisorer (se avsnitt 8.6), skulle påverkas i positiv riktning om det genomfördes en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen. Vi vill här något uppehålla oss kring de nu nämnda begreppen samt också återge viss statistik för den antalsmässigt största delen av vardagsbrottslighet som stöld- och skadegörelsebrotten utgör.

För fullständighetens skull vill vi här nämna att även antalet ärenden som redovisas av polisen till åklagare samt lagföring utgör mått som brukar användas för att mäta effektiviteten i polisens utredningsverksamhet. Att ett ärende har redovisats från polisen till åklagare betyder att ärendet redovisats med förundersökningsprotokoll, förundersökningsanteckningar, förenklad redovisning eller som en rapport oavsett om polisen eller åklagaren varit förundersökningsledare. Andelen redovisade ärenden från polisen till åklagare är förhållandet mellan de ärenden som redovisades ett år, oavsett när de inkom, och de ärenden som inkom samma år (se om detta i t.ex. Polisens årsredovisning 2002 s. 71). Vi uppehåller oss dock inte här nämnvärt kring dessa begrepp.

8.11.1 Uppklaringsprocent

Att ett visst brott betecknas som uppklarat betyder inte att man bundit en gärningsman till brottet. Ett anmält brott anses som uppklarat även om ett eventuellt brott har preskriberats eller om en brottsutredning inte inleds eller läggs ned med motiveringen att brott inte kan styrkas eller att den anmälda händelsen inte utgör ett brott. Den sistnämnda kategorin, dvs. sådana brott som klaras upp utan att någon bundits till brottet, har benämnts tekniskt uppklarade brott. Övriga benämns då personuppklarade brott. I det senare fallet har en straffmyndig gärningsman bundits till brottet (BRÅ-rapport 2002:4 s. 12 f.).

Riksdagens revisorer har framhållit att ett mått som uppklaringsprocent är missvisande och att den framställer polisens utred-

ningsverksamhet som mer framgångsrik än vad den i själva verket är. Det har i det sammanhanget förordats att måttet personuppklarade brott vore bättre att använda eftersom det ger en mer rättvisande bild av vad som klaras upp. Enligt Riksdagens revisorer är också såväl regeringen som RPS tveksam till att använda uppklaringsprocenten som mått på polisens effektivitet i utredningsverksamheten. Riksdagens revisorer påpekar dock att i regeringens resultatbedömning av polisens utredningsverksamhet kommenteras uppklaringsprocenten (Riksdagens revisorer, Polisens avskrivningar av brott [Rapport 2002/03:19], s. 50, 51 och 56).

Uppklaringsprocenten har minskat sedan mitten av 1970-talet. Särskilt tydlig har minskningen varit sedan början av 1980-talet. Andelen uppklarade brott låg som högst år 1982 på 41 procent. Sedan år 1995 har uppklaringsprocenten legat relativt konstant runt 25 procent. År 2001 klarades således 26 procent eller cirka 315 000 brott upp. År 2002 var uppklaringsprocenten 27 procent. För år 2002 finns även andelen personuppklarade brott redovisade i BRÅ:s kriminalstatistik. Andelen uppgick till 15 procent för samtliga brott medan den för t.ex. skadegörelsebrottens del uppgick till 4 procent.

Nedgången har dock inte varit lika stor för alla typer av brott. Sett ur ett 25-årsperspektiv har uppklaringsprocenten för så kallade ingripandebrott (främst trafikbrott, narkotikabrott och butiksstölder) i princip inte minskat alls. När det gäller s.k. egendomsbrott (stöldbrott, förutom butiksstöld, samt skadegörelsebrott) har uppklaringsprocenten under denna period i det närmaste halverats. Den har minskat från cirka 14 procent till 8 procent. För våldsbrottens del har uppklaringsprocenten minskat i motsvarande omfattning som den totala uppklaringsprocenten.

Minskningen i uppklaringsprocenten för egendomsbrottens del anses ha genererats av en dubbel effekt, dels har antalet anmälda sådana brott successivt ökat, dels har antalet uppklarade sådana brott successivt minskat (BRÅ-rapport 2002:4 s. 6 och 18 f., BRÅ, Kriminalstatistik 2001, s. 62 samt BRÅ:s kriminalstatistik 2002).

Enligt vad vi har inhämtat från BRÅ finns det inte någon mer detaljerad statistik över vad som döljer sig bakom det som kan benämnas som icke uppklarade brott. De kan dock avse ärenden som alltjämt är öppna hos polisen eller sådana ärenden som har skrivits av hos polisen med hänvisning till att spaningsuppslag saknas.

RPS har framhållit att anledningen till att en förhållandevis så liten andel av tillgrepps- och skadegörelsebrotten redovisas till åklagare beror på att man i dessa ärenden oftast saknar en skäligen

misstänkt person eller andra spaningsuppdrag. Flertalet tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden avslutas således enligt RPS hos polisen utan vidare utredningsåtgärder (Polisens årsredovisning 2001, bilagan s. 9 och avsnitt 8.11.3 nedan).

Noteras skall dock att tillgrepps- och skadegörelsebrottsärendena tillsammans utgör en stor andel av samtliga ärenden som polisen redovisar till åklagare. Det är nämligen den näst största ärendegruppen efter trafikbrott och uppgick år 2002 till knappt 48 000 ärenden. År 2000 uppgick den ärendegruppen till knappt 52 000 (Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 24).

Sammantaget betyder detta emellertid att en stor del av sådan brottslighet som närpolisorganisationen i dag förutsätts ha utredningsansvar för, sett i ett längre perspektiv, uppvisar en kraftig minskning mätt i antalet uppklarade brott.

8.11.2 Genomströmningstid

Ett annat mått på polisens effektivitet i den brottsutredande verksamheten utgörs av genomströmningstidernas längd. Med genomströmningstid avses i detta sammanhang tiden mellan brottsanmälan och slutredovisning av polisen. Slutredovisningen består då i de allra flesta fall i att ärendet redovisas till åklagare eller att ärendet skrivs av. En utredning kan emellertid också avslutas hos polisen med att polisen står för lagföringen i form av ordningsbotsföreläggande.

Den totala genomströmningstiden var för polisens del 37 dagar under år 2002. År 2002 var genomströmningstiden för tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden 17 dagar. Som en jämförelse kan nämnas att den år 1999 var 24 dagar (Polisens årsredovisning 2001, bilagan s. 17 och Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 30).

Olika faktorer kan påverka genomströmningstidens längd. Det finns t.ex. ett samband mellan balanser och genomströmningstider. Under senare år har vid jämna mellanrum s.k. avarbetningskommissioner/-projekt tillsatts inom polisen (se om detta även under avsnitt 8.11.3). Arbetet där brukar resultera i att ett antal äldre ärenden avslutas. De kan avslutas genom att ärenden redovisas till åklagare, men också med att ärendet skrivs av utan vidare utredningsåtgärder. Ett sådant arbete varigenom balanser av äldre ärenden avarbetas påverkar dock genomströmningstidernas längd. Om många äldre ärenden avslutas under ett år resulterar detta i längre genomströmningstider det året.

8.11.3 Balanser

Ytterligare ett vanligt mått när det gäller att mäta effektiviteten i polisens brottsutredande verksamhet utgörs av balanser. Med balans avses ärenden som inte är avslutade. Balanser måste alltid finnas. Man brukar i detta sammanhang tala om rationell balans. Med detta avses vad som kan betraktas som normalt för en utredare/utredningsenhet att ha i balans vid normal arbetsbelastning samt med en väl fungerande och effektiv handläggning.

Vad som bör anses som en rationell balans har inte lagts fast för svensk brottsutredningsverksamhet. Det finns dock skäl att anta att den rationella balansen vid ett närpolisområde relativt sett kan vara ganska hög med tanke på att de brott som skall utredas där förutsätts vara mindre tidsödande att utreda (se härom RRV:s rapport Svårigheter med statistik rörande brottsutredningar, RRV 1999:3, s. 51 f.). RRV har angett att uppskattningar – som nu visserligen är några år gamla – baserad på kriminalpolisier erfarenhet ger vid handen att en rationell utredningsbalans för Polismyndigheten i Stockholms län ligger på totalt omkring 30 000 ärenden (RRV 1999:3 s. 50).

Det finns olika faktorer som påverkar balansläget. Om ärenden t.ex. får ligga en viss tid innan avskrivning sker, uppstår högre balanser jämfört med om ärenden skrivs av direkt. I denna del finns det skillnader i rutinerna mellan olika polismyndigheter. Vid vissa utredningsenheter låter man ärenden som saknar spaningsuppslag ligga öppna en viss tid utan åtgärder för att därefter skriva av dem (RRV 1999:3 s. 49 f.).

Inom polisen har man under senare år arbetat aktivt för att försöka minska antalet ärenden i balans. Bl.a. har RPS hjälpt ett antal polismyndigheter att utreda ärenden i balans. Arbetet har främst varit inriktat på att arbeta av balanser av äldre ärenden. Med äldre ärenden avses här ärenden som är äldre än ett år. Antalet äldre ärenden i balans minskade under år 2001 med ca 24 procent i landet som helhet. I förhållande till år 1997 var minskningen hela 44 procent. Under år 2002 var minskningen av sådana ärenden 7 procent.

Under åren 1999 t.o.m. 2001 minskade antalet ärenden i balans för polisens del med knappt 15 procent. År 2001 uppgick det totala antalet brottsärenden i balans för polisens del till ca 137 000. Antalet tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden i balans minskade under de nyss nämnda åren från ca 49 000 till ca 39 000 ärenden i landet som helhet. Under år 2002 låg antalet tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden i balans kvar på ca 39 000 ärenden. Trots det

minskade antalet ärenden i balans gjorde RPS i årsredovisningen för år 2001 den bedömningen att minskningen – totalt sett - bör fortsätta. I den året därpå följande årsredovisningen var dock RPS bedömning att polismyndigheterna – med några få undantag - nått en acceptabel nivå på den totala balansen (Polisens årsredovisning 2001, bilagan s. 16 och Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 25 f.).

Samtidigt som antalet ärenden i balans således har minskat betydligt har även antalet ärenden som redovisas av polisen till åklagare – sett över några års tid - minskat. Andelen ärenden som redovisades från polisen till åklagare (exkl. trafik) uppgick år 1997 till 14,4 procent. År 2002 var den 11,4 procent. Andelen tillgrepps- och skadegörelseärenden som redovisades till åklagare uppgick år 2002 till drygt 6 procent. Det var en minskning med en halv procent i förhållande till år 2001 (Polisens årsredovisning 2002 s. 17). Att andelen ärenden som redovisas till åklagare minskar samtidigt som antalet ärenden i balans hos polisen minskar tyder på att många av de äldre ärenden som har försvunnit ur polisens balanser har avslutats hos polisen och således inte redovisats vidare till åklagare (jfr Polisens årsredovisning 2001, bilagan s. 16 f.). Här kan nämnas att när det gäller tillgrepps- och skadegörelseärenden uppgick andelen avskrivna sådana hos polisen totalt sett till knappt 90 procent år 2002. Som en jämförelse kan anges att år 1997 uppgick den andelen till knappt 85 procent (Polisens årsredovisning 2002, bilagan s. 28). Som framgår i avsnitt 2.3.3 uppgick andelen sådana ärenden som överhuvudtaget inte bearbetades av polisen innan de avskrevs till 77 procent år 2002.

8.12 Våra överväganden

8.12.1 Allmänt

Bedömning: Polisens brottsutredande verksamhet behöver tillföras ytterligare resurser.

Den brottsutredande verksamheten

Brottsutredningar bedrivs i dag på olika nivåer inom polisen. Det sker hos närpolisen och vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottsutredande verksamhet bedrivs centralt vid RPS hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens uttryckningsverksamhet utförs brottsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

Det är svårt att ange exakt hur många av landets ca 16 000 poliser som i dag arbetar med brottsutredningar. Det finns dock en uppgift från år 2000 enligt vilken ca 30 procent av landets poliser då arbetade med brottsutredningar. Av dessa beräknades ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetade vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001-2003, avsnitt 7.3). År 2000 uppgick antalet närpoliser till ca 6 400 (se avsnitt 8.8.3).

Närpolisen

Som framgått tidigare är närpolisen organiserad på olika sätt i olika delar av landet. Vid vissa polismyndigheter lyder närpolisområdena direkt under länsmyndigheten, medan det vid andra myndigheter finns polisområden mellan länsmyndigheten och närpolisområdet. Polismyndigheten i Stockholms län är som enda myndighet i landet indelad i polismästardistrikt. Varje sådant distrikt har ett varierande antal närpolisområden under sig (se även avsnitt 8.9.2).

År 1996 fanns det 485 närpolisområden i hela landet. I början av år 2002 var motsvarande antal 292 närpolisområden. I oktober 2002 fanns det 256 närpolischefer samt 34 biträdande sådana i hela landet (uppgifterna har lämnats av RPS).

Minskningen av antalet närpolisområden har sannolikt flera orsaker. Behovet av en effektivare, mer flexibel och samtidigt mindre sårbar polisverksamhet anses dock ha varit starkt pådrivande i denna utveckling (jfr avsnitt 8.8.3 ovan samt Polisväsendets budgetunderlag för åren 2003-2005 s. 21).

Som framgått tidigare kan närpolisverksamheten ses som en utveckling av den gamla kvarterspolisverksamheten. Skillnaden dem emellan består i att närpolisen organiseras i större enheter med ett ansvar för en stor del av polisverksamheten i ett visst geografiskt avgränsat område. Tanken är att detta skall leda till att erfarenheter från ett visst slag av polisverksamhet kan tas tillvara inom ett annat

område av verksamheten. Erfarenheter från patrullering och brottsutredning kan således tas till vara inom det brottsförebyggande arbetet på ett effektivare sätt än vad som var fallet med kvarteropolismodellen (se härom t.ex. RÅ:s rapport Metodfrågor 1996:1, Utredningsverksamheten vid närpolisen, s. 28).

En tanke bakom närpolisreformen är således att man eftersträvar en generalistkompetens hos de polismän som arbetar inom närpolisen. Som framgått av den granskning som BRÅ har gjort av närpolisen förekommer trots detta redan i dag en viss funktionsuppdelning eller specialisering inom närpolisen. Enligt vad BRÅ kom fram till arbetade år 2000 var fjärde närpolis uteslutande inom utryckningsverksamheten medan en femtedel i huvudsak arbetade med brottsutredningar (se avsnitt 8.8.3). Enligt BRÅ:s bedömning är en sådan specialisering inom närpolisorganisationen nödvändig för att man där skall kunna arbeta effektivt.

Genomströmningstider och upplklaringsprocent

Under år 2001 inkom 1 141 935 brottsärenden till landets polismyndigheter. Det var en minskning från år 2000 med knappt 2 procent. Ett minskat antal rapporterade tillgrepps- och skadegörelsebrott utgjorde den huvudsakliga orsaken till denna minskning (Polisens årsredovisning 2001 s. 23 och bilagan s. 10). Under år 2002 ökade dock antalet inkomna brottsärenden till polisen med 4,8 procent jämfört med år 2001. Antalet inkomna brottsärenden uppgick år 2002 till 1 197 197 (Polisens årsredovisning 2002 s. 16). Under åren 1999–2001 har balansen av brottsutredningsärenden avseende tillgrepps- och skadegörelsebrott sjunkit med cirka 10 000 ärenden till ca 39 000 ärenden. Under år 2002 låg antalet tillgrepps- och skadegörelsebrottsärenden i balans kvar på ca 39 000 ärenden.

Riksdagens revisorer framhöll som argument för att utredningsverksamheten i viss mån skulle specialiseras inom närpolisen att det skulle kunna minska genomströmningstiden i framför allt utredningar rörande vardagsbrottslighet (avsnitt 8.6).

Det kan då visserligen påpekas att den genomsnittliga genomströmningstiden för den dominerande gruppen av vardagsbrottslighet, nämligen tillgrepps- och skadegörelsebrotten, har sjunkit markant under åren 1999–2002. Den var år 2002 för polisens del 17 dagar medan den år 1999 var 24 dagar.

Vi har tidigare beskrivit det samband som finns mellan den genomsnittliga genomströmningstiden och balanser. Om många äldre

ärenden i balans avslutas under ett år påverkar det den totala genomströmningstiden för det året i negativ riktning. Det får därför anses som positivt att såväl genomströmningstiden som antalet ärenden i balans har minskat för egendoms- och skadegörelsebrottens del.

I den genomsnittliga genomströmningstidens beräkningsunderlag ingår dock till en övervägande del sådana utredningar som inte lett till lagföring eller ens uppkläring utan lagföring. Huvuddelen utgörs i stället av fall där avskrivning skett. Man bör därför vara försiktig med att lägga allt för stor vikt vid genomströmningstider som underlag för en bedömning av polisens - och för den delen - rättsväsendets effektivitet.

Enligt vår mening är det därför viktigare att granska uppkläringensprocenten även om ett mått som uppkläringensprocenten också har sina brister. Riksdagens revisorer har ju t.ex. framhållit att den framställer polisens utredningsverksamhet som mer framgångsrik än vad den i själva verket är (se avsnitt 8.11.1). En granskning av uppkläringensprocenten leder till mera beklämmande resultat.

Brottsuppkläringen för stöld- och skadegörelsebrott har befunnit sig på en relativt oförändrad nivå sedan mitten av 1990-talet. Sett ur ett längre perspektiv har emellertid brottsuppkläringen för dessa brottstyper gått ned från 14 procent till 8 procent (butiksstölder är inte medräknade här).

Brottsuppkläringen för främst dessa brottstyper får numera anses befinna sig på en nivå som inte är acceptabel. Här skall dock framhållas att detta knappast är något som närpolisorganisationen kan lastas för. Enligt vad BRÅ har kommit fram till är nämligen andelen uppklärade brott och andelen lagförda personer högre i de polismyndigheter som decentraliserat utredningsverksamheten till närpolisområdena (se avsnitt 8.8.3).

BRÅ anser att det i hög grad handlar om resurser om brottsuppkläringen skall kunna återföras till den mer acceptabla nivå som fanns före polisens omorganisation vid mitten av 1990-talet. Några stora förbättringar är enligt BRÅ:s bedömning inte att vänta genom olika effektiviseringar inom polisen. En mer realistisk väg är enligt BRÅ att öka resurserna för utredningsverksamheten. Enligt BRÅ kan det ske antingen genom att polisens tillförs nya resurser för just utredningsverksamhet eller genom att befintliga resurser inom polisen omfördelas (BRÅ-rapport 2002:4 s. 8).

Vi har tidigare framhållit (se bl.a. SOU 2002:44 s. 52) att det enligt vår mening inte går att komma till rätta med de ganska allvarliga brister som finns när det gäller framför allt polisens brottsutred-

dande verksamhet enbart genom omfördelning av resurser samt förändringar i arbetsorganisation och arbetssätt. Vi framhöll då att det också krävs att polisen tilldelas väsentliga resursförstärkningar för att den helt otillfredsställande kapaciteten vad gäller brottsutredning skall kunna komma upp på en godtagbar nivå. Vårt fortsatta utredningsarbete har inte gett anledning till någon ändrad inställning i den frågan. För oss är det uppenbart att resurserna inte är tillräckliga för ändamålet.

I budgetpropositionen för år 2003 tilldelades polisen ytterligare resurser. Det anges uttryckligen att polisens ökade resurser skall användas till att utbilda fler poliser som skall arbeta i människors närhet och till att höja kvaliteten i brottsutredningarna. På så sätt förutsätts fler brott klaras upp och lagföringen öka (prop. 2002/03:1, utg.omr. 4, s. 96). I budgetpropositionen för år 2004 föreslås en ytterligare förstärkning av polisens anslag. Återigen anges att därigenom skall bl.a. kvaliteten i brottsutredningarna kunna höjas så att brottsuppleringen och lagföringen ökar (prop. 2003/04:1, utg.omr. 4, s. 90). Vi delar regeringens uppfattning att det behövs mer resurser till den brottsutredande verksamheten och förutser att ytterligare förstärkningar kommer att vara nödvändiga för att kunna möta de krav på brottsupplering och lagföring som ett rättssamhälle ställer.

8.12.2 Behövs en specialisering av brottsutredningsverksamheten inom närpolisen?

Bedömning: Ett visst mått av specialisering är nödvändig även inom närpolisorganisationen. Hur långt denna specialisering skall drivas bör dock överlämnas åt respektive polismyndighet att avgöra.

Riksdagens revisorer har bedömt att om utredningsarbetet inom närpolisen specialiseras kommer detta att medföra såväl en ökad kvalitet – i detta fall främst genom att det därigenom skapas förutsättningar att upprätthålla de formella regler som gäller under en förundersökning - som kortare handläggningstider. Revisorerna bedömde också att en sådan specialisering skulle kunna genomföras inom ramen för nuvarande organisation (se avsnitt 8.6).

BRÅ:s slutsatser om att en specialisering medför ett effektivare arbete inom närpolisen kan således sägas stödja revisorerna i deras bedömning. Ett effektivitetsmått är ju just genomströmningstider-

nas längd. BRÅ:s undersökning visar emellertid att en sådan specialisering som revisorerna förordade för några år sedan numera finns (se avsnitt 8.8.3).

Vi har tidigare redogjort för de minskade genomsnittliga genomströmningstiderna för viss vardagsbrottslighet. Vi vill här framhålla att vi inte har något underlag för att påstå att den av BRÅ redovisade specialiseringen för utredningsverksamheten ensamt har varit avgörande i utvecklingen mot minskade genomströmningstider eller, för den delen, de lägre balanserna för viss vardagsbrottslighet. Som framgått ovan i avsnitten 8.4-8.8 har en rad andra åtgärder – vid sidan av en specialisering - föreslagits i syfte att polisverksamheten totalt sett skall kunna bedrivas effektivare inom närpolisorganisationen. Det har gällt bl.a. utbildningsinsatser riktade mot de poliser som arbetar med brottsutredningar (BRÅ och RRV), större närpolisområden (RRV och BRÅ), inrättandet av en samordningsfunktion (RRV), insatser när det gäller arbetstidens förläggning (RRV) samt mer resurser till polisen (RPS och BRÅ).

Sedan Riksdagens revisorers rapport presenterades har en mängd åtgärder också vidtagits av såväl polis- som åklagarorganisationerna för att utveckla bekämpningen av just vardagsbrottslighet. Att även åklagarväsendet nämns i detta sammanhang beror på att brottsutredningsverksamheten är en för polisen och åklagarväsendet gemensam uppgift. Dessa båda myndighetsområden är därför beroende av varandra för att verksamheten skall kunna utvecklas och förbättras (se t.ex. prop. 2002/03:1, utg. omr. 4, s. 28).

Exempel på åtgärder som har vidtagits är rättskedjeprojekt och effektivare samarbetsformer mellan polis och åklagare. På många orter har man inrättat en särskild åklagarfunktion som tillsammans med polisen går igenom inkomna brottsanmälningar. Genom att åklagare gör tidiga straffrättsliga bedömningar anses polisens arbete bli effektivare och förundersökningarnas kvalitet bli högre (RÅ:s årsredovisning 2001 s. 7).

Inom åklagarväsendet har man uppmärksammat mängdbrottsligheten på olika sätt. En indelning av kamrarna i grupper ledda av specialiståklagare för denna typ av brottslighet har skett på många håll i landet. Inom åklagarväsendet har för detta ändamål avdelats 20 specialiståklagartjänster (RÅ:s budgetunderlag för 2003-2005 s. 4).

Inom polisen försöker man nu koncentrera den brottsutredande verksamheten så nära brottstillfället som möjligt. Som framgått ovan skall brottsutredningarna numera ledas av ett begränsat antal polisiära förundersökningsledare med särskild spetskompetens.

Inom polisen genomförs också bl.a. av detta skäl en särskild utbildning för polisiära förundersökningsledare. Utredningspersonal och förundersökningsledare hålls dessutom tillgängliga för omedelbara åtgärder, även under kvällstid och helger. Försöksverksamheter med detta arbetssätt har bedrivits vid ett flertal polismyndigheter. Erfarenheterna från dessa försök tas nu till vara och sprids över hela landet (jfr Polisväsendets budgetunderlag för åren 2003-2005 s. 23).

Även om vi således inte kan påstå att den av BRÅ redovisade specialiseringen av utredningsverksamheten ensamt har varit avgörande i utvecklingen mot bl.a. minskade genomsnittliga genomströmningstider framstår det ändå som uppenbart att ett visst mått av specialisering är såväl nödvändig som ofrånkomlig också inom närpolisorganisationen. En sådan specialisering bör nämligen enligt vår bedömning – tillsammans med andra åtgärder – förutom att minska genomströmningstiderna också kunna bidra till att höja kvaliteten i de utredningar som görs.

Med kvalitet menar vi i detta sammanhang att utredningar skall bedrivas på ett för den enskilde rättssäkert sätt. Det är givetvis inte acceptabelt om de som utreder brott inte har tillräckliga kunskaper i det regelsystem som gäller under en förundersökning eller annan brottsutredning. Riksdagens revisorer kunde i den undersökning man genomförde för några år sedan konstatera att det fanns en viss kritik mot förundersökningarnas kvalitet i detta avseende. Frågan om vissa åtgärder för att höja kvaliteten i det brottsutredande arbetet har vi behandlat i 6 och 7 kap. i detta betänkande.

Vi vill här understryka att när det gäller frågan om en specialisering behöver detta inte enbart avse en specialisering hos utredningspersonalen på handläggarnivå. Vi har tidigare beskrivit den specialisering som finns av förundersökningsledarfunktionen inom bl.a. närpolisen (avsnitt 8.10). Den funktionen samlas nu på ett färre antal polismän, främst i syfte att öka kompetensen hos de polisiära förundersökningsledarna.

Vi anser oss inte kunna lägga fast några generella riktlinjer för hur långt denna specialisering skall drivas inom ramen för nuvarande organisation. Det beror på att förutsättningar inom respektive polismyndighet är så olika över landet. Vi har i avsnitt 8.9.2 lämnat en tämligen fyllig redogörelse för hur stora variationer det kan vara mellan olika polismyndigheter – men även inom en och samma polismyndighet – när det gäller närpolisens utredningsansvar. Det bör därför överlämnas åt respektive polismyndighet att avgöra hur långt denna specialisering skall gå. Utvecklingen visar enligt vår

mening att polismyndigheterna mycket väl klarar av den uppgiften.
Det synes också vara i linje med BRÅ:s bedömning.

9 Lokaliseringsfrågor

9.1 Vårt uppdrag

En av våra fyra huvuduppgifter är enligt direktiven att uppmärksamma frågor om lokalisering av rättsväsendets myndigheter, såtillvida att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Om t.ex. kriminalvården planerar var häkten skall lokaliseras får detta konsekvenser för polisen t.ex. när det gäller lokalisering av arrester och utredningsresurser. På liknande sätt är kriminalvårdens transportorganisation beroende av var tingsrätterna är lokaliserade, polisen tjänar på korta avstånd till åklagarna, åklagarna tjänar på korta avstånd till tingsrätterna etc.

Regeringen anger bl.a. följande om lokaliseringsfrågorna i våra direktiv (Dir. 2000:90 s. 12).

Medborgarperspektivet innebär i detta sammanhang att det inte skall vara orimliga geografiska avstånd mellan medborgarna och rättsväsendets myndigheter. Å andra sidan bör man beakta att myndigheternas verksamhet ställer olika krav på närhet. Detta förhållande leder till att vissa av rättsväsendets myndigheter bör finnas lokaliserade till många orter över hela landet.

De omorganisationer av framför allt polis- och åklagarväsendena som ägt rum under senare år har på många orter fått till följd att de geografiska avstånden mellan utredningspersonalen och åklagarna har ökat. Det har framförts att det i sin tur har inneburit försämringar när det gäller det faktiska utredningsarbetet och samarbetet mellan polis och åklagare. Det finns nu skäl att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att i möjligaste mån överbrygga de hinder som uppstått genom organisationsförändringarna.

Här kan nämnas att i det arbete som nu pågår i särskild ordning med att reformera tingsrättsorganisationen utgör bl.a. den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter en viktig komponent.

Vi har i uppdrag att överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Regeringen anger i direktiven att det kan ifrågasättas om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" där myndigheterna har att presentera bl.a. sina planer såväl långsiktigt som kortsiktigt i lokaliseringsfrågor.

9.2 Rättslig reglering m.m.

9.2.1 Inledning

Myndigheters befogenheter i lokalförsörjningsfrågor regleras bl.a. i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Av förordningen framgår att varje myndighet, inom ramen för vad regeringen beslutat i fråga om lokalisering av myndigheten, får besluta om sin egen lokalförsörjning (8 §). Inom ramen för de resurser som myndigheten förfogar över får en myndighet också ingå de hyres- och arrendeavtal som myndigheten behöver för sin verksamhet (9 §).

I övrigt kan följande nämnas om den rättsliga regleringen.

9.2.2 Polisen

För polisens del finns det föreskrivet i 4 § Pl att varje län utgör ett polisdistrikt och att det i varje sådant distrikt finns en polismyndighet. Enligt 1 kap. 1 § Pf bestämmer regeringen namnen på polisdistrikten. Polismyndighetens namn skall enligt den bestämmelsen stämma överens med polisdistriktens namn. För polismyndigheternas del följer polisstyrelsernas uppgifter av bl.a. 3 kap. 1 och 2 §§ Pf. Polisstyrelsen skall särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten och avgöra viktiga frågor om planeringen och inriktningen av verksamheten,

ekonomin samt viktiga frågor som rör polismyndighetens organisation. Därmed faller de flesta lokaliseringsfrågor under respektive polisstyrelsens avgörande.

9.2.3 Åklagarväsendet

När det gäller åklagarväsendet anges i 2 § åklagarförordningen att landet är indelat i åklagarregioner med en åklagarmyndighet i varje region (sex stycken). Därutöver finns följande bestämmelse i 3 § åklagarförordningen (se vidare Riksåklagarens författningssamling, RÅFS 2003:6).

I varje åklagarregion finns det antal åklagarkammare som Riksåklagaren bestämmer. Riksåklagaren bestämmer också om åklagarkamrarnas lokalisering. Innan sådana beslut fattas skall samråd ske med Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket.

Före år 2002 angavs i bestämmelsen att RÅ skulle besluta inte enbart om åklagarkamrarnas lokalisering utan även om på vilka övriga orter åklagarverksamhet skulle bedrivas. I samband med att bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse inskränktes också den krets av myndigheter med vilka samråd skulle ske innan beslut om bl.a. åklagarkamrarnas lokalisering fattades. Tidigare angavs att samråd skulle ske inte enbart med RPS och DV utan även med Riksskatteverket och de tingsrätter, polismyndigheter och länsstyrelser som berördes av verksamheten.

Det kan för tydlighetens skull nämnas att respektive åklagarmyndighet beslutar i frågor om lokalisering på den verksamhetsort som RÅ har bestämt för åklagarkammaren, alltså t.ex. om åklagarkammaren skall ha sina lokaler i polishuset på orten eller någon annanstans.

9.2.4 Domstolarna

Domstolarna eller DV fattar inte själva beslut i sådana lokaliseringsfrågor som är aktuella i detta sammanhang. I förordningen (1982:996) om rikets indelning i domsagor har regeringen föreskrivit vilka tingsrätter med tillhörande domsagor som skall finnas. I förordningen anges även på vilka orter tingsrätterna skall ha kansli-

er och tingsställen. För hovrätternas del finns liknande föreskrifter i förordningen (1992:128) om hovrätternas domkretsar.

9.2.5 Kriminalvården

Det är inte aktuellt för vår del att behandla frågor om hur kriminalvården lokaliserar anstalterna. I stället är det häktesorganisationen som berörs av vårt uppdrag.

I 9 c § andra stycket förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket, som infördes i februari 1998, stadgas följande om lokalisering av häkten och samrådsskyldighet inför beslut.

Häktesorganisationen skall vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet. En lokalisering av häktena som underlättar detta samarbete skall eftersträvas. Innan beslut om större förändringar i häktesorganisationen fattas skall samråd ske med Domstolsverket, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen samt med de tingsrätter, åklagarmyndigheter, länsstyrelser och polismyndigheter som berörs av verksamheten.

Regeringen gav i maj 2003 i ett uppdrag till KVS direktiv för den framtida utbyggnaden av häktes- och anstaltsplatser. Uppdraget innebär bl.a. att den framtida anstaltsorganisationen måste kunna uppvisa en hög grad av flexibilitet, t.ex. vad gäller olika klientgrupper, för att öka effektiviteten i platsutnyttjandet. Det medför exempelvis att kriminalvårdens platsutbyggnad måste kunna ge förutsättningar för att vid behov omvandla anstaltsplatser till häktesplatser, särskilt vid de enheter som är lokaliserade till orter där häkten är förlagda. Häkten och anstalter kommer således att samlokaliseras på de orter där detta är möjligt. Kriminalvården kommer därigenom att ha ett ansvar för att samråda med rättsväsendets övriga myndigheter i lokaliseringsfrågor även avseende anstalter.

9.3 RRV:s granskningar

9.3.1 Rättskedjan (RRV 1996:63)

RRV granskade i mitten av 1990-talet i sin effektivitetsrevision verksamheten inom ramen för de fyra myndighetsområdena polis, åklagare, domstol och kriminalvård. I rapporten Rättskedjan (se även avsnitt 2.8.1) nämnde RRV bl.a. följande beträffande den lokala myndighetsorganisationen (s. 27).

Utmärkande för rättsmyndigheterna är att huvudparten av den operativa sakverksamheten bedrivs geografiskt utspridd över hela landet. Strukturen på dessa organisationer är resultatet av mångåriga utvecklingsprocesser inom respektive myndighetsområde. Organisationerna har utvecklats mer eller mindre oberoende av varandra. Vid omorganisation inom något myndighetsområde har det sällan tagits någon hänsyn till konsekvenserna för de andra myndigheterna inom rättsväsendet. Resultaten av denna utvecklingsprocess är en tämligen heterogen organisatorisk bild för rättsväsendet som helhet.

RRV ställde i sin rapport frågan hur viktigt det är att det finns en geografisk närhet mellan myndigheterna på det lokala planet för att åstadkomma en effektiv handlägningsprocess. Ur den aspekten analyserade RRV bl.a. myndigheternas behov av kontakter med varandra, kontakter såväl i det löpande arbetet som i övergripande frågor. RRV sammanfattade sina resultat på följande sätt (s. 35 f.).

Genomgången av myndigheternas behov av kontakter och samverkan visar att detta behov är omfattande om än varierande. Det framgår att tingsrätterna själva är i stort sett helt oberoende av var övriga rättsmyndigheter finns, men att deras geografiska läge är av stor betydelse för övriga rättsmyndigheter. Beroendet mellan polis, åklagare och häkten är betydande och ligger på samma nivå även om kontaktbehoven ser olika ut.

I och med att den geografiska kopplingen mellan rättsväsendets enheter under lång tid, i varje fall sedan förstatligandet 1965, inte prioriterats är det måhända inte förvånande att

en tämligen heterogen organisationsstruktur har vuxit fram. En genomgång av den lokala nivån visar detta tydligt. Det är två typer av problem som har uppstått. Distriktsgränser överlappar i många fall varandra, vilket leder till att en enskild myndighets lokala distrikt täcker flera andra lokala myndigheter. Men problem kan även uppstå i de fall som distriktsgränserna stämmer överens. Detta sker om polis, åklagare eller tingsrätt är lokaliserade till olika orter vilket innebär att de två förstnämnda tvingas att resa.

Rättsväsendets heterogena organisation inverkar på de lokala enheternas verksamhet och det leder till vissa problem. Dels påverkas effektiviteten och kvaliteten i arbetet negativt genom att kontakter och samarbete mellan myndigheter försvåras, dels leder detta förhållande till merkostnader och dåligt personalutnyttjande i samband med resor och transporter.

En av RRV:s slutsatser i rapporten var att det behövdes en ökad samordning inom rättsväsendet av besluten om den lokala geografiska organisationen.

9.3.2 Brottmålskedjan (RRV 2001:4)

Lokaliseringsfrågor berördes även i RRV:s rapport Brottmålskedjan – rättsadministrativ analys med internationella jämförelser (se även avsnitt 2.8.1). RRV konstaterade där (s. 120 och 128) att rättsväsendet framstår som ett nätverk av oberoende alltför osynkroniserade aktörer – utan sammanhållen styrning – som förväntas samverka och att detta sannolikt har bidragit till brister i bl.a. geografisk koordination i aktörernas utveckling, samtidigt som bristen på geografisk samordning också i sig har försvårat samverkan.

9.3.3 Tingsrätter i förändring (RRV 2002:9)

RRV fick i slutet av år 2001 regeringens uppdrag att granska de förändringar i tingsrättsorganisationen som genomfördes under åren 1999-2001. Uppdraget bestod i att granska om förändringarna hade skapat större förutsättningar att uppnå de mål som regeringen hade ställt upp för reformeringen, bl.a. en ökad effektivitet genom en bättre geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndighe-

ter. RRV inriktade sig i rapporten på att söka beräkna effekten för de mest berörda myndigheterna, åklagarna och kriminalvården. RRV gjorde i rapporten Tingsrätter i förändring följande sammanfattande bedömning av den geografiska samordningen (s. 45).

Våra iakttagelser i fallstudierna visar att sammanläggningarna av tingsrätter förbättrar den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter, främst åklagare och kriminalvården. Sammanläggningen innebär besparingar i restid och i viss mån i minskad tidsspillan.

Det är rimligt att anta att en ökad geografisk närhet mellan de olika aktörerna inom rättsväsendet också innebär mer indirekta fördelar till exempel ökad personkännedom och enklare att ta direkta kontakter som kan höja kvaliteten i arbetet.

9.4 Riksdagens revisorers granskningar

9.4.1 Nedläggningen av häktet i Östersund (Rapport 1997/98:7)

Häktet i Östersund lades ner den 1 januari 1996. Nedläggningen var ett led i genomförandet av besparingar inom kriminalvården. I en rapport från Riksdagens revisorer om konsekvensanalyser inom kriminalvården (Rapport 1995/96:6) beskrev revisorerna bl.a. de skilda uppfattningar som kriminalvården i Östersund och de lokala myndigheterna hade beträffande vilka konsekvenser nedläggningen av häktet skulle kunna få. I revisorernas granskning framkom bl.a. att det var osäkert om nedläggningen av häktet skulle vara samhällsekonomiskt lönsam.

Sedan häktet hade lagts ned granskade Riksdagens revisorer nedläggningen på nytt i rapporten 1997/98:7 och angav där bl.a. följande slutsatser (s. 4 och 25, se även avsnitt 2.8.3).

Kriminalvården har gjort en vinst genom att lägga ned häktet i Östersund. Det beror främst på att det fanns överkapacitet vid häktena i både Östersund och Härnösand.

Nedläggningen har medfört ökade kostnader för främst polisen. Ökade kostnader för hyror, arrestbevakning och re-

sor har givit mindre utrymme för operativt polisarbete. Färre häktade har inneburit en större besparing för kriminalvården till följd av häktesnedläggningen. Det finns således ett samband mellan omfattningen av det operativa polisarbetet och besparingens storlek. Nedläggningen av häktet har delvis fått oförutsedda konsekvenser, framför allt beroende på att nedskärningar i polisverksamheten leder till bättre ekonomi för kriminalvården.

Häktade från Östersundsområdet får inte lika ofta besök av sina anhöriga som övriga häktade. De har även sämre möjligheter att träffa sin advokat. Det finns risk för att utredningskvaliteten har försämrats efter nedläggningen. Detta innebär att vinsten för staten och samhället i övrigt kan diskuteras.

9.4.2 Organisationsförändringar inom rättsväsendet (Rapport 1998/99:9)

Riksdagens revisorer granskade för några år sedan hur polis- och åklagarväsendena på central, regional och lokal nivå är organiserade. Även tingsrätternas och häktenas organisation berördes i rapporten 1998/99:9. I rapporten angav revisorerna att omorganisationerna inom rättsväsendets område inte hade präglats av enhetlighet utan genomförts utan samordning vad gäller tid samt regional och lokal indelning (se även avsnitt 2.8.3).

9.5 Förändringar i tingsrättsorganisationen

Sedan RRV lämnat den nämnda rapporten Tingsrätter i förändring (RRV 2002:9) tillsatte regeringen för drygt ett år sedan en utredning som med utgångspunkt i RRV:s rapport skulle utvärdera de förändringar som hade genomförts i tingsrättsorganisationen under åren 1999-2001. Utredningen redovisade sina resultat i betänkandet Förändringar i tingsrättsorganisationen (SOU 2003:5, se även avsnitt 2.7.1) och konstaterade att den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter generellt har lett till förbättringar och att såväl åklagarmyndigheter som kriminalvården som en följd av sammanläggningarna har kunnat spara tid och pengar genom att avstånden till tingsrätterna i förhållande till var åklagare och häkten är lokaliserade har minskat.

Utredningen konstaterade också (s. 86 f.) att förändringarna i tingsrättsorganisationen hade haft både positiva och negativa effekter för polisens del. Till de negativa effekterna hörde enligt utredningen att restiden i vissa fall hade ökat för de poliser som kallades att vittna vid den sammanlagda tingsrätten, att hämtning till förhandling försvårades vid längre avstånd till tingsrätten och att de transporter av anhållna som genomförs av polisen i vissa fall hade blivit längre. Bland de positiva effekterna för polisen märktes enligt utredningen att arbetet med säkerhetskontroller i domstol hade förenklats.

I skrivelsen Fortsatt reformering av tingsrättsorganisationen (Skr. 2002/03: 126) redogjorde regeringen för den utvärdering som hade genomförts av förändringarna i den s.k. yttre tingsrättsorganisationen och bedömde att den reformeringen skulle fortsätta, bl.a. eftersom målen med reformeringen i allt väsentligt hade uppnåtts, såsom en bättre geografisk samordning med rättsväsendets övriga myndigheter (se även avsnitt 2.7.2).

9.6 Våra överväganden

Förslag: En ökad samordning i lokaliseringsfrågor mellan rättsväsendets myndigheter skulle bl.a. leda till ökad effektivitet och kvalitet i rättsväsendets arbete. För att åstadkomma en sådan ökad samordning skall samrådsskyldigheten inför beslut i frågorna vidgas för polismyndigheterna och RÅ.

Polismyndigheten skall samråda med DV, RÅ och KVS samt med berörda tingsrätter, åklagarmyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter innan beslut om större förändringar beträffande lokalisering av verksamheten fattas.

RÅ skall inför beslut om åklagarkamrarnas lokalisering samråda inte enbart med DV och RPS utan även med KVS och med berörda tingsrätter, polismyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.

Vi har ingen annan uppfattning än vad som framgår av våra direktiv och av de granskningar som har gjorts från RRV:s och Riksdagens revisorers sida, nämligen att det av många skäl är viktigt att det sker en samordning i lokaliseringsfrågor mellan rättsväsendets myndigheter. En sådan samordning leder i de flesta fall till en ökad effektivitet och kvalitet i myndigheternas arbete och till lägre kostnader. Att det uppstår positiva effekter vad gäller effektivitet och kvalitet är också något som den enskilde medborgaren många

är också något som den enskilde medborgaren många gånger har direkt nytta av (medborgarintresset). Det bör också framhållas att det många gånger uppstår även säkerhetsmässiga fördelar vid en samordning i lokaliseringsfrågor.

Att det finns behov av en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor står helt klart för oss. Vi har diskuterat den idé som nämns i våra direktiv om ett särskilt samordningsforum där myndigheterna skulle ha att presentera bl.a. sina planer såväl långsiktigt som kortsiktigt men kommit fram till att ett sådant förslag är allt för långtgående. Behovet av att inrätta ett särskilt forum kan inte anses vara så starkt att det motiverar den administration och de kostnader som ett sådant för med sig.

Ett bättre sätt att åstadkomma en ökad samordning mellan myndigheterna är i stället främst att myndigheterna själva uppmärksammar frågans stora betydelse för effektiviteten och kvaliteten i hela den s.k. rättskedjan och själva tar initiativ till kontakter med andra myndigheter, såväl på central som på lokal nivå. Varje myndighet måste ta ett sådant helhetsansvar. Det gäller för övrigt inte enbart i lokaliseringsfrågor. Vi behandlar inte annat än de frågorna här, men vill som ett exempel ändå nämna att vi har blivit uppmärksammade på att hovrätter av ekonomiska skäl håller allt färre sammanträden på andra orter än kansliorten, vilket bl.a. leder till ökade kostnader för exempelvis åklagare och offentliga försvarare.

Vi har fått berättat för oss att det i Stockholms län, mot bakgrund av de förestående förändringarna i tingsrättsorganisationen (Skr. 2002/03: 126), förs en dialog på myndigheternas egna initiativ mellan DV, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Polismyndigheten i Stockholms län och Kriminalvårdsmyndigheten i Region Stockholm i frågor där myndigheterna har gemensamma intressen och beröringspunkter. Det har, som vi har förstått, kommit fram att det inom de olika områdena finns en mycket god vilja att finna lösningar som gagnar gemensamma intressen. Vi har velat nämna detta som ett exempel på ett väl fungerande sätt att hantera lokaliseringsfrågorna.

Det är alltså vår uppfattning att det inte bör tillskapas något särskilt samordningsforum för behandling av lokaliseringsfrågor inom rättsväsendet. Även om den samordning som måste ske främst måste bygga på goda kontakter och frivillighet mellan myndigheterna, bör det också finnas en rättslig reglering som ger uttryck för vilket grundläggande krav på samrådsskyldighet som respektive myndighet måste uppfylla innan besluten fattas. Som har framgått

tidigare finns redan i dag en sådan samrådsskyldighet i viss utsträckning.

När det gäller att bedöma vilken samrådsskyldighet som bör vara lämplig att föreskriva i författning, bör det enligt vår mening vara en utgångspunkt att de fyra myndighetsområdena polisen, åklagarna, domstolarna och kriminalvården alltid skall vara representerade i ett sådant samrådsförfarande, företrädesvis på både central och lokal nivå. Givetvis kommer den vikt varje myndighet lägger vid varje fråga i samrådet att variera.

För polisens del saknas i dag föreskrifter om samrådsskyldighet inför beslut i lokaliseringsfrågor. Vi menar att det bör införas en bestämmelse om detta i polisförordningen, enligt vilken polismyndigheten skall samråda med DV, RÅ och KVS samt med berörda tingsrätter, åklagarmyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter innan beslut om större förändringar beträffande lokalisering av verksamheten fattas. Med andra ord bör samrådsskyldighetens omfattning i princip överensstämma med vad som i dag gäller för kriminalvården.

Vi har kommit till samma slutsats beträffande åklagarna. Vi menar därför att RÅ:s nuvarande samrådsskyldighet enligt åklagarförordningen bör utvidgas. Vid sidan om DV och RPS bör RÅ också vara skyldig att samråda med KVS samt med berörda tingsrätter, polismyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.

När det gäller domstolarna så är det som tidigare nämndes regeringen som fattar de beslut om lokalisering som är intressanta i detta sammanhang. Vi föreslår därför ingen formell samrådsskyldighet för domstolarnas del.

Innan beslut om större förändringar i häktesorganisationen fattas skall enligt förordningen med instruktion för Kriminalvårdsverket samråd ske med DV, RÅ och RPS samt med de tingsrätter, åklagarmyndigheter, länsstyrelser och polismyndigheter som berörs av verksamheten. Samrådsskyldigheten är med andra ord redan så vid att vi inte föreslår någon förändring i den delen.

En sak är att myndigheterna skall samråda innan lokaliseringsbeslut fattas. En annan är om det finns skäl att i ökad utsträckning samlokalisera rättsväsendets myndigheter. Ofta kan det säkert vara till fördel, både kostnadsmässigt och med tanke på arbetseffektivitet och säkerhet, att myndigheter inom rättsväsendet samlokaliseras. Det är emellertid inte säkert att så alltid är fallet. Någon generell regel om att myndigheterna inom rättsväsendet bör eftersträva samlokalisering, bör därför enligt vår mening inte införas. I stället får det vara upp till myndigheterna själva att inom ramen för sin

planering och samrådsförfarandet beakta frågan om en eventuell samlokalisering kan ge fördelar.

Vi förutsätter att de beslut som kommer att fattas av den enskilda myndigheten efter genomfört samråd i största möjliga utsträckning inte kommer att gå emot den uppfattning som samrådsmyndigheterna har givit uttryck för. Skulle det vara så att ett beslut i lokaliseringsfrågor medför en övervältring av kostnader från ett myndighetsområde till ett annat, menar vi att regeringen bör ta upp frågan om en omfördelning av resurserna. Det får då ankomma på en myndighet som anser att en annan myndighets lokaliseringsbeslut har medfört en övervältring av kostnader att göra regeringen uppmärksam på det.

10 Kostnader och genomförande

Utbildningen för kriminalpolis bör finansieras centralt genom RPS. Det får ske genom att från de resurser som ställs till polisväsendets förfogande ta undan så mycket som krävs för att säkerställa finansieringen av denna utbildning.

Vi har förutsatt att steg 1 i kriminalpolisutbildningen (den s.k. *preparandutbildningen*) skall kunna genomföras som självstudier och att den skall kunna erbjudas ett stort antal polismän. Med hänsyn till studieformen torde kostnaden för denna utbildning bli obetydlig och främst avse framtagande av studiematerial och distribution av detta samt examination av de studerande. Den senare förutsetts kunna ske skriftligt och på distans. För övriga steg krävs däremot, åtminstone i vissa delar, att utbildningen genomförs på bestämda platser och i schemabunden form.

Även när det gäller *utbildningen för kriminalutredare* bör RPS avsätta medel som ställs till polisväsendets förfogande så att utbildningen kan finansieras centralt. Vi föreställer oss att man bör börja med en försöksomgång av relativt begränsad omfattning som sedan får utvärderas vad gäller upplägg, genomförande och kostnader. Kostnaderna för försöksomgången kan därför beräknas bli begränsade.

Kostnaden för att anställa kriminalutredarna får på vanligt sätt finansieras inom ramen för de medel som ställs till polismyndigheternas förfogande. Omfattningen av denna rekrytering får således bestämmas utifrån vilka resurser som står till förfogande hos myndigheterna. Genom förslaget öppnas en möjlighet att rekrytera andra än polisutbildade personer till den brottsutredande verksamheten.

De förslag rörande kompetensförsörjningen till polisens brottsutredande verksamhet som vi lämnar i detta betänkande skall således enligt vår mening finansieras inom ramen för de medel som ställs till polisväsendets förfogande. I budgetpropositionen för år

2004 föreslås en förstärkning av polisens anslag. Därigenom skall bl.a. kvaliteten i brottsutredningarna kunna höjas så att brottsuppleringen och lagföringen ökar (prop. 2003/04:1, utg.omr. 4, s. 90). Vi har tidigare framhållit att vi anser att polisens brottsutredande verksamhet behöver tillföras ytterligare resurser (se bl.a. SOU 2002:44). Den bedömningen kvarstår. Vi delar således regeringens uppfattning att det behövs mer resurser till den verksamheten och förutser att ytterligare förstärkningar kommer att vara nödvändiga för att kunna möta de krav på brottsupplering och lagföring som ett rättssamhälle ställer.

Förslagen i övrigt innebär inte några kostnadsökningar.

Uppdraget till RPS att utforma en utbildning för kriminalpoliser enligt vårt förslag i 6 kap. bör kunna lämnas omgående.

De av oss föreslagna författningsändringarna när det gäller införandet av kriminalutredare inom polisen (se 7 kap.) bör kunna träda i kraft den 1 januari 2006. Vissa förberedelser måste dock genomföras tidigare. Det gäller bl.a. den utbildning som behövs för denna nya personalkategori. Ett uppdrag till RPS rörande denna utbildning bör därför lämnas samtidigt med en proposition till riksdagen. De av oss föreslagna förordningsändringarna vad gäller myndigheternas lokalisering (9 kap.) bör kunna träda i kraft den 1 oktober 2004. Författningsändringarna i övrigt bör kunna träda i kraft senast den 1 januari 2006. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 3 §

Beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren, 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 polisman eller kriminalutredare att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Innan förundersökning hunnit inledas, får polisman eller kriminalutredare hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 7.7.7 och 7.7.8.

I paragrafens *andra stycke* har den ändringen gjorts att åklagaren får uppdra även åt en kriminalutredare att biträda honom vid förundersökningens verkställande. En kriminalutredare skall således kunna biträda åklagaren på motsvarande sätt som en polisman. Benämningen kriminalutredare kommenteras i avsnitt 7.7.4.

I paragrafens *tredje stycke* har en ändring gjorts för att även kriminalutredare skall ha behörighet att genomföra sådana utredningsåtgärder som avses i stycket (primärutredning).

23 kap. 6 a §

Den som skall höras under förundersökningen får vid vite kallas att infinna sig vid förhöret, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vite får inte föreläggas, om förhöret avses ske per telefon eller om väglängden till den plats där förhöret skall hållas överstiger tio mil från den plats där den kallade har sin bostad eller stadigvarande uppehåller sig och det inte är av synnerlig vikt för utredningen att förhöret äger rum.

Beslut om vitesföreläggande enligt första stycket meddelas av undersökningsledaren eller av en polisman eller en kriminalutredare som får leda förhöret.

Uteblir den som har kallats vid vite, får nytt vite föreläggas i samband med kallelse till förhör en senare dag.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.8.

Ändringen i *andra stycket* innebär att även en kriminalutredare är behörig att besluta om vitesföreläggande i en kallelse till förhör under en förundersökning.

23 kap. 8 §

På tillsägelse av en polisman eller en kriminalutredare är den som befinner sig på den plats, där ett brott förövas, skyldig att medfölja till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen eller kriminalutredaren ta med honom till förhöret.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som befinner sig inom ett område i anslutning till den plats där ett brott nyligen förövats, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år. Detta gäller också vid försök till ett sådant brott.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller även innan förundersökning hunnit inledas.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.6.

I bestämmelsen har den ändringen gjorts att även en kriminalutredare – på motsvarande sätt som i dag gäller för en polisman – ges behörighet att ålägga en person som befinner sig på bl.a. en brottsplats att följa med till förhör samt att, om personen vägrar detta, medta denne till förhör.

24 kap. 7 §

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman eller en kriminalutredare i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut.

Om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Envar får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman eller kriminalutredare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.6.

Ändringen i paragrafens första stycke innebär att en kriminalutredare – under samma förutsättningar som gäller för en polisman – ges behörighet att gripa den som är misstänkt för brott.

I andra stycket har det gjorts en ändring som innebär att en person som har genomfört ett s.k. envarsgripande kan överlämna den gripne även till en kriminalutredare.

24 kap. 8 §

Har beslut att anhålla någon meddelats i hans frånvaro, skall han, så snart beslutet har verkställts, förhöras av polisman, kriminalutredare eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall förbli anhållen.

Har någon gripits enligt 7 §, skall han så snart som möjligt förhöras av polisman, kriminalutredare eller åklagare. Har åklagaren inte redan underrättats om frihetsberövandet, skall det skyndsamt anmälas till honom. Åklagaren skall efter förhöret omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas. Anhålls inte den misstänkte, skall beslutet om gripande omedelbart hävas.

Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman eller av en kriminalutredare som har fattat beslutet.

Om den som misstänks för brott avviker och det finns skäl att anhålla honom, får åklagaren efterlysa honom.

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 7.7.6 och 7.7.8.

Ändringarna i bestämmelsens första, andra och tredje stycken innebär att även en kriminalutredare – på motsvarande sätt som i dag

gäller för en polisman - ges behörighet att hålla anhållningsförhör samt att häva ett beslut om gripande.

26 kap. 3 §

I avbidan på rättsens beslut om kvarstad får undersökningsledaren eller åklagaren taga lös egendom i förvar.

Vid fara i dröjsmål får åtgärd, som nu sagts, vidtas även av polisman eller av kriminalutredare. Detta skall dock skyndsamt anmälas till undersökningsledaren eller åklagaren, som har att omedelbart pröva, om egendomen skall bli kvar i förvar.

27 kap. 4 §

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag.

Föremål, som i annat fall påträffas, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman eller av kriminalutredare, om det inte är fråga om en försändelse som avses i 3 §.

Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå.

28 kap. 5 §

En polisman eller en kriminalutredare får företa husrannsakan utan förordnande enligt 4 §, om det är fara i dröjsmål. Detta gäller dock inte husrannsakan för delgivning.

28 kap. 10 §

För ändamål, som anges i 1 eller 2 §, får undersökningsledaren eller åklagaren samt även polisman eller kriminalutredare företa undersökning på annat ställe än som avses i 1 §. Det gäller även om det stället inte är tillgängligt för allmänheten.

28 kap. 13 §

Beträffande kroppsvisitation och kroppsbesiktning skall i tillämpliga delar gälla vad i 3 a, 4, 8 och 9 §§ är föreskrivet om husrannsakan. Vid fara i dröjsmål får kroppsvisitation och kroppsbesiktning beslutas av polisman eller kriminalutredare.

Förrättning, som är av mera väsentlig omfattning, skall verkställas inomhus och i avskilt rum. Verkställs den av någon annan än en läkare, skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Blodprov får inte tas av någon annan än en läkare eller legitimerad sjuksköterska. Annan mera ingående undersökning får utföras endast av läkare.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna får inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas får dock verkställas och bevittnas av en man.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 7.7.6.

Ändringar har gjorts i 26 kap. 3 §, 27 kap. 4 § samt 28 kap. 5, 10 och 13 §§ RB. En kriminalutredare skall i den brottsutredande verksamheten kunna utföra samma arbete som en polisutbildad brottsutredare. Det fordras att kriminalutredare ges motsvarande befogenheter som en polisman att besluta om tvångsåtgärder i brottsutredande syfte. Ändringarna i de nu nämnda bestämmelserna i rättegångsbalken innebär att en kriminalutredare ges motsvarande befogenhet som en polisman att ta lös egendom i förvar, besluta om beslag och åtgärder enligt 27 kap. 15 § RB, husrannsakan, åtgärder enligt 28 kap. 10 § RB samt om kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare**2 §**

Förundersökning mot den som inte har fyllt arton år skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare, polisman eller kriminalutredare

som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för förundersökning eller utredning enligt 31 §, skall om möjligt samma åklagare, polismän och kriminalutredare anlitas för den nya förundersökningen.

32 §

Bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3 §, 4 §, 6-12 §§, 13 § första stycket och andra stycket andra och tredje meningarna, 14 §, 17 §, 18 § andra stycket, 19 §, 21 § och 24 § rättegångsbalken skall i tillämpliga delar gälla beträffande sådan utredning som avses i 31 §.

En utredning som avses i 31 § skall bedrivas med särskild skyndsambhet.

Utredningen skall, om det inte möter hinder, ledas av en åklagare, polisman eller kriminalutredare som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpad för uppgiften.

Har den unge tidigare varit föremål för utredning enligt 31 §, skall om möjligt samma åklagare, polismän och kriminalutredare anlitas för den nya utredningen.

De föreslagna ändringarna i 2 och 32 §§ lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare är en följd av att det inte längre skall vara något hinder mot att även andra än polismän – i det här fallet kriminalutredare - leder förundersökning eller sådan utredning som avses i 32 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare för polismyndighetens räkning (se även avsnitt 11.9 nedan).

11.3 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

4 §

Varje län utgör ett polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.

Polismännen och kriminalutredarna är tjänstemän hos polismyndigheterna, i den mån inte annat föreskrivs av regeringen. Regeringen bestämmer vad som avses med polisman och kriminalutredare.

De externt rekryterade brottsutredarna benämns kriminalutredare. I paragrafens *andra stycke* har tagits in ett bemyndigande för RPS att bestämma vad som skall avses med kriminalutredare. Det behandlas i avsnitten 7.7.4 och 7.7.14 (se även avsnitt 11.9 nedan).

Som framgår är kriminalutredarna anställda inom polisväsendet. Det innebär att de som anställs som kriminalutredare kan komma att arbeta även vid EBM. De brottsutredare som är anställda inom andra myndigheter än polisen, bl.a. vid skattemyndigheterna, kan således inte anställas som kriminalutredare.

8 §

En polisman eller en kriminalutredare som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.11.

I paragrafen regleras behovs- och proportionalitetsprinciperna. Bestämmelsen omfattar alla former av ingripanden som en polisman gör. Den anses dock ha sin största betydelse vid ingripanden mot enskilda personer. Den föreslagna ändringen innebär att bestämmelsen utsträcks till att gälla även då en kriminalutredare verkställer en tjänsteuppgift.

9 §

När en polisman eller en kriminalutredare får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske.

En polisman eller en kriminalutredare får lämna rapporteftergift om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är

obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.12.

I paragrafen görs ett tillägg som innebär att en kriminalutredare – på motsvarande sätt som gäller för en polisman – åläggs en rapporteringsskyldighet samt ges behörighet att meddela rapporteftergift.

10 a §

Vad som i 15 § första stycket lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. föreskrivs i fråga om rätten att belägga någon med fängsel skall gälla även då en polisman eller en kriminalutredare omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.10.

Handfängsel och andra fängsel är exempel på hjälpmedel som bl.a. polisen kan använda sig av för att med våld genomföra en tjänsteåtgärd.

Fängselbeläggning kommer, under de förutsättningar som anges i behandlingslagen, att vara ett tillåtet hjälpmedel vid våldsanvändning för en kriminalutredare i samband med att han griper en person (15 och 23 §§ behandlingslagen).

När det gäller beslut om frihetsberövanden har en kriminalutredare getts behörighet att ålägga en person att följa med till förhör samt att besluta om medtagande respektive hämtning till förhör (se avsnitten 11.1 och 11.5).

Att en kriminalutredare i samband med dessa åtgärder kommer att ha rätt till våldsanvändning följer av bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen Pl (som i dag innehåller en hänvisning till 10 § första stycket 2 Pl). Bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen Pl återfinns numera oförändrad i 29 § första stycket tredje meningen Pl. Bestämmelsen i 29 § första stycket andra meningen Pl (se nedan) får en ny lydelse enligt vilken en kriminalutredare under vissa förutsättningar skall ha befogenhet att använda våld i samtliga de situationer som regleras i 10 § första stycket 1-6 Pl. Bestämmelserna om fängsel i behandlingslagen (jfr 23 och 25 §§ behandlingslagen) omfattar dock inte situationerna när någon har medföljt, medtagits eller hämtats till förhör, så länge den frihetsberövade inte tagits i förvar i polisarrest.

En kriminalutredare skall, även när han beslutar om att ålägga en person att medfölja till förhör samt om medtagande respektive hämtning till förhör, i samtliga de situationer där rätt till våldsanvändning föreligger, även ha rätt att använda fängsel som utrustning vid denna våldsanvändning. Bestämmelsen i 10 a § Pl föreslås därför även omfatta en kriminalutredares möjlighet att belägga den som hämtas respektive medföljt eller medtas till förhör med fängsel trots att denne inte tagits i förvar i polisarrest.

29 §

Vad som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även sådan vaktpost eller annan som vid försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning och föreskrifterna i 10 § första stycket 1-4 även tjänsteman vid kustbevakningen som enligt särskilda bestämmelser medverkar vid polisiär övervakning. Föreskrifterna i 10 § första stycket 1-6 gäller också kriminalutredare. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med laga stöd skall verkställa ett frihetsberövande och bestämmelsen i samma paragraf första stycket 4 den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon sådan åtgärd som där anges. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf.

När den som avses i första stycket med laga stöd berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1. Bestämmelsen i 19 § första stycket 2 gäller också en kriminalutredare som med laga stöd berövar någon friheten.

Bestämmelserna i 10 a och 13 § gäller också en ordningsvakt, om inte annat framgår av hans förordnande. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman. I fråga om befogenhet för en tjänsteman vid kustbevakningen att tillämpa 13 § finns särskilda bestämmelser.

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 7.7.6 och 7.7.9.

Paragrafens första stycke får en ny andra mening. Vissa av de arbetsuppgifter som har lagts på kriminalutredarna kan komma att innebära att de hamnar i situationer där viss våldsanvändning är nödvändig för att kunna genomföra en tjänsteåtgärd. En kriminalutredares befogenhet att då använda våld regleras nu i bestämmelsens första stycke andra mening. På motsvarande sätt som gäller för polismän finns dock en viss överlappning i systemet eftersom även vissa bestämmelser i 24 kap. BrB kan vara tillämpliga vid

våldsanvändning. Den nya andra meningen innebär att en kriminalutredare ges befogenhet att bruka våld i de situationer som avses i 10 § första stycket 1-6 Pl.

Tillägget i paragrafens *andra stycke* innebär att en kriminalutredare som med laga stöd berövar någon friheten ges befogenhet att genomföra kroppsvisitation i identifieringssyfte. En kriminalutredare som griper en misstänkt skall således kunna genomföra en kroppsvisitation för att fastställa den gripnes identitet.

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

5 §

Utöver de krav på svenskt medborgarskap som följer av regeringsformen eller någon annan lag gäller också att bara svenska medborgare får ha en anställning som åklagare, polis eller kriminalutredare eller ha en militär anställning.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.13 där behörighetskrav i samband med anställningen redovisas.

Tillägget i paragrafen innebär att det uppställs ett krav på svenskt medborgarskap beträffande kriminalutredare.

11.5 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

6 §

Uppkommer under förundersökning fråga om hämtning till förhör och skall förhöret ej hållas av undersökningsledaren, åligger det förhørsledaren att skyndsamt underställa frågan undersökningsledarens prövning, såvida ej förhørsledaren äger gripa den som skall höras eller jämlikt 23 kap. 8 § rättegångsbalken medtaga honom till förhöret eller ock fara är i dröjsmål, för vilka fall förhørsledaren om denne är polisman eller kriminalutredare själv äger förordna om hämtningen.

Hämtning till förhör av den som skall höras som vittne eller eljest utan att vara misstänkt för brott bör äga rum allenast när skäl av särskild vikt föreligga för sådan åtgärd, såsom att förhöret icke eller endast med avsevärd svårighet kan hållas på den plats, där den som skall

höras befinner sig, eller att vittne behöver inställas på viss plats för konfrontation eller på brottsplats för prövning av vittnets iakttagelseförmåga eller till rekonstruktionsförsök eller ock att med hänsyn till brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt särskild skyndsamhet är av nöden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.6.

En kriminalutredare skall i det brottsutredande arbetet kunna utföra samma arbete som en polisutbildad brottsutredare. Det fordrar att kriminalutredare ges motsvarande befogenheter som en polisman att besluta om tvångsåtgärder i brottsutredande syfte.

Förslaget innebär att det nu uttryckligen framgår av förordningstexten att ett beslut om hämtning till förhör i brådskande fall skall fattas av en förhørsledare som är lägst polisman. Den ändringen är en kodifiering av gällande rätt.

Ändringen i paragrafen innebär dessutom att en kriminalutredare ges motsvarande befogenhet som en polisman att besluta om hämtning till förhör i brådskande fall (se även avsnitt 11.1 ovan om övriga tvångsåtgärder).

11.6 Förslaget till förordning om ändring i kungörelsen (1969:84) om användande av skjutvapen i polistjänsten

1 §

Föreligger rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken, får en polisman eller en kriminalutredare använda skjutvapen för att avvärja svårare våld mot polismannen, kriminalutredaren eller annan eller hot som innebär trängande fara för sådant våld.

2 §

Föreligger ett fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller i 10 § första stycket 2 polislagen (1984:387) och är ett omedelbart ingripande nödvändigt, får polismannen använda skjutvapen för att

1. gripa den som på sannolika skäl är misstänkt för mord, dråp, grov misshandel eller människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, rån eller grovt rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage eller spridande av gift eller smitta, uppror eller väpnat hot mot

laglig ordning, högförräderi, krigsanstiften, spioneri, grovt spioneri eller landsförräderi, grovt narkotikabrott eller försök eller straffbar förberedelse till brott som nu har nämnts;

2. hindra någon från att rymma eller för att gripa någon som har rymt, om han är häktad, anhållen eller gripen för brott som anges under 1 eller om han är dömd för ett sådant brott till fängelse och intagen i anstalt;

3. omhänderta en person, som på grund av allvarlig psykisk störning eller innehav av vapen som kan befaras bli missbrukat eller av annan anledning uppenbarligen är farlig för annans liv eller hälsa.

Första stycket 1 och 2 gäller även en kriminalutredare.

3 §

I andra fall som avses i 24 kap. 2 § brottsbalken eller 10 § polislagen (1984:387) än sådana som nämns i 2 § får polischefen medge en polisman eller en kriminalutredare att använda skjutvapen för genomförande av en viss tjänsteåtgärd, om det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till åtgärdens vikt. Polischefen bestämmer vem som får lämna ett sådant medgivande, när polischefen själv inte är tillgänglig.

Bestämmelserna i 1-3 §§ kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten behandlas i avsnitt 7.7.10.

Skjutvapen är ett hjälpmedel som en polisman kan använda sig av för att med våld genomföra en tjänsteåtgärd. Möjligheten att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning utsträcks enligt förslaget till att - i vissa situationer - omfatta även kriminalutredare. Detta skall - på motsvarande sätt som gäller beträffande polismän - vara förenat med krav på erforderlig utbildning för kriminalutredaren. Ett bemyndigande för RPS att besluta om sådan utbildning finns i bl.a. kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten samt i polisutbildningsförordningen.

6 §

En polisman eller en kriminalutredare som uppträder i grupp eller avdelning under direkt ledning av ett polisbefäl eller en kriminalutredare i arbetsledande ställning får använda skjutvapen endast på order av den som har befälet, om inte gruppen, avdelningen eller någon annan utsätts för ett sådant angrepp eller hot om angrepp att vapen oundgängligen måste användas omedelbart.

7 §

Innan en polisman eller en kriminalutredare använder skjutvapen, skall han eller hon särskilt beakta risken för att utomstående skadas. Skottlossning inom område, där många människor bor eller vistas, skall i det längsta undvikas.

Innan skott avlossas, skall polismannen eller kriminalutredaren ge tydlig varning genom tillrop, om sådan varning ej är otjänlig. Om skjutvapen måste användas, skall polismannen eller kriminalutredaren, när omständigheterna ej tvingar till annat, först avlossa varnings-skott.

Vid skottlossning mot person skall eftersträvas att endast för tillfället oskadliggöra honom.

8 §

När en polisman eller en kriminalutredare använt skjutvapen, skall han eller hon lämna en rapport om händelsen till myndighetens chef.

Förslaget innebär att bestämmelserna i 6-8 §§ kungörelsen om användande av skjutvapen i polistjänsten har gjorts tillämpliga även på kriminalutredare. Ändringarna är en följd av att kriminalutredare getts behörighet att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning (se avsnitt 7.7.10).

11.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1996:31) om statliga myndigheters skjutvapen m.m.

9 §

I samband med att myndigheten tilldelar någon som inte utgör totalförsvarspliktig personal ett skjutvapen skall myndigheten utfärda bevis om mottagarens behörighet att ha skjutvapen i tjänsten (behörighetsbevis).

Behörighetsbevis behöver inte utfärdas för en polisman, en kriminalutredare eller en yrkesofficer. Behörighetsbevis behöver inte heller utfärdas för en reservofficer när denne fullgör tjänstgöring vid Försvarsmakten.

Andra stycket har gjorts tillämplig även på kriminalutredare. Ändringen är en följd av att kriminalutredare getts behörighet att använda skjutvapen som hjälpmedel vid våldsanvändning (se avsnitt 7.7.10).

11.8 Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

3 §

I varje åklagarregion finns det antal åklagarkammare som Riksåklagaren bestämmer. Riksåklagaren bestämmer också om åklagarkamrarnas lokalisering. Innan ett beslut om lokalisering fattas, skall samråd ske med Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen samt med berörda tingsrätter, polismyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.

Paragrafen reglerar bl.a. RÅ:s skyldighet att samråda med myndigheter innan beslut om lokalisering av åklagarkammare fattas. Uppräkningen i bestämmelsen av sådana samrådsmyndigheter har kompletterats med KVS samt berörda tingsrätter, polismyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter. Frågan behandlas i avsnitt 9.6.

11.9 Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Kriminalutredare

1 kap. 4 a §

Vid tillämpning av lag eller annan författning avses med kriminalutredare en sådan anställd vid polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen som har godkänts av Rikspolisstyrelsen efter genomgången särskild utbildning för kriminalutredare.

Rikspolisstyrelsen fastställer innehållet i den utbildning som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. I *första stycket* anges vad som avses med en kriminalutredare. Benämningen kriminalutredare kommenteras i avsnitt 7.7.4.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för RPS att fastställa innehållet i den särskilda utbildningen för kriminalutredare. Detta behandlas i avsnitt 7.7.14.

3 kap. 6 a §

När polismyndigheten bestämmer om fördelning av ärenden enligt 6 § skall den se till att ärendena fördelas mellan de anställda efter deras kvalifikationer. Vid fördelningen skall myndigheten beakta vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet i handläggningen och se till att effektivitet och snabbhet i verksamheten främjas. Myndigheten skall också beakta i vilken utsträckning handläggningen kräver särskild kompetens, utbildning eller erfarenhet. Samtidigt skall myndigheten se till att ärendena inte handläggs av personal som är mer kvalificerad än vad ärendet kräver. Polismyndigheten får inte överlämna åt någon annan än en polisman eller en kriminalutredare att avgöra eller leda handläggningen av ärenden som enligt rättegångsbalken skall skötas av en polismyndighet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.5.

I paragrafen behandlas anställdas inom polisen uppgifter. Inom polisen får det i dag inte överlämnas åt någon annan än en polisman att leda en förundersökning. En ändring har gjorts i sista meningen som innebär att – vid sidan av polismän - även kriminalutredare skall kunna ges behörighet att leda förundersökning för polismyndighetens räkning.

Samråd i lokaliseringsfrågor

3 kap. 14 a §

Innan polismyndigheten fattar beslut om större förändringar beträffande lokalisering av verksamheten, skall polismyndigheten samråda med Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen samt med berörda tingsrätter, åklagarmyndigheter och kriminalvårdsmyndigheter.

Paragrafen är ny och reglerar polismyndighetens skyldighet att samråda med myndigheter inför beslut om större förändringar beträffande lokalisering av verksamheten. Frågan behandlas i avsnitt 9.6. Uttrycket större förändringar ansluter till det uttryckssätt som används i motsvarande bestämmelse för kriminalvården rörande

häktesorganisationen (9 c § andra stycket förordningen med instruktion för Kriminalvårdsverket). Genom begreppet utesluts sådana förändringar som med största sannolikhet får ingen eller bara marginell betydelse för övriga myndigheters verksamhet. Det sistnämnda kan t.ex. röra nedläggning av en närpolisstation på en ort på vilken eller i vars närhet det inte finns någon personal stationerad från åklagar- och domstolsväsendena samt kriminalvården, om det inte av särskilda skäl finns anledning att anta att något intresse av väsentlig betydelse för dessa myndigheter berörs.

4 kap. 2 §

Skadas någon till följd av ingripande av en polisman eller av en kriminalutredare och är skadan inte obetydlig, skall den polismannen eller kriminalutredaren genast se till att den skadade får den vård som behövs och anmäla det inträffade till sin förman.

4 kap. 9 §

Polismän eller kriminalutredare får fortsätta ett uppdrag utanför polisdistriktet för att fullfölja en spaning, för att gripa någon som har begått brott eller är efterlyst för brott eller när det av någon annan anledning behövs. Om det behövs från allmän synpunkt, får polismän också i övrigt ingripa utanför polisdistriktet för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp, vare sig polismännen är lediga eller inte.

Polismännen eller kriminalutredarna skall snarast underrätta polismyndigheten i det polisdistrikt där de gjorde ingripandet, om det inte är obehövligt.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 och 9 §§ Pf behandlas i avsnitt 7.7.12.

Ändringar har gjorts i paragraferna som en följd av att även andra än polismän – i detta fall kriminalutredare – kommer att utföra uppgifter inom polisens brottsutredande verksamhet.

5 kap. 3 §

Förhör får inte hållas av en polisman eller en kriminalutredare som tjänstgör vid samma polismyndighet som den som skall höras vid andra förundersökningar enligt 1 § än sådana som får inledas av polismyndighet.

Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den polisman som håller förhöret vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs. Om förhöret hålls av en kriminalutredare gäller, under samma förutsättning, att denne skall vara i arbetsledande ställning.

Första stycket gäller inte när det vid polismyndigheten finns en särskild enhet för handläggning av anmälningar mot polismän och andra anställda inom polisen. Andra stycket gäller inte när en polisman eller en kriminalutredare vid en sådan enhet utses att hålla förhör med en anställd vid en annan polismyndighet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.7.8. Ändringarna i paragrafen är föranledda av att även kriminalutredare skall kunna ha motsvarande arbetsuppgifter som en polisman i polisens brottsutredande verksamhet. Det innebär bl.a. att även en kriminalutredare skall kunna hålla sådana förhör med anställda inom polisen som avses i bestämmelsen.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av *Anders Danielsson*

Åtgärder för att förbättra polisens utredningsverksamhet är av stor vikt såväl för ett väl fungerande polisväsende som för allmänhetens tilltro till polisens verksamhet. De förslag som lämnas i detta betänkande avseende utbildning av kriminalpoliser och kriminalutredare bör kunna utgöra viktiga delar i arbetet med att skapa en effektivare och kvalitetsmässigt bättre utredningsverksamhet. Det är därför enligt min mening angeläget att förslagen genomförs.

Av avsnitt 10 framgår att BRU, när det gäller utbildningen av kriminalpoliser och kriminalutredare, anser att detta bör finansieras centralt av Rikspolisstyrelsen genom att styrelsen tar undan så mycket av tillgängliga medel som krävs för att säkerställa finansieringen. Det innebär å ena sidan att utbildningen ges en mycket hög prioritet, men medför å andra sidan att utbildningen, om inte polisväsendet tillförs ytterligare resurser, sker på bekostnad av någon annan verksamhet. Polismyndigheterna arbetar i dag bl.a. efter målet att öka antalet polismän i landet till 17 000 poliser vid utgången av år 2004. Målet har en hög prioritet. Samtidigt är ekonomin hårt ansträngd, bl.a. till följd av de s.k. SPÅ-premierna (Statens Pensionsåtagande) som tämligen oförutsett har påverkat ekonomin negativt. Satsningar görs redan i dag på att förbättra utredningsverksamheten. Att ytterligare nedprioritera annan verksamhet för att i stället lägga än mer resurser på utredningsverksamheten kan vara svårt att motivera och en sådan satsning riskerar att kollidera med annan prioriterad verksamhet.

Rekryteringen av kriminalutredare skall enligt förslaget finansieras inom ramen för de medel som ställs till polismyndigheternas förfogande och BRU konstaterar att omfattningen av denna rekry-

tering får bestämmas utifrån de resurser myndigheterna har. Med en ansträngd ekonomi och med uppdraget att prioritera en ökning av antalet polismän i landet är utrymmet för att anställa andra än poliser vid myndigheterna mycket begränsat. Det förhållandet att kostnaderna för utbildningen av kriminalutredarna skall tas från polisväsendet centralt innebär rimligen dessutom att anslagen till polismyndigheterna, om polisväsendet inte tillförs ytterligare resurser, måste minskas i motsvarande mån.

De polismän som arbetar med utredningsverksamhet bör ges bättre utbildning. Att komplettera dagens organisation med välutbildade och engagerade personer med annan bakgrund än polis-mans kommer med all säkerhet att gagna verksamheten. Det är därför angeläget att de nu aktuella förslagen genomförs.

Vad gäller finansieringen konstaterar BRU (avsnitt 10) att regeringen för år 2004 har föreslagit en förstärkning av polisens anslag, bl.a. i syfte att kvaliteten i brottsutredningarna skall kunna höjas. Vidare konstaterar BRU att man delar regeringens uppfattning att det behövs mer pengar till den brottsutredande verksamheten och förutser att ytterligare förstärkningar kommer att vara nödvändiga för att kunna möta de krav på brottsuppklaring och lagföring som ett rättssamhälle ställer. Samma konstaterande har BRU gjort tidigare (se bl.a. SOU 2002:44). Jag delar BRU:s uppfattning i denna del. Jag vill för min del understryka att ett genomförande av BRU:s förslag i nu berörda delar förutsätter att de nu nämnda resursförstärkningarna kommer till stånd i en sådan omfattning att förslagen i sin helhet kan finansieras inom ramen för sådana resurstillskott.

Bilaga 1, Dir 2000:90

Sammanfattning av uppdraget

En beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete. När det gäller lagföringen av brott skall beredningen särskilt undersöka möjligheterna att förkorta den genomsnittliga genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen skall också särskilt överväga på vilket sätt brottsutredningsverksamheten kan förbättras. Beredningen skall vidare uppmärksamma frågor om myndigheters lokalisering. I beredningens uppgift skall även ingå att överväga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. Beredningens överväganden bör kunna leda till förslag som kan komma att innefatta allt från författningsändringar till ändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär.

Beredningens arbete skall ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet och därvid ta hänsyn till det utvecklingsarbete som pågår. Detta utgör en fortsättning på och ett komplement till det arbete som redan inletts mellan företrädare för myndigheterna inom rättsväsendet och Regeringskansliet.

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

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Bakgrund

Målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet (prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.1, bet. 2000/01:JuU1). Här ligger bl.a. krav på att brott skall klaras upp samt leda till lagföring så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetskraven åsidosätts. I syfte att uppnå detta har ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom rättsväsendet under senare år. Sverige har vid en internationell jämförelse kommit långt i arbetet med att skapa ett rättsväsende som svarar mot högt ställda krav på snabbhet, effektivitet och rättssäkerhet. Samarbetet mellan rättsväsendets olika myndigheter utvecklas positivt. Samverkan är etablerad i många olika former och på flera nivåer.

Denna positiva utveckling till trots har ibland frågor av t.ex. administrativ, organisatorisk och författningsmässig karaktär betraktats utan tillräcklig samordning. Processer som hänför sig till gränssnitten mellan myndigheterna förtjänar således att ägnas ytterligare uppmärksamhet. En utvecklad och djupgående myndighets-samverkan som ett sätt att uppnå bl.a. en ökad snabbhet och effektivitet bör ha förutsättningar att få större genomslag. Samverkan skall ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen mellan rättsväsendets myndigheter. Denna rollfördelning utgör ytterst en garanti för den demokratiska rättsstaten. I detta sammanhang måste främst domstolarnas och domarnas oberoende och särskilda roll framhållas.

En utgångspunkt bör kunna vara att en ökad samverkan myndigheter emellan samt en helhetssyn på rättsväsendet och ett flödesorienterat tänkesätt kan bidra till ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det bör också bidra till att allmänheten uppfattar myndigheterna som mera tillgängliga och att stärka uppfattningen om en bra information och ett positivt bemötande.

Behov av en reformering

Allmänna utgångspunkter

Det fortsatta reformarbetet bör liksom hittills utgå från ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på verksamheten inom rättsväsendet (jfr prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.4.1). Medborgarperspektivet innebär att det alltid är nyttan för den enskilde medborgaren av tillänkta förändringar och reformer som

skall stå i fokus. Helhetssynen innebär bl.a. att konsekvenserna för samtliga myndigheter av tilltänkta reformer och förändringar måste beaktas. Hinder av administrativ, organisatorisk och författningsmässig art som motverkar en snabb, effektiv och rättssäker hantering inom rättsväsendet bör identifieras och – i den mån det är möjligt och önskvärt – undanröjas. En långtgående myndighetssamverkan – med fortsatt bibehållen respekt för den grundläggande rollfördelningen – skall eftersträvas. Rättskedjerspektivet, där samverkan och sambanden mellan myndigheterna poängteras, tillsammans med medborgarperspektivet skall således utgöra ledstjärnor i arbetet.

När det gäller innebörden av uttrycket rättsväsendet skall framhållas att i detta sammanhang avses – om inte annat uttryckligen anges – myndigheter som omfattas av politikområdet rättsväsendet.

I det följande redovisas ett antal områden där det bör finnas utrymme för förändringar av olika slag. För närvarande intar därvid frågor om minskade genomströmningstider i brottmål, den brottsutredande verksamheten, myndigheters lokalisering, utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet en central plats. I ett senare skede kan det också bli aktuellt att mera direkt inrikta sig mot andra frågor, t.ex. sådana som rör tvistemål och förvaltningsmål. Regeringen återkommer i så fall till dessa frågor. Här skall framhållas att det arbete med att utveckla och reformera rättsväsendet som nu och i framtiden bedrivs av rättsväsendets myndigheter och av regering och riksdag inte får hämmas av den tillkallade beredningens uppdrag. Det är tvärtom viktigt att detta reformarbete fortsätter med oförminskad kraft. Ett exempel på vad som pågår inom detta område är reformeringen av tingsrättsorganisationen.

De frågor som behandlas i det följande hör nära samman med och går delvis in i varandra. Så torde t.ex. en väl fungerande brottsutredningsverksamhet vara en förutsättning för ett snabbare flöde genom brottmålskedjan. Myndigheters lokalisering bör även ha betydelse för en effektiv och snabb hantering etc.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift i ett framtida reformarbete är att se över rättsväsendets hantering av brottmål för att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta de totala genomströmningstiderna.

Det kan här vara relevant att återge viss statistik som rör genomströmningstider i brottmål.

Antalet till polisen inkomna ärenden utgjorde ca 1 160 000 år 1997, 1 170 000 år 1998 och 1 164 000 år 1999. De balanserade ärendena minskade med drygt 23 000 ärenden eller med 12 procent mellan 1997 och 1998 samt med 2 procent mellan 1998 och 1999 (se prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.6.1 samt prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 4, avsnitt 4.3.4). Trots de minskade balanserna ökade andelen balanserade ärenden som var äldre än tolv månader från 22 procent vid utgången av år 1997 till 24 procent vid utgången av år 1998. Vid utgången av år 1999 hade denna andel dock minskat till 19 procent. Genomströmningstiderna blev under perioden 1997–1999 längre inom nästan samtliga områden. Inom närpolisen har dock den genomsnittliga handläggningstiden inte ökat nämnvärt. Vid utgången av år 1999 var den 67 dagar. Antalet ärenden som redovisats till åklagare minskade från 192 482 ärenden år 1997 till 185 430 ärenden år 1998. År 1999 minskade antalet ytterligare till 168 228 ärenden.

Ur polisens årsredovisning för 1999 framgår att den genomsnittliga genomströmningstiden nu är för t.ex. våldsbrottsärenden 143 dagar, narkotikabrottsärenden 81 dagar och tillgrepps- och skadegörelsebrott 24 dagar.

Det finns naturligtvis flera förklaringar till de ökande genomströmningstiderna. Så förlänger, statistiskt sett, t.ex. avarbetningar av balanser av äldre mål den genomsnittliga genomströmningstiden för nya mål/ärenden.

Runt om i landet pågår nu en rad försöksprojekt som syftar till att, inom ramen för gällande regelverk, förkorta de totala genomströmningstiderna från brottsanmälan till dom. De första projekten startade för ca ett och ett halvt år sedan i Handen och i Jönköping. Ett av flera medel som man i projekten har använt för att minska genomströmningstiderna har varit att öka parallelliteten i handläggningen. Det innebär att nästa led i kedjan påbörjar handläggningen innan det tidigare ledet är helt klart med sin del. Man har också – i detaljerna – sett över rollfördelningen mellan framför allt polis och åklagare men även mellan åklagare och tingsrätt. En positiv effekt – vid sidan av minskade genomströmningstider – av det utökade samarbetet på dessa orter uppges för t.ex. domstolarnas del ha varit att antalet inställda huvudförhandlingar har minskat.

Det finns inte några givna svar på frågan hur brottmålsprocessen kan effektiviseras och förbättras. En författningsöversyn i syfte att skapa ett permanent snabbt förfarande i brottmål bör dock kunna övervägas. För att nämna några exempel skulle det inom ramen för en sådan översyn kunna vara aktuellt att t.ex. se över rollfördel-

ningen inom brottnålskedjan men också att överväga att införa särskilda tidsfrister för olika led i brottnålsprocessen. Frågan om tidsfrister är emellertid komplicerad, bl.a. eftersom detta skulle komma att innebära en ytterligare prioritering av vissa brottnåls vid sidan av de prioriteringar som redan finns. Samtidigt måste också beaktas att ett snabbförfarande inte får leda till sämre rättssäkerhet för den som är berörd av brottnålsutredningen.

Det kan också finnas anledning att överväga vilken omfattning som brottnålsutredningarna måste ha i olika situationer. Det är möjligt att förenklingar kan genomföras i detta avseende som i kombination med andra åtgärder kan leda till en snabbare genomströmning. Även frågor om dokumentationskraven under en förundersökning kan vara aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det finns naturligtvis även andra åtgärder än en författningsöversyn som kan vara aktuella. Det kan t.ex. gälla allt från att se över administrativa rutiner till frågan om harmonisering av organisationer.

En särskild fråga när det gäller att förkorta genomströmningstiderna är möjligheterna att utnyttja modern teknik. Den moderna tekniken bör i långt större utsträckning än i dag kunna bidra till att stödja brottnålsprocessen och därigenom också medverka till att förkorta genomströmningstiderna i rättsväsendet. Inom detta område bör det således finnas utrymme för förändringar av olika slag.

Den brottnålsutredande verksamheten m.m.

Hantering av brottnåls inftar en central plats inom rättsväsendet. I brottnålskedjan inftar brottnålsutredningarna hos polisen en särställning. Frågan om hur denna utredningsverksamhet skall kunna ytterligare förbättras bör också hamna i fokus i det fortsatta reformarbetet.

Brottnålsutredningar bedrivs i dag inom polisen på olika nivåer, nämligen hos närpolisen samt vid kriminal- och länskriminalavdelningar. Viss brottnålsutredande verksamhet bedrivs centralt vid Rikspolisstyrelsen hos Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Även i den lokala polisens uttryckningsverksamhet bedrivs brottnålsutredning i form av s.k. förstahandsåtgärder.

För närvarande arbetar cirka 30 procent av landets 16 200 poliser med brottnålsutredningar. Av dessa beräknas ca 1 200 vara närpoliser medan 3 700 arbetar vid kriminal- och länskriminalavdelningarna (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 7.3).

En stor del av landets brottsutredningar avseende ekonomisk brottslighet bedrivs av poliser som är inkommenderade att tjänstgöra vid Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. Inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har inneburit att två av länkarna i den s.k. brottmålskedjan i viktiga avseenden har kommit närmare varandra med betydande effektivitetsvinster som följd. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser och även andra specialister i nära samverkan med varandra. Under år 1999 tjänstgjorde i genomsnitt 387 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 194 anställda vid myndigheten. Övriga 193 var poliser.

Även vid skattemyndigheterna bedrivs idag brottsutredande verksamhet. Denna verksamhet utförs vid skattebrottsenheterna, som inrättades under år 1998. Enheterna har bedrivit operativ verksamhet med inriktning på skatte- och bokföringsbrott sedan våren 1999. Under år 2000 tjänstgjorde ca 100 personer vid skattebrottsenheterna och en ytterligare utbyggnad planeras. Enheterna har inneburit ett resurstillskott för utredning av ekonomisk brottslighet.

Tullverket har ansvaret för utredning av alla smugglingsbrott. Brottsutredningarna verkställs av särskilda tullkriminalenheter inom verket. Enheterna är organisatoriskt åtskilda från den fiskala verksamheten. Personalen vid tullkriminalenheterna är tulltjänstemän som har fått kompletterande utbildning för handläggning av brottsutredningar. Under år 2000 tjänstgjorde ca 94 personer vid enheterna.

Uppklaringsprocenten för samtliga brott år 1998 var 27 procent. Samma år uppgick uppklaringsprocenten för brott mot brottsbalken till 20 procent. Andelen uppklarade brott har minskat successivt, främst sedan början av 1980-talet. Det har dock skett en tydlig förbättring under de senaste två åren (uppgifterna är hämtade ur Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik och Brottsförebyggande rådets tidskrift, APROPÅ nr 2/2000 s. 30 f).

Det totala antalet ärenden som redovisades från polisen till åklagare minskade med 9 procent mellan åren 1998 och 1999. Betydande minskningar i denna del gällde för tillgrepps- och skadegörelsebrott, våldsbrott, övriga brott och ekobrott (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för 1999). Endast 14 procent av polisens ärenden överlämnas nu till åklagare mot 26 procent vid mitten av 1990-talet. Drygt en miljon ärenden lades ned eller skrevs av under år 1998 på grund av att spaningsuppslag saknades eller spaning-

arna inte gett något resultat (uppgifterna är hämtade ur den s.k. SAMRED-rapporten 991011 från Justitiedepartementet).

Under senare tid har det, från olika håll, framförts vissa synpunkter när det gäller den brottsutredande verksamheten.

Riksåklagaren har konstaterat att möjligheten att klara upp ett brott väsentligt har minskat under hela 1990-talet. Riksåklagaren framhåller att det inom hela åklagarorganisationen finns en oro för att polisens resurser för den brottsutredande verksamheten inte tillgodoser de krav som måste ställas på en av de kanske viktigaste funktionerna i ett rättssamhälle, nämligen att de brott som har begåtts skall klaras upp och leda till lagföring. Det gäller en oro för såväl kvalitet som kvantitet. Riksåklagaren har från åklagarväsendet inhämtat att kvalitén på polisutredningarna ofta inte uppnår en godtagbar nivå och att det i mycket stor utsträckning krävs kompletteringar av utredningarna såväl vad gäller rena formella krav som mer materiellt inriktade uppgifter. Riksåklagaren uppger också att många åklagare upplever att de får ”kämpa om utredningsmän” och att det blir allt svårare att driva utredningar med de krav som nu gäller i fråga om förbättrad lagföring och kortare handläggningstider (uppgifterna är hämtade ur Riksåklagarens budgetunderlag för år 2001).

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på Olof Palme har i sitt betänkande pekat på brister och oklarheter i brottsutredningssystemet (SOU 1999:88). I betänkandet behandlas således frågor om bl.a. ansvars- eller rollfördelningen mellan polis och åklagare samt förundersökningsledarskapets innebörd.

När det gäller frågan hur utredningsverksamheten hos polisen bör vara organiserad har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalat att regeringen bör se över denna fråga och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen (bet. 1999/2000:JuU11, rskr. 1999/2000:211).

Rikspolisstyrelsen har uppgett att den brottsutredande verksamheten, till följd av resursläget, inte är helt tillfredsställande (Polisväsendets budgetunderlag för åren 2001–2003, avsnitt 6.4). Rikspolisstyrelsen har dock framhållit att en av orsakerna till att antalet ärenden som redovisats till åklagare har minskat är de nya reglerna om ledningen av förundersökningen i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret. Dessa har inneburit att polisen har fått större möjligheter att på egen hand slutföra handläggningen av vissa ärenden. Även förändringar i antalet till polisen inkomna ärenden har lyfts

fram när det gäller antalet ärenden som redovisas till åklagare (uppgifterna är hämtade ur Polisens årsredovisning för år 1999).

Det pågår arbete inom såväl polis- som åklagarväsendena för att förbättra den brottsutredande verksamheten. Samtidigt finns det skäl att i det fortsatta utvecklingsarbetet fokusera än mer på denna verksamhet. Det finns naturligtvis inget enkelt svar på frågan hur det går att uppnå en bättre fungerande sådan verksamhet. Ett brett angreppssätt bör därför anläggas där såväl ny lagstiftning som administrativa och organisatoriska förändringar övervägs. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjlighet att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna övervägas i detta sammanhang. Samarbete och samverkan inom rättsväsendet bör utgöra ledstjärnor i arbetet.

Vad gäller rättsväsendets och särskilt polisens arbetsmetoder finns det anledning att överväga om det behövs författningsändringar som kan förbättra möjligheterna att förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott. Inte minst gäller det brott av organiserad eller annan allvarlig karaktär. I det sammanhanget kan det t.ex. finnas anledning att överväga frågor om tvångsmedel.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Vid sidan av de reformer som rör redovisade områden kan sägas ligga frågor om utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet inom rättsväsendet. När det gäller den framtida utvecklingen bör dock på nytt framhållas att frågorna hör ihop på ett eller annat sätt. Frågor som rör utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet bör således kunna vara aktuella även vid överväganden som gäller t.ex. minskade genomströmningstider i brottmål och den brottsutredande verksamheten.

Brottsutvecklingen har inneburit att det ställs allt större krav när det gäller kompetens, skicklighet och effektivitet. Rättsväsendets myndigheter utvecklar också fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta dessa krav. Här redovisas i korthet vad som pågår på detta område inom polis-, åklagar- och domstolsväsendena.

Polisutbildningen har genomgått stora förändringar under de senaste åren. Den nya grundutbildningen startade i januari 1998 vid Polishögskolan i Solna. Ett nytt antagningssystem tillämpas och utbildningen bygger på en ny metodik. Umeå universitet har fått ansvaret att vid sidan av Polishögskolan bedriva grundutbildning för poliser. Inom Rikspolisstyrelsen övervägs nu om utbildningen

också skall förläggas till ytterligare någon eller några orter i de södra delarna av landet.

Polismyndigheterna har utarbetat chefsförsörjningsprogram och planer för kompetensförsörjning. Flera myndigheter har ett samarbete i dessa frågor med universitet och högskolor. Ledarskapscentrum vid Polishögskolan har tillkommit för att stödja polismyndigheterna i deras arbete med chefsförsörjning och chefsutveckling. Polishögskolan erbjuder vidareutbildning till samtliga polismyndigheter och flera av utbildningarna är öppna för civilanställd personal och deltagare från övriga rättsväsendet.

Även åklagarväsendet utvecklar fortlöpande sin verksamhet för att kunna möta de krav som ställs på en modern organisation inom rättsväsendet. Inom åklagarväsendet genomförs därför betydande utbildningsåtgärder för åklagarna. Det finns numera ett stort antal åklagare med specialistkompetens på de kriminalpolitiskt prioriterade områdena. Under år 2000 har alla specialiståklagare påbörjat en 3-årig högre åklagarutbildning som bl.a. tar sikte på olika brottstyper, t.ex. gränsöverskridande grov brottslighet, grova vålds- och narkotikabrott samt grova sexualbrott mot barn. Dessutom får samtliga åklagare som genomgått grundkursen för åklagare fortlöpande vidareutbildning varje år. Under 1999 ökade antalet utbildningsdagar från 4 till 17. Utvecklingen inom åklagarväsendet har fört med sig att det numera finns goda möjligheter till individuell utveckling och verksamhetsanpassad kompetens för åklagarna.

Inom domstolsväsendet genomförs nu utbildningsåtgärder i enlighet med en av Domstolsverket tillsammans med domstolarna utarbetad plan för domstolsanställda. Genom denna nya utbildningsplan kommer antalet kurser att utökas för samtliga personal-kategorier. Utbildningsinsatser för icke ordinarie domare kommer sannolikt att utökas ytterligare till följd av det uppdrag som regeringen lämnade till Domstolsverket i regleringsbrevet för år 2000 avseende utformningen av domarutbildningen. Ordinarie domare kommer under de första anställningsåren att kallas till sammanlagt fem veckors obligatorisk utbildning. Samtliga domare kommer fortsättningsvis att kallas till en veckas återkommande utbildning vart tredje år. I övrigt erbjuds ett omfattande utbud av fördjupningskurser och specialkurser i olika ämnen. Samarbetet med universitet och högskolor kommer att utökas. Enligt utbildningsplanen kommer även övrig personal att kallas till baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildning.

När det gäller domarutbildningen har regeringen fattat beslut om att den praktiska tjänstgöringen i underrätt skall förlängas från

ett till två år. Regeringen har dessutom för avsikt att i särskild ordning se över domarutbildningen i ett bredare perspektiv (se regeringens skrivelse [1999/2000:106] Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan).

Här kan också nämnas den högre utbildning i tillämpad kriminologi som Brottsförebyggande rådet bedriver tillsammans med kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Utbildningen, som startade vårterminen 1999, ger 40 universitetspoäng och vänder sig till all personal inom rättsväsendet. Hittills har 110 personer antagits till utbildningen.

Det finns även i fortsättningen skäl att följa det arbete som pågår – i detta sammanhang – för att förvissa sig om att utvecklingen sker samordnat och med en helhetssyn för ögonen. Ett reformbehov inom nu aktuellt område kan handla om allt från gemensam utbildning och utbytestjänstgöring till behörighetskrav för de olika yrkesbanorna och arbetsuppgifter inom ramen för dem.

Lokaliseringsfrågor

En annan fråga gäller myndigheters lokalisering. Vid överväganden om myndigheters lokalisering innebär det anlagda helhetsperspektivet att myndigheternas planering av var viss verksamhet skall lokaliseras måste samordnas. Om t.ex. kriminalvården planerar var häkten skall lokaliseras får detta konsekvenser även för polisen när det gäller t.ex. lokalisering av arrester. Å andra sidan är kriminalvårdens transportorganisation beroende av var tingsrätterna är lokaliserade. Även åklagarna är beroende av och tjänar på korta avstånd till tingsrätterna etc.

Medborgarperspektivet innebär i detta sammanhang att det inte skall vara orimliga geografiska avstånd mellan medborgarna och rättsväsendets myndigheter. Å andra sidan bör man beakta att myndigheternas verksamhet ställer olika krav på närhet. Detta förhållande leder till att vissa av rättsväsendets myndigheter bör finnas lokaliserade till många orter över hela landet.

De omorganisationer av framför allt polis- och åklagarväsendena som ägt rum under senare år har på många orter fått till följd att de geografiska avstånden mellan utredningspersonalen och åklagarna har ökat. Det har framförts att det i sin tur har inneburit försämringar när det gäller det faktiska utredningsarbetet och samarbetet mellan polis och åklagare. Det finns nu skäl att överväga vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att i möjligaste mån överbrygga de hinder som uppstått genom organisationsförändringarna.

Här kan nämnas att i det arbete som nu pågår i särskild ordning med att reformera tingsrättsorganisationen utgör bl.a. den geografiska samordningen med rättsväsendets övriga myndigheter en viktig komponent.

Även för övriga delar av rättsväsendet och alldeles oavsett om organisationsförändringar har ägt rum finns det skäl att ägna lokaliseringsfrågor särskild uppmärksamhet. En fråga som bör vara aktuell att överväga i detta sammanhang är om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" för lokaliseringsfrågor inom hela rättsväsendet. Vid ett sådant forum skulle myndigheterna ha att t.ex. presentera sina såväl kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Även andra frågor som hör samman med var viss verksamhet skall vara lokaliserad bör kunna diskuteras och samordnas inom ramen för ett sådant forum.

Uppdraget

En särskild beredning tillkallas med uppgift att verka för rättsväsendets utveckling. En huvuduppgift för beredningen blir att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet öka effektiviteten och kvaliteten i rättsväsendets arbete.

En viktig uppgift för beredningen är att bidra till att utvecklingsarbetet inom rättsväsendet sker samlat och utifrån ett helhetsperspektiv.

Målet för beredningen skall vara att bidra till att uppnå en ökad kvalitet i vid bemärkelse inom hela rättsväsendet. Beredningen skall därvid särskilt uppmärksamma frågor om en effektivare lagföring för brott och kortare genomströmningstid för mål och ärenden. I det sammanhanget skall beredningen överväga om det behövs förändringar i de regelsystem som styr främst polisens spanings- och utredningsverksamhet, åklagarnas verksamhet samt rättegångsförfarandet. Beredningen bör även överväga om det behövs några organisatoriska åtgärder på detta område.

Beredningen skall kontinuerligt kartlägga och följa det utvecklingsarbete som äger rum inom rättsväsendet. Resultaten av de granskningar av rättsväsendets myndigheter som har gjorts i olika sammanhang bör analyseras och beaktas. Beredningen skall fortlöpande identifiera organisatoriska, administrativa och författningmässiga hinder för en rationell och effektiv verksamhet. Beredningen skall vidare bedöma och utveckla andras och egna förslag och idéer och därefter initiera det arbete som krävs. Här skall framhål-

las att den formella kompetensen att genomföra förändringar i vissa fall ligger hos myndigheterna och i andra fall hos regering och riksdag. Beredningens uppdrag innebär i detta hänseende självfallet ingen förändring. I många fall kan beredningen fullgöra sitt uppdrag genom att ta initiativ till att myndigheterna uppmärksammas på att det finns ett behov av förändring och sedan överlämna åt myndigheterna att själva besluta om åtgärder eller om att lägga fram förslag. I andra fall krävs att beredningen själv lägger fram förslag. Det får bli en uppgift för beredningen att från fall till fall ta ställning till vilken väg som bör väljas.

En del frågor som ligger inom ramen för beredningens uppdrag kan vara föremål för redan pågående arbete inom Regeringskansliet eller hos någon myndighet. Det är inte avsikten att sådant arbete skall avstanna eller försenas genom tillsättandet av beredningen. I sådana fall förutsätts i stället att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet i fortsättningen skall bedrivas. Under den tid som beredningen arbetar kan det också framträda nya områden där ett reformbehov föreligger. Även i sådana fall får det förutsättas att beredningen och berörda parter kommer överens om hur arbetet skall bedrivas.

En aktiv medverkan från rättsväsendets myndigheter är en nödvändig förutsättning för att utvecklingsarbetet skall kunna bli framgångsrikt. Hinder för ett snabbt och effektivt flöde genom rättskedjan identifieras bäst med hjälp av dem som rent faktiskt arbetar inom rättsväsendet. Beredningens arbete skall således ske i nära samverkan med berörda myndigheter inom rättsväsendet. För detta ändamål skall inrättas särskilda referens- och arbetsgrupper.

Inom de områden som här redovisas bör det finnas utrymme för förändringar av olika slag. Beredningen är oförhindrad att ta upp även andra frågor som arbetet ger anledning till och som gäller utvecklingen av rättsväsendet. För domstolarnas del kan det t.ex. gälla handläggningen av tvistemål och övriga domstolsuppgifter.

Beredningens arbete skall dock, åtminstone tills vidare, såvitt gäller domstolväsendet endast omfatta verksamheten vid de allmänna domstolarna. Detta hindrar emellertid inte att beredningen när den lägger fram sina förslag kan ta hänsyn till att de lösningar som tas fram kan komma till användning också inom domstolväsendet i övrigt.

I det följande redovisas några frågor som beredningen särskilt bör uppmärksamma inom ramen för sitt arbete.

Minskade genomströmningstider i brottmål

En huvuduppgift för beredningen är att se över rättsväsendets hantering av brottmål i syfte att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förkorta den totala genomströmningstiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Beredningen bör här kunna lämna förslag till åtgärder av olika slag. Dessa förslag kan komma att innefatta allt från att identifiera behov av författningsändringar till att ta fram färdiga förslag till sådana. Även förslag till förändringar av såväl administrativ som organisatorisk karaktär bör kunna ingå i beredningens överväganden. Frågor om utbildning och kompetensutveckling skulle också kunna bli aktuella att överväga i detta sammanhang.

Det är också en uppgift för beredningen att överväga på vilket sätt den moderna tekniken på ett bättre sätt än i dag kan stödja brottmålsprocessen och därigenom också bidra till bl.a. kortare genomströmningstider. Uppdraget i denna del innefattar även att undersöka om det i lagstiftningen finns hinder mot ett effektivt utnyttjande av IT-stödet i rättsväsendets verksamhet.

Den brottsutredande verksamheten m.m.

En annan huvuduppgift för beredningen, som hör nära samman med den föregående, är den brottsutredande verksamheten. En väl fungerande brottsutredningsverksamhet torde vara en grundförutsättning för en hög uppklaringsprocent samt ett snabbare flöde genom brottmålskedjan.

Beredningen skall överväga på vilket sätt denna verksamhet kan förbättras. Frågan bör närmas utifrån ett brett angreppssätt och kan komma att innefatta överväganden som innebär förslag till förändringar av såväl författningsmässig som administrativ och organisatorisk karaktär. Även frågor om rollfördelning, utveckling av arbetsmetoder, möjligheter att utnyttja modern teknik, utbildning och kompetensutveckling samt rekrytering bör kunna ingå i övervägandena. För att nå målen när det gäller kriminalpolisverksamheten är det nödvändigt att beredningen också i viss utsträckning behandlar frågor om ordningspolisverksamheten. Det är emellertid inte avsikten att beredningen mera allmänt skall göra någon översyn av arbetsmetoderna inom ordningspolisverksamheten.

Beredningens överväganden när det gäller frågor av författningsmässig karaktär kan innebära allt ifrån att identifiera behov av författningsändringar till att presentera färdiga förslag till sådana.

Såvitt avser beredningens överväganden av författningsmässig karaktär och frågor om arbetsmetoder är det motiverat att även inbegripa Tullverkets och skattemyndigheternas brottsutredande verksamhet i beredningens uppdrag.

När det gäller frågor av organisatorisk karaktär skall det i beredningens uppdrag även ingå att se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen och jämföra detta med andra alternativ.

Beredningen skall vidare beakta de synpunkter som framförs i Granskningskommissionens betänkande (SOU 1999:88) såvitt gäller den brottsutredande verksamheten. Det innebär att beredningen skall ha till uppgift att bl.a. se över frågan om ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare.

Utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet

Beredningen skall följa det arbete som pågår inom rättsväsendet när det gäller utbildning, kompetensutveckling och personalrörlighet. Beroende på resultatet av denna kartläggning bör beredningen kunna lämna förslag som syftar till att uppnå största möjliga samordning även inom detta område. Beredningens överväganden kan komma att handla om gemensam utbildning och gemensamma utbildningsinstitutioner samt olika former av utbytestjänstgöring inom rättsväsendet. Även frågor om behörighetskrav för yrkesbarnorna inom rättsväsendet eller för fullgörandet av särskilda uppgifter där kan ingå i övervägandena.

Lokaliseringsfrågor

Beredningen skall överväga om det finns anledning att ta några initiativ när det gäller att få till stånd en ökad samordning mellan rättsväsendets myndigheter i lokaliseringsfrågor. Det kan t.ex. ifrågasättas om det finns behov av ett särskilt "samordningsforum" där myndigheterna hade att presentera såväl sina kortsiktiga som långsiktiga planer i lokaliseringsfrågor. Om beredningen kommer fram till att så är fallet bör man också kunna redovisa på vilket sätt och i vilka former ett sådant forum skulle kunna verka.

Övrigt

Förutom att beredningen skall arbeta med referens- och arbetsgrupper bör beredningen särskilt uppmärksamma behovet av samråd med dels berörda myndigheter inom rättsväsendet, dels sådana utredningar som initieras under beredningens arbete och som kan ha samband dess uppdrag.

Beredningen bör samråda med

- 1999 års rättegångsutredning (Ju 1999:11),
- utredningen om genomförandet av polisregisterlagstiftningen (Ju 2000:01) samt
- Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (dnr Ju96/3163).

Beredningen bör dessutom hålla kontakt med den arbetsgrupp inom domstolsväsendet som arbetar med processrättsliga frågor.

Beredningen bör hålla sig informerad om den fortsatta beredningen med anledning av betänkandena Den centrala polisen (SOU 2000:25) och Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – (SOU 2000:88).

Förslag skall presenteras i delbetänkanden av beredningen efter hand som olika frågor behandlas.

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det vid detta tillfälle aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2, Dir. 2001:61

Sammanfattning av uppdraget

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) ges i uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand snatteribrott. I uppdraget ingår att närmare analysera vissa rättsliga frågeställningar som Justitieombudsmannen har uppmärksammat i ett antal beslut som berör utredningen av sådan brottslighet.

Beredningens nuvarande uppdrag

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

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

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

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

Beredningen skall senast före utgången av år 2003 redovisa det aktuella läget inom rättsväsendet för de frågor som ankommer på beredningen samt en plan för det fortsatta arbetet.

Behovet av tilläggsdirektiv

Varje år anmäls cirka 60 000 snatterier och stölder i butik. Av dessa klaras 60-70 procent upp. Av de uppklarade snatteribrotten lagfördes år 1999 60 procent genom strafföreläggande. Drygt 20 procent prövades av domstol och knappt 20 procent blev föremål för åtalsunderlåtelse. Snatteribrotten utgör således genom sitt stora antal en inte obetydlig belastning på rättsväsendet. Samtidigt utgör snatteribrotten en relativt homogen grupp av brott. Dessa faktorer gör att utredning och lagföring av snatteribrott torde vara särskilt lämpade att studera från ett rationaliserings- och effektiviseringsperspektiv.

Utredning och lagföring av snatterier i dag

Det normala förfarandet när butikssnatterier upptäcks är att butikskontrollanten eller någon annan i butiken uppmanar den misstänkte att följa med till butikens kontor e.d. Där ombeds den misstänkte att identifiera sig och tillfrågas om han eller hon erkänner eller förnekar brott. Därefter gör butikskontrollanten en skriftlig polisanmälan. Flertalet snatteribrott lagförs genom strafföreläggande. Ett strafföreläggande innebär att den misstänkte skriftligen föreläggs ett bötesstraff. Ett föreläggande kan förenas med förverkande eller annan sådan rättsverkan av brott samt enskilt anspråk. Strafföreläggande får utfärdas för ett brott för vilket böter ingår i straffskalan. Ett godkänt strafföreläggande gäller som dom som vunnit laga kraft.

Rikspolisstyrelsens förslag om en utvidgning av ordningsbottsinstutet

Rikspolisstyrelsen har i samråd med Riksåklagaren i en skrivelse till Justitiedepartementet (dnr Ju 1999/3148) föreslagit att ordningsbot skall kunna utfärdas även för brott som har dagsböter och fängelse i straffskalan men där påföljden i det enskilda fallet blir penningböter. Syftet med förslaget är främst att möjliggöra tillämpning av ordningsbottsinstutet vid snatteribrott men även vid

annan typ brottslighet som generellt sett kan anses lämplig för en sådan förenklad handläggning.

Beslut av Justitieombudsmannen

Justitieombudsmannen har i beslut som meddelats 2000 respektive 2001 aktualiserat frågor som rör polisens handläggning av snatteribrott. I det första beslutet (dnr 4538-1998) (dnr Ju 2000/1167) behandlar Justitieombudsmannen lämpligheten av att tillämpa ett förenklat förfarande, den s.k. snattefonen, vid butikssnatterier och därmed sammanhängande frågor. Snattefonförfarandet innebar i korthet att i stället för att göra en skriftlig anmälan till polisen ringde exempelvis butikskontrollanten upp polisen som höll ett telefonförhör med den misstänkte, varigenom utredningen kunde slutföras direkt. Förfarandet förutsatte att den misstänkte hade erkänt brottet och samtyckt till att höras på telefon.

I det andra beslutet (dnr 3932-1999) behandlas frågan om vilken typ av dokumentation som bör krävas inom ramen för utredning av snatteribrott. I samma beslut tar Justitieombudsmannen vidare upp frågan om lämpligheten av att använda civilanställd personal för utredning av sådan brottslighet. Det tredje beslutet (dnr 4614-1999) rör möjligheten att besluta om beslag inom ramen för en summarisk utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. I det fjärde beslutet (dnr 4766-1999 och 1849-2000) aktualiseras slutligen frågan om lämpligheten av att vid utredning av snatteribrott infordra en skriftlig berättelse från den misstänkte i stället för att ett muntligt förhör hålls med denne.

De ställningstaganden som JO gör i sitt beslut i snattefonärendet har betydelse inte bara för möjligheten att tillämpa snattefonförfarandet utan också för

- möjligheten att tillämpa det förfarande som normalt tillämpas i samband med snatteribrott
- möjligheten att utvidga ordningsbotsinstitutet på det sätt som Rikspolisstyrelsen föreslagit.

Snattefonärendet och därmed sammanhängande frågor

Snattefonförfarandet tillämpades i södra Sverige under ett par år. I sitt beslut underkände Justitieombudsmannen förfarandet på flera punkter.

Enligt Justitieombudsmannens bedömning utgör en butikskontrollants ingripande ett s.k. envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra

stycket rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får envar gripa en person som begått ett brott på vilket fängelse kan följa och som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Justitieombudsmannen anser att bestämmelsen måste tolkas som att det överlämnande som skall ske till polisen avser ett fysiskt överlämnande. Överlämnande per telefon kan enligt Justitieombudsmannen således inte komma i fråga enligt gällande rätt.

När det sedan gäller frågan om identifiering av den misstänkte anser Justitieombudsmannen att det normalt bör krävas ett personligt sammanträffande mellan den misstänkte och en företrädare för polisen. Identifiering genom telefonsamtal med den misstänkte och kontroll i olika register är enligt Justitieombudsmannen således inte tillräckligt. Att helt eller delvis överlämna uppgiften att identifiera den misstänkte till butiksägaren, en butikskontrollant eller någon annan enskild person kan enligt Justitieombudsmannen över huvud taget inte godtas.

En förutsättning för att kunna använda snattefonförfarandet, och även ordningsbotsinstitutet, är att polisen kan tillämpa det s.k. förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen behöver förundersökning inte genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Det förenklade förfarandet är således formellt tillämpligt på snatteribrott. Justitieombudsmannen ifrågasätter emellertid lämpligheten av att tillämpa förfarandet vid snatteribrott med hänvisning till att sådan brottslighet i många fall kan vara juridiskt komplicerad.

Beslag

Justitieombudsmannen har vid flera tillfällen uttalat (bl.a. dnr 4614-1999) att straffprocessuella tvångsåtgärder med stöd av 24-28 kap. rättegångsbalken endast kan vidtas inom ramen för en förundersökning. Om en tvångsåtgärd företagits i en situation där förundersökning inte dessförinnan har inletts med stöd av 23 kap. 1 § rättegångsbalken anses en förundersökning rent faktiskt inledd. Justitieombudsmannen konstaterar sammanfattningsvis att gällande rätt mot den bakgrunden utesluter användande av straffprocessuella tvångsmedel inom ramen för en summarisk utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken.

Det aktuella ärendet rör brott mot knivlagen, men berör också utredning av snatteribrott eftersom beslag inte sällan förekommer i sådana utredningar.

Krav på dokumentation

Enligt 23 kap. 21 § första stycket rättegångsbalken skall vid förundersökningen protokoll föras över vad som därvid förekommit av betydelse för utredningen. Enligt tredje stycket samma paragraf får dock i mindre mål i stället för protokoll föras kortfattade anteckningar över det väsentliga som förekommit vid förundersökningen. Ett sådant förfarande är vanligt förekommande i snatteriutredningar. Enligt Justitieombudsmannens bedömning (dnr 3932-1999) är det emellertid inte tillräckligt att dokumentera snatteriutredningar på detta förenklade sätt, eftersom händelseförloppet måste klarläggas i alla de hänseenden som krävs för att åklagaren skall kunna göra ett välgrundat ställningstagande i ansvarsfrågan.

Infordrande av skriftlig berättelse från den misstänkte

Enligt 8 § förundersökningskungörelsen (1947:948) får i stället för att förhör hålls med den misstänkte en skriftlig berättelse fordras in. Med stöd av den bestämmelsen har polismyndigheterna i Stockholms och Uppsala län i vissa fall använt en blankett i samband med utredning av snatteribrott. Blanketten, som sänds till den misstänkte, är utformad på så sätt att den misstänkte genom att erhålla denna underrättas om brottsmisstanken. På blanketten finns vidare särskilda utrymmen där den misstänkte kan lämna uppgift om sin inställning i skuldfrågan samt ange om han är villig att ta emot strafföreläggande. Det finns också utrymme för angivande av önskemål om försvarare och om kompletterande utredning samt för erkännande att den misstänkte tagit del av samtliga handlingar i ärendet. Blanketten har endast använts när bedömningen varit att det rört sig om ett klart fall av snatteri och gärningsmannen varit över 18 år vid tidpunkten för brottet.

Justitieombudsmannen (dnr 4766-1999 och 1849-2000) anser emellertid att inhämtande av en skriftlig berättelse från den misstänkte i stället för att förhör hålls i allmänhet inte är någon lämplig utredningsmetod i snatteriutredningar, med hänvisning till att butikssnatteri generellt sett inte är en alldeles okomplicerad brotts-
typ.

Kompetens hos utredande personal

Enligt 3 kap. 6 a § polisförordningen (1998:1558) skall polismyndigheten fördela ärenden mellan anställda efter deras kvalifikationer och vid fördelningen beakta bl.a. vad som krävs för att upprätthålla kvalitet och säkerhet vid handläggningen. Bestämmelsen torde inte utesluta att även civilanställd personal deltar i arbetet med brottsutredningar. När det gäller utredning av snatteribrott har emellertid Justitieombudsmannen uttalat (dnr 3932-1999) att polismän normalt bör anlitas för uppgiften, eftersom sådana brott kan ge upphov till svåra juridiska bedömningar.

Rikspolisstyrelsens förslag med anledning av snattefonärendet

Rikspolisstyrelsen har med anledning av Justitieombudsmannens beslut i snattefonärendet begärt att regeringen överväger författningsändringar som gör det möjligt att handlägga snatteriärenden på detta förenklade sätt.

Behovet av en översyn*Allmänt*

Den utveckling som under senare år ägt rum inom rättsväsendet syftar till att få en effektivare och snabbare hantering av ärenden med bibehållen rättssäkerhet. Ett ärende skall inte handläggas på en högre nivå än som är nödvändigt. Därigenom kan rättsväsendets resurser tas till vara på ett bättre sätt. Effektiv användning av resurserna för brottsbekämpningen förutsätter bl.a. att handläggningsformerna i olika avseenden förenklas. Ett viktigt inslag i reformarbetet inom rättsväsendet har varit att i fråga om mindre brott minska belastningen på domstolarna och även på åklagarna. Som ett led i detta utvecklingsarbete finns behov av att göra en allmän översyn av hur snatteribrott handläggs och hur förfarandet kan förenklas för den typen av brott med bibehållen rättssäkerhet. Inom ramen för en sådan allmän översyn bör en närmare analys göras av de rättsliga frågeställningar som aktualiserats av Justitieombudsmannen i de beslut som behandlats ovan. Vidare aktualiseras frågan om vilka uppgifter ordningsvakter bör ha när det gäller att ingripa mot personer som gör sig skyldiga till snatteri. Ovan har beskrivits vilken funktion ordningsvakter i dag normalt har vid in-

gripande mot snatterier. Frågor som bör analyseras är exempelvis i vilken utsträckning ordningsvakter bör kunna medverka i samband med identifikation av en för snatteri misstänkt person samt vid dokumentering av förhållanden som är av betydelse för utredningen av sådana brott.

Brottsförebyggande aspekter

En aspekt som är viktig att beakta när man överväger ytterligare effektivisering och rationalisering av utredning och lagföring av vissa brottstyper, är vilka konsekvenser detta kan få för allmänhetens uppfattning om de brott som berörs. Ordningsbot kan i dag utfärdas endast för mindre allvarlig brottslighet. När man överväger en utvidgning av tillämpningsområdet för ordningsbot till att omfatta exempelvis snatteri, måste beaktas hur detta skulle komma att påverka allmänhetens inställning till den typen av brottslighet. Det är givetvis inte önskvärt att effektivisering och rationalisering av utredning och lagföring av brott får till följd att den aktuella brottsligheten trivialiseras i allmänhetens ögon.

Särskilt om ordningsbotsinstitutet

Rikspolisstyrelsens förslag om en utvidgning av ordningsbotsinstitutet skulle innebära att ordningsbot kunde utfärdas även för de brott som har dagsböter och fängelse i straffskalan men där påföljden i det enskilda fallet blir penningböter, det vill säga om brottet föranleder lägre straff än trettio dagsböter. När det gäller snatteri blir detta aktuellt om det tillgripnas värde understiger 50 kr då påföljden enligt praxis blir böter 500 kr.

Att utvidga tillämpningsområdet för ordningsbotsinstitutet till fall där brottet är så pass allvarligt att det skulle bli fråga om dagsböter är knappast aktuellt. Ordningsbotsinstitutet bygger på att bötesbeloppet kan bestämmas efter fastlagda tariffer, vilket inte är möjligt med dagsböter som är beroende av den enskildes inkomstförhållanden.

Särskilt om unga lagöverträdare

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) finns bestämmelser om utredning och lagföring av brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år.

En förundersökning mot den som inte fyllt 18 år skall alltid ledas av åklagaren, om det är fråga om brott med mer än sex månaders fängelse i straffskalan.

Om någon som är under 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart underrättas och kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller det annars finns särskilda skäl mot det. Som exempel på situationer där underrättelse och kallelse får underlåtas på grund av att det finns särskilda skäl, nämns i förarbetena att det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag (prop. 1987/88:135 s. 33).

Om någon under 18 år är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas. Vid förhör med den som är under 18 år och som är misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa, skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen. Socialnämndens medverkan är avsedd att utgöra ett stöd för den unge samtidigt som det har ansetts vara av vikt att socialnämnden får information om brottet och omständigheterna kring detta.

Av bl.a. Rikspolisstyrelsens föreskrifter framgår att utrymmet för att underlåta en formell förundersökning när den misstänkte är under 18 år mycket litet. Möjligheterna att på plats utfärda ordningsbot för ett brott med fängelse i straffskalan, t.ex. snatteri, när den misstänkte är under 18 år framstår därför som begränsade.

I detta sammanhang bör också nämnas att det i LUL även finns särskilda regler om strafföreläggande och åtalsunderlåtelse vad avser gärningsmän under 18 år.

Ett viktigt syfte med reglerna i LUL är att få till stånd en samverkan mellan den unges vårdnadshavare och de sociala och brottsutredande myndigheterna så att lämpliga åtgärder kan vidtas för att tillrättaföra den unge. Detta intresse måste särskilt beaktas inom ramen för ett effektiviserings- och rationaliseringsarbete. Ett sådant arbete får inte resultera i att unga lagöverträdarens ställning i de avseenden som nämnts ovan på något vis försämras.

Uppdraget

Beredningen för rättsväsendets utveckling skall undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butikssnatterier, men även annan

brottslighet som kan vara lämpad för ett förenklat förfarande, t.ex. kontantbedrägerier. Beredningen skall lämna förslag till hur sådana förenklingar av förfarandet kan ske, samt, i den mån det behövs, ta upp därmed angränsande frågor. I uppdraget ingår att närmare analysera vissa av de rättsliga frågeställningar som Justitieombudsmannen har uppmärksammat i de beslut som redogjorts för ovan. Beredningen skall således analysera bestämmelsen om s.k. envarsgripande och hur den tillämpas i samband med ingripande mot personer som misstänks för snatteribrott, vilka krav som bör ställas på identifieringen av den misstänkte, lämpligheten av att använda det s.k. förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken vid utredning av snatterier, möjligheten att ta föremål i beslag inom ramen för en sådan utredning och vilka krav som bör ställas på dokumentationen inom ramen för utredning av bl.a. snatterier.

Beredningen skall lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Arbetet bör ske i samråd med Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och företrädare för handeln. En särskild referensgrupp med företrädare för handeln skall inrättas för det ändamålet.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2002.

(Justitiedepartementet)