

Summa summarum
– en fristående myndighet
för utredning av anmälningar
om brott av poliser och åklagare?

Betänkande av Internutredningsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:5

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22686-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare.

Dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Thomas Bodström, förordnade den 21 december 2004 f.d. chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh som särskild utredare. Claes Eklundh avled i september 2005. Den 13 december 2005 förordnades regeringsrådet Karin Almgren som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 1 februari 2005 vice överåklagaren Roland Andersson, numera rådmannen Lena Carlberg Johansson, länspolismästaren Anders Danielsson, advokaten Per Durling, polisöverintendenten Leena Kangas, ämnessakkunniga Eva Melander Tell, byråchefen Håkan Rustand, numera justitierådet Anna Skarhed och numera vice riksåklagaren Guntra Åhlund.

Guntra Åhlund entledigades den 1 maj 2006 och från och med samma dag förordnades överåklagaren Björn Ericson som expert.

Sekreterare i utredningen har från och med den 1 januari 2005 varit ämnessakkunniga Birgitta Trägårdh. Den 1 april 2006 entledigades Birgitta Trägårdh. Kammarrättsassessorn Kristina Aurell anställdes som sekreterare i utredningen från och med den 13 mars 2006.

Utredningen har antagit namnet Internutredningsutredningen (Ju 2004:13).

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare?* (SOU 2007:5).

Uppdraget är med detta avslutat.

Stockholm i januari 2007

Karin Almgren

/Kristina Aurell

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	21
1 Vårt uppdrag och arbetets bedrivande	51
1.1 Inledning.....	51
1.2 Utredningsarbetet.....	52
2 Polis- och åklagarorganisationerna	53
2.1 Inledning.....	53
2.2 Polisen	53
2.2.1 Organisation	53
2.2.2 Personal.....	55
2.3 Åklagarmyndigheten.....	55
2.3.1 Organisation	55
2.3.2 Personal.....	57
2.4 Ekobrottsmyndigheten.....	57
3 Förundersökning i brottmål	59
3.1 Inledning.....	59
3.2 Inledande av förundersökning	60
3.3 Förundersökningens förstadier.....	61
3.4 Förundersökningens syften och bedrivande	62
3.4.1 Förundersökningens syften	62

3.4.2	Förundersökningens bedrivande.....	62
3.5	Behörig förundersökningsledare	64
3.6	Förundersökningsledarens ansvar och befogenheter m.m.....	66
3.7	Förundersökningens upphörande	68
4	Tillsyn och annan kontroll över polis- och åklagarväsendena	69
4.1	Inledning.....	69
4.2	Tillsynsbegreppet	69
4.3	Särskilt om överprövningsinstitutet.....	71
4.4	Den ordinära kontrollen över polisen.....	73
4.5	Den ordinära kontrollen över åklagarväsendet.....	75
4.6	Något om JO:s och JK:s tillsyn.....	77
5	Tidigare överväganden beträffande internutredningsförfarandet	79
5.1	Inledning.....	79
5.2	Anmälan mot polisman (SOU 1975:20).....	79
5.3	Handläggningen av anmälningar mot polispersonal (SOU 1979:71)	80
5.4	Anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10)	81
5.5	Åklagare Polis Internkontroll En rapport från f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath, april 1997	82
5.6	Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden – En rapport från Justitiekanslern, november 1998	83
5.7	Justitieombudsmannens skrivelse till Justitiedepartementet i juni 2000 (JO 2000/01 s. 204)	83

5.8	Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41).....	84
5.9	Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37).....	86
6	Nuvarande internutredningsförfarande m.m.	87
6.1	Inledning.....	87
6.2	Brottsanmälningar m.m. mot anställda inom polisen.....	88
6.3	Brottsanmälningar m.m. mot bl.a. åklagare.....	92
6.4	Organisationen av internutredningsverksamheten.....	94
6.4.1	Utredningar rörande polisanställda	94
6.4.2	Utredningar rörande åklagare	95
6.5	Något om arbetets bedrivande m.m.	96
6.6	Tjänstefel och tjänsteförseelse	98
6.7	Personalansvarsnämnden och Statens ansvarsnämnd.....	101
6.8	Uppsägning och avskedande	102
7	Statistik m.m.	105
7.1	Inledning.....	105
7.2	Antalet brottsanmälningar och inledda förundersökningar m.m.....	106
7.2.1	Polisanställda.....	106
7.2.2	Åklagare.....	111
7.3	Åtal och domar.....	112
7.3.1	Polisanställda.....	112
7.3.2	Åklagare.....	114
7.4	Övrigt	115
8	Utländska förhållanden	117
8.1	Inledning.....	117
8.2	Danmark.....	117

8.3	Norge	119
8.3.1	Inledning.....	119
8.3.2	Organisationen av polis- och åklagarväsendena m.m.	119
8.3.3	Organisationen av internutredningsverksamheten...	121
8.4	Finland	127
8.5	Island.....	129
8.6	England och Wales	129
8.6.1	Något om organisationen av polis- och åklagarväsendena	129
8.6.2	Organisationen av internutredningsverksamheten...	130
8.6.3	Behandling av klagomål	131
9	Allmänna utgångspunkter	133
9.1	Inledning.....	133
9.2	Polisens roll och uppgifter i samhället	135
9.3	Synpunkter av Europarådets antitortyrkommitté.....	137
9.4	Tidigare överväganden av reformbehovet.....	139
9.5	Allmänhetens förtroende för polisens och åklagarnas verksamhet.....	141
10	Närmare om vilka brottsutredningar m.m. som skall omfattas av SUM:s behörighet	145
10.1	Inledning.....	145
10.2	Avgränsningen av SUM:s behörighet när det gäller personkretsen	146
10.2.1	Polisväsendet	146
10.2.2	Åklagarväsendet	150
10.2.3	Anställda vid andra myndigheter som bedriver brottsutredande verksamhet m.m.	153
10.3	Avgränsningen av SUM:s behörighet med avseende på om brottsmisstanken har samband med arbetet eller inte...	159

10.4	Skall samordning ske när brottsmisstankar riktar sig även mot andra än poliser och åklagare m.m.?	163
11	Befogenheter för SUM:s personal	169
11.1	Inledning	169
11.2	Förundersökningsledarens befogenheter	169
11.3	Polismans befogenheter	170
11.3.1	Inledning	170
11.3.2	Polislagen	171
11.3.3	Rättegångsbalken	173
11.4	Åklagarens befogenheter	174
11.4.1	Inledning	174
11.4.2	Rättegångsbalken	174
11.5	Tullverket och Kustbevakningen	175
11.6	Skatteverket	179
11.7	Ekobrottsmyndigheten	180
11.8	Överväganden och förslag	181
11.8.1	Några utgångspunkter	181
11.8.2	Skall särskild utredare vid SUM ha befogenhet att använda tvångsmedel och våld?	183
11.8.3	Förundersökningsledarens befogenheter	185
11.8.4	Möjlighet att anlita polisen m.fl.	186
12	Kompetensförsörjning i SUM	187
12.1	Inledning	187
12.2	Dagens kompetens	187
12.3	Annan befintlig kompetens	188
12.4	Överväganden och förslag	189
12.4.1	Särskilda utredare	189
12.4.2	Statsadvokater	191
12.4.3	Kompetensutveckling	193

13 SUM:s uppbyggnad.....	195
13.1 Inledning.....	195
13.2 Den förvaltningspolitiska propositionen m.m.	195
13.2.1 Allmänt	195
13.2.2 Ledningsform	196
13.2.3 Lokalisering	198
13.3 Ekobrottsmyndigheten	199
13.3.1 Förarbetena till Ekobrottsmyndigheten.....	199
13.3.2 Instruktion för Ekobrottsmyndigheten	200
13.4 Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23)	200
13.5 Överväganden och förslag	201
13.5.1 Myndighetsform	201
13.5.2 Myndighetschefen.....	202
13.5.3 Insynsråd	203
13.5.4 Organisation och lokalisering	206
13.5.5 Dimensionering.....	207
14 Förfarandet i SUM vid utredning av påståenden om brott.....	209
14.1 Inledning.....	209
14.2 Inkomna ärenden.....	209
14.3 Underrättelse till anställningsmyndigheten.....	211
14.4 Överlämnande av ärenden till anställningsmyndigheten	212
14.5 Information till allmänheten.....	213
14.6 Beredskap.....	213
15 Obligatoriskt utredningsförfarande vid dödsfall och allvarliga skador i samband med polisgripande m.m.	215
15.1 Inledning.....	215
15.2 Obligatoriskt utredningsförfarande	216
15.2.1 Osmo Vallo-utredningens förslag.....	216

15.2.2 Överväganden och förslag.....	218
15.3 Det inledande utredningsarbetet.....	220
15.4 Förhör med inblandade polismän m.fl.	221
15.4.1 Osmo Vallo-utredningens förslag	222
15.4.2 Överväganden och förslag.....	222
15.5 Tvångsmedel.....	224
15.6 Rätt till biträde	226
15.6.1 Osmo Vallo-utredningens förslag	226
15.6.2 Lagen om målsägandebiträde	227
15.6.3 Överväganden och förslag.....	229
15.7 Förordnande av biträde	230
16 Övriga frågor	233
16.1 Register inom polisen och åklagarväsendet.....	233
16.1.1 Inledning	233
16.1.2 Polisdatalagen	234
16.1.3 Lagen om belastningsregister.....	235
16.1.4 Lagen om misstankeregister.....	236
16.1.5 Lagen om Schengens informationssystem	237
16.1.6 Lagen om passagerarregister	237
16.1.7 Överväganden och förslag.....	238
16.2 Sekretess i SUM:s verksamhet	241
16.2.1 Sekretess till skydd för intresset att förebygga och beivra brott.....	242
16.2.2 Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden m.m.....	242
16.2.3 Registersekretess	244
16.2.4 Överväganden och förslag.....	244
16.3 Överprövning.....	245
16.3.1 Inledning	246
16.3.2 Överprövning inom Åklagarmyndigheten.....	247
16.3.3 Överprövning inom Ekobrottsmyndigheten.....	249
16.3.4 Överväganden och förslag.....	249
16.4 Brottanmälningar mot anställda vid SUM	250

17	Konsekvenser av förslagen	253
17.1	Inledning.....	253
17.2	Statsfinansiella konsekvenser.....	253
17.3	Övriga konsekvenser.....	256
17.4	Ikraftträdande.....	257
18	För- och nackdelar med en fristående myndighet	259
18.1	Inledning.....	259
18.2	Enhetlig internutredningsverksamhet.....	259
18.3	Information om verksamheten till allmänheten.....	261
18.4	SUM:s beroende av polis- och åklagarväsendena	261
18.5	Ansvar för att uppdaga brott inom polis- och åklagarväsendena	263
18.6	Rekrytering och kompetensutveckling.....	263
18.7	Sammanhållen statistik.....	264
18.8	Tillsyn och annan kontroll m.m.	265
18.9	Utredning i disciplinärenden	266
18.10	Kostnader.....	266
18.11	Vårt ställningstagande.....	267
19	Författningskommentar	269
19.1	Inledning.....	269
19.2	Förslag till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.	269
19.3	Förslag till förordning med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten	280
19.4	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	284

19.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.....	284
19.6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	285
19.7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	285
19.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	286
19.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister	286
19.10 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)	286
19.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.....	287
19.12 Övriga författningsförslag.....	287
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	289

Sammanfattning

Uppdraget

Vi skall enligt våra direktiv göra en grundlig översyn av regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare, det s.k. internutredningsförfarandet. Utgångspunkten för arbetet är att medborgarna skall ha största möjliga förtroende för hur utredningar till följd av sådana anmälningar bedrivs. Vi skall lämna förslag till hur ett från polisen och åklagarväsendet fristående och oberoende utredningsorgan för handläggning av brottsutredningar mot anställda inom polisen och mot åklagare skulle kunna vara utformat och redovisa de skäl som talar för respektive emot inrättandet av ett sådant organ.

En annan del av uppdraget är att lämna förslag till ett särskilt obligatoriskt utredningsförfarande för fall där någon skadats allvarligt eller avlidit i samband med ett polisingripande utan att det finns misstanke om brott.

Nuvarande internutredningsförfarande

Om det i en anmälan påstås att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning, skall ärendet omedelbart överlämnas till åklagare vid Åklagarmyndighetens Riksenhet för polismål för prövning av om förundersökning skall inledas. Detsamma gäller om en person har skadats allvarligt antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest. Undantag från överlämnandeskyldigheten görs dock i fråga om andra brott mot trafikförfattningarna än grov vårdslöshet i trafik, olovlig körning, rattfylleri och smitning. För det krävs emellertid

såväl att det inte inträffat någon allvarlig skada som att polismyndigheten har beslutat att inleda förundersökning. Även ärenden som rör brott som inte har samband med den polisanställdes arbete skall överlämnas till åklagare om inte polismyndighet beslutat att inleda förundersökning. Beslut att lägga ned en förundersökning skall alltid fattas av åklagare.

Enligt regler som har trätt i kraft den 1 januari 2007 skall ärenden om brott i och utanför tjänsten av åklagare och andra anställda inom åklagarväsendet normalt handläggas vid Riksenheten för polismål. Anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller vid Ekobrottsmyndigheten skall handläggas av riksåklagaren.

Inom polisväsendet finns sex internutredningsenheter. Dessa är belägna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Umeå, Västerås och Linköping. Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten har åklagargrupper i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Särskilda utredningsmyndigheten

Det krav som uppställs i våra direktiv på att utredningsorganet för handläggning av ärenden om brottsmisstankar mot polisanställda och åklagare skall vara fristående från polisen och åklagarväsendet innebär enligt vår mening att organet måste vara en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen. Vi föreslår att myndigheten kallas Särskilda utredningsmyndigheten (SUM).

Vid SUM skall samtliga ärenden om påståenden om brott eller felaktigt handlande vid myndighetsutövning rörande personer som är anställda inom polisen, sådana arrestantvakter eller passkontrollanter som förordnats enligt 23 a § polislagen (1984:387) och anställda inom åklagarväsendet handläggas. Även utredningar om brott som inte har samband med arbetet skall omfattas av SUM:s behörighet. Om det finns särskilda skäl kan även utredningar mot andra personer än polis- och åklagaranställda handläggas vid SUM. Så kan vara fallet när också andra personer än polis- och åklagaranställda är inblandade i ett och samma händelseförlopp.

Vid SUM skall finnas statsadvokater, särskilda utredare och administrativ personal. En statsadvokat skall ha allmän åklagares befogenheter, leda samtliga utredningar och föra talan i domstol. En särskild utredare skall ha polismans befogenheter.

SUM skall ledas av en generaldirektör. Generaldirektören får överpröva ett beslut som en statsadvokat har fattat och får också föra talan i Högsta domstolen. Prövningstillstånd krävs för att Högsta domstolen skall pröva hovrättens avgörande.

Vid myndigheten skall finnas ett insynsråd som består av generaldirektören, som skall vara dess ordförande, och högst ytterligare sju ledamöter. SUM skall ha det antal avdelningar som myndigheten bestämmer. Verksamheten skall åtminstone inledningsvis bedrivas på de orter där dagens internutredningsenheter är belägna. Antalet heltidstjänster kan beräknas uppgå till omkring 70.

Obligatorisk utredning av dödsfall och allvarliga personskador i samband med polisingripanden

En utredning skall alltid genomföras om en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet eller en arrestantvakt eller en passkontrollant som förordnats enligt 23 a § polislagen påstås ha gjort i tjänsten. Finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats skall naturligtvis en förundersökning inledas. Men även om det inte föreligger misstanke om brott skall en utredning alltid genomföras. Avsikten med en sådan utredning, som skall ledas av en statsadvokat, är att klargöra omständigheterna i samband med händelsen och ge underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte.

Förhör skall kunna hållas med inblandade polismän, vittnen m.fl. utan att förundersökning har inletts. Om det finns skäl till det skall den som hörs informeras om att utredningen kan leda till att han kan komma att misstänkas för brott. Framkommer under ett förhör sådana omständigheter att det finns anledning anta att brott förövats skall förhöret omedelbart avbrytas för att ge statsadvokaten möjlighet till ställningstagande i frågan om förundersökning skall inledas.

För att säkerställa utredningen skall platsen för dödsfallet eller skadan kunna spärras av och föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen kunna tas i beslag. Vidare skall husrannsakan kunna företas för att undersöka platsen för dödsfallet eller den allvarliga skadan.

Vid den obligatoriska utredningen har efterlevande, den skadelidande eller nära anhörige till den skadelidande rätt till ett biträde. Reglerna i lagen (1988:609) om målsägandebiträde skall i princip tillämpas på sådana biträden. Det som i lagen sägs om målsägande gäller då den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige.

Konsekvenser

Vid internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål är i dag elva åklagare, 34 utredare och 16 administrativ personal verksamma. De sammanlagda kostnaderna uppgår till ca 46 miljoner kronor. Enligt våra beräkningar kommer verksamheten vid SUM att kräva ytterligare ca 13 heltidstjänster. Sammantaget kommer de fortvariga kostnaderna för SUM att uppgå till ca 60 miljoner kronor per år. Initialt uppstår dock större kostnader. Till detta skall läggas de resurser som krävs för den hos polisen kvarvarande verksamheten med disciplinärenden. De medel som krävs för uppbyggnaden av SUM och dess verksamhet skall föras över från polisens och åklagarväsendets anslag.

För- och nackdelar med en fristående myndighet

Internutredningsverksamheten är i dag uppdelad på flera olika myndigheter och det saknas en övergripande och enhetlig styrning av verksamheten. Genom att sammanföra verksamheten till SUM skapas förutsättningar för en enhetlig styrning. Införandet av SUM innebär å andra sidan att det skapas ytterligare en organisation utrustad med tvångsmedelsbefogenheter som bedriver utredning av brottsmisstankar och en ny riksåklagarorganisation.

Vid internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål hanteras en mängd olika brottstyper och enheterna kan formlöst utnyttja den övriga polisorganisationens resurser och kompetens för bl.a. spaning och brottsplatsundersökning. SUM kommer inte att med egen personal kunna genomföra alla de åtgärder som kan komma att krävas i olika utredningar utan kommer att ha behov av att anlita polisväsendet, och i viss mån även åklagarväsendet, för att få hjälp. Detta kan i viss mån komma att urgröpa det förtroende för

verksamheten som SUM i egenskap av fristående myndighet avses vara garant för.

För att utredningarna vid SUM skall kunna genomföras med hög kvalitet och på ett sätt som uppfattas som legitimt av såväl allmänhet som polis- och åklagaranställda krävs att det vid myndigheten arbetar erfarna utredare med polisiära befogenheter och erfarna åklagare. I vart fall vid myndighetens uppbyggnad kan dessa knappast rekryteras från annat håll än polisen och åklagarväsendet.

Generaldirektören vid SUM föreslås få rätt att uppträda som åklagare i Högsta domstolen. Detta får till följd att åklagarverksamheten i högsta instans splittras, att riksåklagarens möjligheter att föra upp de mest prejudikatvärda målen försvåras och att SUM måste bygga upp den särskilda kompetens som processandet i Högsta domstolen fordrar.

Disciplinärendena skall vara kvar inom polismyndigheterna och åklagarväsendet. SUM skall upplysa anställningsmyndigheten om beslut om att förundersökning inleds, inte inleds eller läggs ned eller om att åtal väcks. Återföring till polis- och åklagarväsendena om förekomsten av olika felbeteenden och brister kan emellertid komma att försvåras om utredningsverksamheten sker i en fristående myndighet. Den insyn som polisstyrelserna har i den nuvarande handläggningen vid internutredningsenheterna kommer också att förloras om verksamheten placeras i en fristående myndighet. Det insynsråd som föreslås vid SUM ger dock lekmannainsyn i verksamheten.

Det avgörande skälet till att inrätta en myndighet för internutredningsverksamheten som är organisatoriskt fristående från polisen och åklagarväsendet är att verksamheten skall vara och av gemene man också upplevs vara skild från övrig polis- och åklagarverksamhet. Enligt vår mening kan – utöver den förtroendeskapande effekt själva friståendet kan få – några egentliga vinster med en utbrytning av internutredningsverksamheten från polis- och åklagarväsendena inte påvisas. En sådan utbrytning innebär enligt vår mening en mindre rationell hantering än i dag och den fördel från förtroendesynpunkt som en fristående myndighet kan innebära vägs inte upp av de nackdelar som uppkommer. Vi kan därför inte förorda att en fristående myndighet införs. Vi pekar i stället på möjligheten att på ett tydligare sätt än i dag skilja internutredningsverksamheten vid polisen från den övriga

polisverksamheten genom att samla den i en organisation inom Rikspolisstyrelsen.

Oberoende av om en fristående myndighet inrättas eller inte är det angeläget att ett obligatoriskt utredningsförfarande för utredning av dödsfall och allvarliga skador i samband med polis-ingripanden m.m. kommer till stånd.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I denna lag finns särskilda bestämmelser om handläggning av ärenden rörande påstående att en anställd inom polis- eller åklagarväsendet eller en sådan arrestantvakt eller passkontrollant som förordnats enligt 23 a § polislagen (1984:387) har

1. gjort sig skyldig till något brott eller
2. handlat felaktigt vid myndighetsutövning.

Lagen gäller också handläggning av ärende rörande allvarlig personskada eller dödsfall som inträffat

1. under vistelse i en polisarrest eller
2. genom något som en sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i första stycket påstås ha gjort i tjänsten.

Särskilda utredningsmyndigheten

2 § Ärenden som avses i 1 § handläggs vid Särskilda utredningsmyndigheten.

Vid myndigheten handläggs dock inte ärenden rörande annat brott mot trafikförfattningar än brott mot 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott om det inte finns särskilda skäl.

Om det finns särskilda skäl får även brottsutredning rörande annan än sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket handläggas vid myndigheten.

3 § Föreskrifter om Särskilda utredningsmyndigheten finns i förordningen (200x:xxx) med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten.

Befogenheter för statsadvokater och särskilda utredare

4 § En statsadvokat samt generaldirektören och dennes ställföreträdare vid Särskilda utredningsmyndigheten får som särskild åklagare väcka och utföra åtal mot sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket. Därvid tillämpas vad som i lag eller annan författning föreskrivs om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

En tjänsteman vid myndigheten får förordnas att som särskild utredare utföra arbetsuppgifter som enligt lag eller annan författning annars ankommer på polisman.

Handläggningen

5 § Aktualiseras ett ärende enligt 1 § hos polis- eller åklagarväsendet skall ärendet omedelbart överlämnas till Särskilda utredningsmyndigheten. Åtgärder som inte kan avvaktas utan olägenhet får dock vidtas.

6 § En statsadvokat är skyldig att på uppdrag av Justitiekanslern eller en justitieombudsman leda förundersökning samt väcka och utföra åtal mot sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket. Statsadvokaten är även i övrigt skyldig att lämna den hjälp som Justitiekanslern eller justitieombudsmannen begär.

7 § Har sådan allvarlig personskada eller dödsfall som avses i 1 § andra stycket inträffat skall en statsadvokat omedelbart utreda omständigheterna vid dödsfallet eller skadetillfället.

8 § För säkerställande av en utredning enligt 7 § får byggnad eller rum tillstängas, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot flyttande av visst föremål eller annan dylik åtgärd vidtas.

Föremål, som skäligen kan antas äga betydelse för utredningen, får tas i beslag. Härvid gäller i tillämpliga delar reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken.

Husrannsakan enligt 28 kap. rättegångsbalken får företas för undersökning av den plats där dödsfallet eller den allvarliga skadan inträffat.

9 § Vid en utredning enligt 7 § tillämpas reglerna om förhör i 23 kap. 6–10 och 12 §§ rättegångsbalken samt om yttrande från en sakkunnig i 23 kap. 14 § rättegångsbalken.

Om det finns skäl till det skall den som hörs underrättas om att utredningen kan leda till att han kan komma att misstänkas för brott. Uppkommer under ett förhör anledning anta att brott förövats skall förhöret omedelbart avbrytas för statsadvokatens ställningstagande i frågan om förundersökning.

10 § Generaldirektören eller dennes ställföreträdare får överta uppgifter som skall utföras av en statsadvokat vid myndigheten.

11 § Beslut av generaldirektören eller dennes ställföreträdare till följd av ett övertagande enligt 10 § får inte överklagas.

Biträde

12 § Efterlevande till den som avlidit under vistelse i en polisarrest eller till följd av något som sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket påstås ha gjort i tjänsten, har rätt till biträde. Detsamma gäller den som skadats allvarligt under motsvarande förhållanden och nära anhörig till sådan person. I fråga om biträde gäller i tillämpliga delar 3–8 §§ lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Vad som där sägs om målsägande gäller därvid den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige och vad som sägs om brottet dödsfallet eller skadan.

13 § En statsadvokat skall göra anmälan hos rätten, om den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige begär att få ett biträde eller om det annars finns skäl att förordna ett sådant biträde.

Bistånd från vissa myndigheter

14 § Polismyndighet, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är skyldiga att på begäran bistå Särskilda utredningsmyndigheten.

Underrättelse till anställningsmyndigheten

15 § Särskilda utredningsmyndigheten skall underrätta den myndighet där den misstänkta personen är anställd om beslut att förundersökning inleds, inte inleds eller läggs ned eller om att åtal väcks. Myndigheten skall i fråga om beslut avseende sådan arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket underrätta polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör.

16 § Särskilda utredningsmyndigheten skall snarast underrätta anställningsmyndigheten eller, vad gäller sådan arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör om omständighet som kan vara av betydelse för bedömningen av om en befattningshavare bör avskedas eller avstängas från sin tjänst eller inte längre förordnas enligt 23 a § polislagen (1984:387) på grund av misstanke om brottslig gärning eller annat grovt olämpligt beteende.

Överlämnande av ärenden

17 § Ett ärende som avses i 1 § första stycket där förundersökning inte inleds skall snarast överlämnas till anställningsmyndigheten eller, vad gäller sådan arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör.

Denna lag träder i kraft den ---

7–9, 12 och 13 §§ tillämpas inte i fråga om dödsfall eller allvarlig personskada som inträffat före ikraftträdandet.

Ärenden som avses i 1 § första stycket som vid ikraftträdandet handläggs av polis- och åklagarmyndigheter skall överlämnas till Särskilda utredningsmyndigheten för vidare handläggning.

2. Förslag till förordning med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Särskilda utredningsmyndigheten är en central förvaltningsmyndighet för utredning och beivrande av brott som anställd inom polis- eller åklagarväsendet samt sådan arrestantvakt eller passkontrollant som förordnats enligt 23 a § polislagen (1984:387) är misstänkt för.

Myndigheten har också till uppgift att utreda allvarlig personskada eller dödsfall som inträffat

1. under vistelse i en polisarrest eller
2. genom något som en sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i första stycket påstås ha gjort i tjänsten.

2 § Myndigheten skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen avseende de typer av ärenden som enligt 1 § handläggs vid myndigheten.

Föreskrifter

3 § Särskilda utredningsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i myndighetens verksamhet.

Verksförordningens tillämpning

4 § Följande bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på myndigheten:

- 2 § om företrädare för staten vid domstol,
- 3 § om myndighetens chef,
- 6–10 §§ om myndighetschefens ansvar och uppgifter,
- 15 § om revisionsberättelse,
- 16 § om medverkan i EU-arbetet,
- 18 § om arbetsordning,
- 23 § om myndighetschefens ställföreträdare,

- 27 och 28 §§ om myndighetens föreskrifter,
- 29 § om inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn,
- 30 § om ärendeförteckning,
- 31 § om myndighetens beslut.

Myndighetens ledning

5 § Chefen för Särskilda utredningsmyndigheten är generaldirektör. Vid myndigheten finns en ställföreträdare för generaldirektören.

Insynsråd

6 § Vid Särskilda utredningsmyndigheten skall det finnas ett råd som består av högst åtta ledamöter. Generaldirektören skall ingå i rådet och vara dess ordförande. Andra ledamöter i rådet skall utses av regeringen för en bestämd tid.

Insynsrådets uppgifter

7 § Rådet skall följa verksamheten vid myndigheten och ge generaldirektören de råd som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

Avdelningsindelning

8 § Vid Särskilda utredningsmyndigheten finns det antal avdelningar som myndigheten bestämmer.
I övrigt beslutar myndigheten själv om sin organisation.

Beredskap

9 § Särskilda utredningsmyndigheten delar in statsadvokater och särskilda utredare för beredskapstjänstgöring enligt de grunder som myndigheten beslutar.

Anställningar m.m.

10 § Generaldirektören och dennes ställföreträdare utses genom beslut av regeringen.

11 § Endast den som är eller har varit allmän åklagare får anställas som statsadvokat.

12 § Bestämmelserna om Statens ansvarsnämnd i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller också statsadvokater.

Denna förordning träder i kraft den ---

3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 8 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.
8 §¹

För särskilda åklagare gäller vad som är föreskrivet för dem.

Ingen annan särskild åklagare än justitiekanslern eller en justitieombudsman får besluta att åtal skall väckas eller fullföljas i Högsta domstolen.

Ingen annan särskild åklagare än Justitiekanslern, en justitieombudsman eller generaldirektören vid Särskilda utredningsmyndigheten får besluta att åtal skall väckas eller fullföljas i Högsta domstolen.

Denna lag träder i kraft den ---

¹ Senaste lydelse 2001:280.

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §²

Justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Ger utredningen i ärende Justitiekanslern anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

Om befattningshavaren enligt första stycket är anställd vid Särskilda utredningsmyndigheten skall Justitiekanslern i stället för åklagare inom åklagarväsendet fatta beslut om att inleda förundersökning och om åtal skall väckas.

I mål som har anhängiggjorts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Denna lag träder i kraft den ---

² Senaste lydelse 1987:996.

5. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §³

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till

1. förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,
3. verksamhet som rör utredning i frågor om näringsförbud eller förbud att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde,
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
4. åklagarmyndighets, polismyndighets, *Särskilda utredningsmyndighetens*, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, eller
5. Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument,

om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622) eller som i annat fall hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Detsamma gäller uppgift som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 2 § lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar samt sådan verksamhet som avses i

³ Senaste lydelse 2006:697.

7 § 1 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndigheten i konkurs och hos Kronofogdemyndigheten för uppgift som angår misstanke om brott.

Sekretess enligt första och andra styckena gäller i annan verksamhet hos myndighet för att biträda åklagarmyndighet, polismyndighet, *Särskilda utredningsmyndigheten*, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt hos tillsynsmyndigheten i konkurs och hos Kronofogdemyndigheten för uppgift som angår misstanke om brott.

Utan hinder av sekretessen enligt andra stycket kan enskild få uppgift om huruvida han eller hon förekommer i Säkerhetspolisens register med anledning av den verksamhet som bedrevs med stöd av

1. personalkontrollkungörelsen (1969:446) och de tilläggsföreskrifter som utfärdats med stöd av den,

2. förordningen den 3 december 1981 med vissa bestämmelser om verksamheten vid Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, eller

3. motsvarande äldre bestämmelser.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i andra stycket om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling som hänför sig till sådan verksamhet som avses i andra stycket gäller sekretessen i högst sjuttio år. I fråga om uppgift i allmän handling i övrigt gäller sekretessen i högst fyrtio år.

9 kap.

17 §⁴

Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §

1. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

⁴ Senaste lydelse 2006:697.

2. i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott,

3. i angelägenhet som avser registerkontroll och särskild personutredning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),

4. i åklagarmyndighets, polis- 4. i åklagarmyndighets, polis-
myndighets, Skatteverkets, myndighets, *Särskilda*
Statens kriminaltekniska labora- *utredningsmyndighetens*, Skatte-
toriums, Tullverkets eller verkets, Statens kriminal-
Kustbevakningens verksamhet i tekniska laboratoriums, Tull-
övrigt för att förebygga, verkets eller Kustbevakningens
uppdaga, utreda eller beivra verksamhet i övrigt för att
brott, förebygga, uppdaga, utreda eller
beivra brott,

5. i Statens biografbyrås verksamhet att biträda Justitiekanslern, allmän åklagare eller polismyndighet i brottmål,

6. i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt polisdatalagen (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

7. i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

8. i register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

9. i särskilt ärenderegister 9. i särskilt ärenderegister över
över brottmål som förs av brottmål som förs av åklagar-
åklagarmyndighet, om upp- myndighet *eller Särskilda*
giften inte hänför sig till *utredningsmyndigheten* om upp-
registrering som avses i 15 kap. giften inte hänför sig till
1 §, registrering som avses i 15 kap.
1 §,

10. i register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas med stöd av samma lag,

om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Sekretess enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är

misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Av 12 kap. 2 § andra stycket framgår att även sekretessen enligt första stycket 1 är begränsad hos domstol.

Sekretessen enligt första stycket gäller hos tillsynsmyndigheten i konkurs för uppgift som angår misstanke om brott.

Sekretess gäller i verksamhet, som avses i första stycket, för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får en skadelidande, eller den som den skadelidande överlätit sin rätt till, ta del av en uppgift

1. i en nedlagd förundersökning eller i en förundersökning som avslutats med ett beslut om att åtal inte skall väckas,

2. i en annan brottsutredning som utförts enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken och som avslutats på annat sätt än med beslut att väcka åtal, med strafföreläggande eller med föreläggande av ordningsbot, eller

3. i en avslutad utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare,

om den skadelidande, eller den som den skadelidande överlätit sin rätt till, behöver uppgiften för att kunna få ett anspråk på skadestånd eller på bättre rätt till viss egendom tillgodosett och det inte bedöms vara av synnerlig vikt för den som uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne att den inte lämnas ut.

Utan hinder av sekretessen får en uppgift också lämnas ut

1. till enskild enligt vad som föreskrivs i den särskilda lagstiftningen om unga lagöverträdare,

2. till enskild enligt vad som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt i förordning som har stöd i den lagen,

3. enligt vad som föreskrivs i lagen (1998:621) om misstankeregister, polisdatalagen (1998:622), lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet samt i förordningar som har stöd i dessa lagar,

4. till enskild enligt vad som föreskrivs i 27 kap. 8 § rättegångsbalken.

Utan hinder av sekretessen får polisen på begäran av den som lidit person- eller sakskada vid en trafikolycka lämna uppgift om identiteten hos en trafikant som haft del i olyckan.

Utan hinder av sekretessen enligt första stycket 1 får uppgift lämnas till konkursförvaltare, om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen.

Sekretess gäller inte för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet hos Säkerhetspolisen som avses i första stycket 1–4 eller 6 eller motsvarande verksamhet enligt äldre bestämmelser, om uppgiften har införts i en allmän handling före år 1949. I fråga om annan uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den ---

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

Härigenom föreskrivs att 2 § polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Till polisens uppgifter hör att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
5. fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser.

Att polisen är skyldig att på begäran bistå Särskilda utredningsmyndigheten framgår av lagen (200x:xxx) om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.

Denna lag träder i kraft den ---

7. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 2 och 6 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁵

Belastningsregistret skall föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. polis-, skatte- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd och

4. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

6 §⁶

Personuppgifter ur belastningsregistret skall lämnas ut om det begärs av

1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern eller Datainspektionen för deras tillsynsverksamhet,

2. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

2. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet, *Särskilda utredningsmyndigheten* eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

⁵ Senaste lydelse 1999:91.

⁶ Senaste lydelse 1999:91.

3. förvaltningsdomstol för prövning enligt 2 § första stycket 4 eller

4. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret.

Denna lag träder i kraft den ---

8. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ lagen (1998:621) om misstankeregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁷

Misstankeregistret skall föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos

1. polis-, skatte- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal och

3. polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

5 §⁸

Uppgifter ur misstankeregistret skall lämnas ut om det begärs av

1. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

1. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet, *Särskilda utredningsmyndigheten* eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

⁷ Senaste lydelse 1999:92.

⁸ Senaste lydelse 1999:92.

2. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret.

Att uppgifter får lämnas ut i vissa andra fall framgår av 14 kap. sekretesslagen (1980:100).

Denna lag träder i kraft den ---

9. Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

Härigenom föreskrivs att 1 § polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

<p>Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet <i>och</i> i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att</p>	<p>1 §⁹</p>	<p>Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten <i>och i verksamhet vid Särskilda utredningsmyndigheten</i> för att</p>
---	------------------------	---

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av sådana uppgifter som avses i 25 och 26 §§.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem eller lagen (2006:444) om passagerarregister.

Denna lag träder i kraft den ---

⁹ Senaste lydelse 2006:446.

10. Förslag till lag om ändring i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem

Härigenom föreskrivs att 9 § lagen (2000:344) om Schengens informationssystem skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹⁰

Uppgifter ur registret skall lämnas ut om det begärs av

1. polismyndigheter, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket när de utför gränskontroller eller bistår i sådan verksamhet,

2. åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen när de utför undersökningar och andra kontroller än gränskontroller i sin verksamhet för att förebygga och utreda brott, samt

2. åklagarmyndigheter, polismyndigheter, *Särskilda utredningsmyndigheten*, Tullverket och Kustbevakningen när de utför undersökningar och andra kontroller än gränskontroller i sin verksamhet för att förebygga och utreda brott, samt

3. polismyndigheter i deras verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att myndigheter som prövar ansökningar om visering och uppehållstillstånd skall ha tillgång till uppgifter enligt 3 § 2 (spärlista) och att den myndighet som ansvarar för utfärdande av registreringsbevis för fordon skall ha tillgång till uppgifter enligt 3 § 7. Regeringen får också meddela föreskrifter om att myndigheter får ha direktåtkomst till registret.

Denna lag träder i kraft den ---

¹⁰ Senaste lydelse 2006:345.

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

Härigenom föreskrivs att 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) skall upphöra att gälla.

Denna förordning träder i kraft den ---

12. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium

Härigenom föreskrivs att 4 och 5 §§ förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Laboratoriet skall ge företräde åt undersökning som begärs av polismyndighet, åklagare eller domstol.

Laboratoriet skall ge företräde åt undersökning som begärs av polismyndighet, åklagare, statsadvokat vid Särskilda utredningsmyndigheten eller domstol.

5 §

Kriminalteknisk undersökning som utförs på begäran av polismyndighet, åklagare eller domstol är kostnadsfri. Utförs undersökning på begäran av domstol i mål, vari endast målsägande för talan, skall avgift dock erläggas till laboratoriet.

Kriminalteknisk undersökning som utförs på begäran av polismyndighet, åklagare, statsadvokat vid Särskilda utredningsmyndigheten eller domstol är kostnadsfri. Utförs undersökning på begäran av domstol i mål, vari endast målsägande för talan, skall avgift dock erläggas till laboratoriet.

För kriminalteknisk undersökning som utförs efter framställning av annan än myndighet som anges i första stycket samt för annan än kriminalteknisk undersökning skall avgift erläggas till laboratoriet.

Rikspolisstyrelsen fastställer avgiftens storlek. Grunden för avgiftssättningen skall vara full kostnadstäckning.

Denna förordning träder i kraft den ---

13. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:613) med instruktion för Rättsmedicinalverket

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1996:613) med instruktion för Rättsmedicinalverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹¹

Rättsmedicinalverket skall särskilt svara för

1. rättspsykiatriska undersökningar i brottmål och läkarintyg som avses i 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

2. rättsmedicinska obduktioner och andra rättsmedicinska undersökningar,

3. verksamhet med utfärdande av sådana intyg som avses i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott,

4. rättsmedicinsk medverkan i övrigt på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet,

4. rättsmedicinsk medverkan i övrigt på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare, polismyndighet eller statsadvokat vid Särskilda utredningsmyndigheten,

5. rättskemiska och rättsgenetiska undersökningar,

6. information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,

7. internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde,

8. utvecklingsarbete och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten, och

9. utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Denna förordning träder i kraft den ---

¹¹ Senaste lydelse 2006:1124.

14. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Häri genom föreskrivs att 2 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹²

Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs följande mål.

1. Mål som hänför sig till Stockholms län, Västra Götalands län, Skåne län, Hallands län, Blekinge län eller Gotlands län och

a) som avser 11 kap. brottsbalken, lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelser m.m., skattebrottslagen (1971:69) eller aktiebolagslagen (1975:1385), eller

b) vars handläggning annars ställer särskilda krav på kännedom om finansiella förhållanden, näringslivsförhållanden, skatterätt eller liknande.

2. Mål som avser 9 kap. 1–3 §§ brottsbalken om gärningen rör EU:s finansiella intressen samt 9 kap. 3 a § brottsbalken.

3. Mål som avser lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

4. Mål som lämpligen bör handläggas vid Ekobrottsmyndigheten med hänsyn främst till att målet rör kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning eller är av principiell natur eller av stor omfattning. Sådana mål får övertas av Ekobrottsmyndigheten efter framställning från Åklagarmyndigheten.

Om ett mål rör både brottslighet som avses i första stycket och annan brottslighet (blandad brottslighet), handläggs målet vid den åklagarmyndighet där det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast.

Är det osäkert var ett mål skall handläggas, avgörs frågan av riksåklagaren.

I de län där Ekobrottsmyndigheten inte ansvarar för åklagarverksamheten samordnar myndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten verksamheten som rör ekonomisk brottslighet.

¹² Senaste lydelse 2005:385.

Mål som omfattas av Särskilda utredningsmyndighetens behörighet skall inte handläggas vid Ekobrottsmyndigheten.

Denna förordning träder i kraft den ---

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

Härigenom föreskrivs i fråga om polisförordningen (1998:1558)
dels att 5 kap. 1, 2 och 3 §§ skall ha följande lydelse,
dels att 5 kap. 2 a, 4, 5 och 6 §§ skall upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 1, 4 och 6 §§ skall utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Ett ärende skall omedelbart överlämnas till *åklagare* för prövning om förundersökning skall inledas eller inte

1. om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till *något* brott *som har samband med arbetet* eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning,

2. om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest och skadan är allvarlig, eller

3. om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen *för brott som har samband med arbetet*.

Ett ärende skall omedelbart överlämnas till *Särskilda utredningsmyndigheten* för prövning om förundersökning skall inledas eller inte

1. om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till brott eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning,

2. om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest och skadan är allvarlig, eller

3. om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen.

2 §¹³

Den myndighet där anmälan har gjorts eller där frågan om att inleda förundersökning har uppstått skall omedelbart vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

En förundersökning mot en anställd inom polisen skall inledas och bedrivas med särskild skyndsambhet.

3 §¹⁴

Förhör med en anställd inom polisen i ärenden som avses i 1 § skall hållas av undersökningsledaren eller av en polis som är verksam vid en sådan särskild enhet som avses i 2 a §.

Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en annan polis som dock inte får tjänstgöra vid samma polismyndighet som den som skall höras. Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den som håller förhöret i ett sådant fall vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

Om ett förhör i ett ärende som avses i 1 § inte utan olägenhet kan skjutas upp, får förhöret hållas av en polis eller en åklagare.

Denna förordning träder i kraft den ---

¹³ Senaste lydelse 2005:713.

¹⁴ Senaste lydelse 2005:713.

16. Förslag till förordning om ändring i åklagarförordningen (2004:1265)

Härigenom föreskrivs att 11 § åklagarförordningen (2004:1265) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Endast sådana åklagare som anges i 10 § får handlägga frågor om ansvar för brott som anställda inom polisväsendet misstänks ha begått i samband med arbetet. I fråga om trafikbrott gäller detta endast sådana brott som avses i 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

I fall som avses i första stycket får dock andra åklagare vidta sådana åtgärder som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

Att endast Särskilda utredningsmyndigheten får handlägga frågor om ansvar för brott som bl.a. anställda inom polisväsendet eller åklagarväsendet misstänks ha begått framgår av lagen (200x:xx) om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m. I fråga om trafikbrott gäller detta endast sådana brott som avses i 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Denna förordning träder i kraft den ---

17. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åklagarmyndigheten skall verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet. Ekobrottsmyndigheten har enligt 1 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ett eget ansvar för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Riksåklagaren skall, som högste åklagare under regeringen, verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

2 §
Åklagarmyndigheten skall verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet. Ekobrottsmyndigheten har enligt 1 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten ett eget ansvar för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Riksåklagaren skall, som högste åklagare under regeringen, verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. *Att Särskilda utredningsmyndigheten har motsvarande uppgift vad gäller ärenden som handläggs av myndigheten framgår av 2 § förordningen (200x:xxx) med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten.*

Denna förordning träder i kraft den ---

1 Vårt uppdrag och arbetets bedrivande

1.1 Inledning

Regeringen beslutade den 22 december 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en grundlig översyn av regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare, det s.k. internutredningsförfarandet. Utgångspunkten för utredningsarbetet skall enligt direktiven vara att medborgarna skall ha största möjliga förtroende för dessa brottsutredningar.

Vi skall presentera ett förslag på hur ett från polisen och åklagarväsendet fristående och oberoende utredningsorgan för handläggning av brottsutredningar mot anställda inom polisen och mot åklagare skulle kunna vara utformat och organiserat. I direktiven anges att vi är fria att föreslå den lösning som vi finner bäst. Vi skall identifiera och redovisa de skäl som talar för respektive emot inrättandet av ett sådant organ. Uppdraget innefattar i denna del bl.a. att lämna ett förslag till hur utredningsorganet i stället för allmän åklagare kan ges åtalsbefogenhet. Vi skall vidare ta ställning till vilken rättslig ställning organet skall ha, vem som skall utöva kontroll över organet, vilka befogenheter som skall ges organet och dess anställda, hur frågor om kompetensförsörjning och ekonomi skall lösas, hur organet skall förhålla sig till åklagarväsendet, hur man skall göra med utredningar av brott som har begåtts utom tjänsten och hur man – såvitt avser åklagarväsendet – skall lösa de rättsliga problem som kan uppkomma i förhållandet mellan ärenden som handläggs vid det fristående organet och den överprövningsverksamhet som bedrivs inom åklagarväsendet.

Förslag skall lämnas på de författningsändringar och andra åtgärder som behöver vidtas för att ett sådant fristående organ skall kunna inrättas.

En annan del av uppdraget består i att utreda formerna för och lägga fram förslag på ett särskilt obligatoriskt utredningsförfarande

för fall där någon skadats allvarligt eller avlidit i samband med ett polisingripande utan att det finns misstanke om brott. I uppdraget ingår även att överväga vilket behov de efterlevande eller den som skadats allvarligt kan antas ha av rättsligt biträde inom ramen för utredningsförfarandet och hur detta behov bör tillgodoses.

Uppdraget skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 31 december 2005. Direktiven är intagna som *bilaga 1*. Genom tilläggsdirektiv den 15 december 2005 har tiden för uppdraget förlängts till den 31 december 2006.

1.2 Utredningsarbetet

Under arbetet har vi sammanträtt kontinuerligt med undantag för en period under hösten 2005 då utredningen saknade ordförande. Under första delen av år 2005 besökte den dåvarande utredaren och sekreteraren Rikspolisstyrelsen och ledningen för Åklagarmyndigheten. Under den tiden skedde även sammanträffanden med företrädare för polisens samtliga internutredningsenheter och med samtliga åklagare vid Riksenheten för polismål genom besök hos olika internutredningsenheter, genom ett möte med de nämnda åklagarna och genom deltagande i en konferens som anordnats av Rikspolisstyrelsen. Härutöver har den nya utredaren och sekreteraren sammanträffat med riksåklagaren, besökt ett par internutredningsenheter och Spesialenheten för politisaker i Hamar i Norge. Sekreteraren har vidare deltagit i en konferens som anordnats av Riksenheten för polismål och besökt Riksenheten för polismål i Göteborg.

Vi har även samrått med Arbetsgivarverket, Polisförbundet, Jusek och Statens ansvarsnämnd.

I enlighet med vad som anges i våra direktiv har vi undersökt de utredningsförfaranden som finns i de övriga nordiska länderna och i England och Wales. Vi har även undersökt dessa länders hantering av situationen när någon avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande men där det inte finns någon misstanke om brott.

2 Polis- och åklagarorganisationerna

2.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi övergripande bl.a. för hur polis- och åklagarväsendena har varit organiserade sedan mitten av 1960-talet fram till i dag. Genomgången börjar i mitten av 1960-talet eftersom det då skedde en större organisationsförändring som innebar att det organisatoriska samband som fram till dess funnits mellan polis- och åklagarväsendena upphörde och verksamheterna förstatligades.

2.2 Polisen

2.2.1 Organisation

Fram till år 1965 var polisen i huvudsak en kommunal angelägenhet. År 1965 övertog dock staten ansvaret för polisen samtidigt som det organisatoriska sambandet som då fanns mellan polis-, åklagar- och exekutionsväsendena upplöstes. Vid förstatligandet inrättades Rikspolisstyrelsen som en ny statlig myndighet. Beträffande den regionala polisorganisationen behöll länsstyrelserna den funktion som de redan före 1965 års reform hade haft som länets högsta polisorgan. Vidare blev de olika polisdistrikten (som då uppgick till 119 och senare 118) egna myndigheter.

År 1973 ersatte polisstyrelser de lokala polisenämnderna som inrättats i samband med förstatligandet. Polisstyrelserna skulle, till skillnad mot polisenämnderna, ha beslutanderätt i vissa frågor. Syftet var att öka allmänhetens insyn och inflytande över polisverksamheten. Polisstyrelsernas befogenheter har sedan dess ändrats och inriktningen har varit att ge de förtroendevalda större möjlighet att styra polisen.

De grundläggande bestämmelserna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter samlades i en särskild polislagen som trädde i kraft den 1 oktober 1984 (prop. 1983/84:111, bet. 1983/84:JuU27, rskr. 1983/84:331).

Nästa milstolpe i polisens organisation var år 1992. Då infördes den s.k. länspolismästarmodellen som innebar att den regionala polischefen samtidigt var chef för en av polismyndigheterna i länet (prop. 1991/92:52, bet. 1991/92:JuU9, rskr. 1991/92:124). I början av 1990-talet inleddes ett rationaliseringsarbete som ledde till att man slog ihop polisdistrikt. Sedan slutet på 1990-talet finns det endast en polismyndighet per län och länsstyrelsernas ansvar för polisverksamheten i länet har upphört.

Polisväsendet består i dag av, förutom Rikspolisstyrelsen, 21 polismyndigheter. Till Rikspolisstyrelsen hör Polishögskolan, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisen och har tillsyn över denna. Rikspolischefen är ordförande i Rikspolisstyrelsens styrelse som består av högst åtta ledamöter.

Säkerhetspolisen ansvarar för personskydd, kontrapionage, terroristbekämpning och författningsskydd. Rikskriminalpolisen ansvarar för samordning för att bekämpa 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.

Varje län utgör ett polisdistrikt och i varje polisdistrikt finns det en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Myndighetens ansvarsområde omfattar utryckning, brottsutredning och brottsförebyggande arbete. Till polismyndigheternas uppgifter hör också att handlägga vissa tillståndsfrågor och att utfärda pass. Varje myndighet leds av en polisstyrelse som består av myndighetens chef och det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Ledamöterna nomineras politiskt. Myndigheterna är indelade i polisområden och/eller närpolisområden. Författningsbestämmelser om de olika polisorganen finns i bl.a. polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558).

2.2.2 Personal

Vid mitten av 1990-talet var antalet anställda inom polisväsendet närmare 26 000 personer. Antalet anställda har herefter minskat och vid utgången av år 2005 var 23 940 personer anställda inom polisväsendet, varav 17 073 var polismän.

Antalet polismän har varit relativt konstant sedan början av 1990-talet med omkring 16 700 polismän anställda. Antagningen till Polishögskolan upphörde hösten 1995. Bland annat av denna anledning minskade antalet polismän till omkring 16 200 år 1999. Antagningen till polisutbildningen återupptogs år 1998 med en ny polisiär grundutbildning. Utbildningen bedrivs vid Polishögskolan i Solna samt, sedan ett par år, också i Umeå och Växjö. Dessutom är en distansutbildning under uppbyggnad. År 2005 antogs 1 032 personer till utbildningen varav 96 påbörjade en omställningsutbildning för officerare inom försvaret (Polisens årsredovisning 2005).

2.3 Åklagarmyndigheten

2.3.1 Organisation

Som framgätt tidigare infördes en fristående åklagarorganisation år 1965, då polis-, åklagar- och exekutionsväsendena förstatligades samtidigt som deras uppgifter organisatoriskt skildes åt. Det bildades då 21 regionala länsåklagarområden, med en länsåklagare som chef, samt 90 lokala åklagardistrikt, som leddes av chefsåklagare. Cheferna i Stockholm, Göteborg och Malmö benämndes överåklagare. Riksåklagaren, som hade tillkommit redan år 1948 i samband med införandet av rättegångsbalken, blev central förvaltningsmyndighet för hela åklagarväsendet.

Totalt 68 av de 90 lokala åklagardistrikt som då fanns omfattade ett polisdistrikt medan 22 omfattade två eller tre polisdistrikt. I de fall där åklagardistriktet omfattade fler än ett polisdistrikt utstationerades en åklagare i varje polisiär centralort som inte utgjorde kansliort för åklagarmyndigheten. Anledningen till dessa utstationeringar var att möjligheterna till en snabb personlig kontakt mellan åklagare och polis ansågs vara av stor betydelse i förundersökningsverksamheten och att rent administrativa fördelar inte borde vinnas på bekostnad av brottsbekämpningen (SOU 1992:61 s. 396 f.).

År 1985 fick åklagarväsendets regionala organisation en ny utformning. Den innebar bl.a. att antalet regionala åklagardistrikt minskade från 21 till 13. Flertalet av distrikten omfattade ett eller flera län. Stockholm, Göteborg och Malmö bildade dock egna distrikt utanför den länsanknutna organisationen. Under de regionala åklagarmyndigheterna fanns det ett åttio-tal lokala åklagardistrikt (prop. 1995/96:110 s. 4 f.).

Åklagarorganisationen blev efter en omorganisation år 1996 indelad i sex (till en början sju) åklagarregioner. I varje region fanns en åklagarmyndighet under ledning av en överåklagare. Inom åklagarmyndigheterna fanns sammanlagt 42 åklagarkammare. En åklagarkammare hade, med undantag för de tre storstadsområdena och ytterligare ett par län, ett verksamhetsområde som motsvarade ett län. Inom varje myndighet fanns dessutom en åklagarkammare (internationell kammare) för bekämpning av organiserad, gränsöverskridande brottslighet (prop. 2004/05:26 s. 6 f.).

År 1998 inrättades en särskild myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten behandlas mer utförligt i avsnitt 2.4.

Sedan den 1 januari 2005 har den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna avvecklats och bildat en ny myndighet, Åklagarmyndigheten. Riksåklagaren är myndighetschef och leder verksamheten från riksåklagarens kansli i Stockholm. Under riksåklagaren sorterar 41 åklagarkammare varav tre är rikstäckande och handlägger polismål, korruptionsmål respektive säkerhetsmål. En kammare leds av en överåklagare, en vice överåklagare eller en chefsåklagare. Inom ramen för den nya organisationen har det skapats fyra utvecklingscentrum med ansvar för rättslig ledning och kontroll samt överprövningsverksamhet inom funktionellt bestämda områden. Dessa enheter är lokaliserade till Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Varje utvecklingscentrum leds av en överåklagare. Dessutom har det inom det centrala myndighetskansliet inrättats fem avdelningar. Brottmålsavdelningen har ansvar för bl.a. åklagarverksamheten i Högsta domstolen. Rättsavdelningen har ett övergripande ansvar för rättslig styrning och information samt för centrala internationella frågor. Åklagaravdelningen ansvarar för frågor som rör driften och den övergripande tillsynen av den operativa verksamheten. Slutligen finns en administrativ avdelning samt en informationsavdelning.

Syftet med reformen var bl.a. att förstärka den lokala operativa åklagarverksamheten och förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning. Det övergripande syftet var att skapa en organisation för en hög och effektiv lagföring (prop. 2004/05:26 s. 1).

2.3.2 Personal

Vid utgången av år 2005 var antalet anställda vid Åklagarmyndigheten 1 120, varav 772 åklagare (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2005 s. 68).

2.4 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har primärt uppgiften att svara för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten i Stockholms, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. I övriga län samordnar Ekobrottsmyndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten verksamheten som rör bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – inrättades den 1 januari 1998. En organisationsförändring genomfördes den 1 oktober 2005 som innebar att Ekobrottsmyndigheten fick två organisatoriska nivåer. Myndigheten leds av en generaldirektör som i åklagarfrågor har ställning som överåklagare. Under generaldirektören finns den strategiska ledningsnivån med en ledningsgrupp som består av tre högre åklagare, enhetschefer inom staben samt chefen för Ekobrottskansliet vid Rikskriminalpolisen. Den operativa verksamheten bedrivs vid tolv åklagarkammare, tre polisoperativa enheter och tre operativa serviceenheter. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns det sammanlagt tolv åklagarkammare. Det finns dessutom utredningsgrupper i Visby, Karlskrona, Kristianstad, Halmstad, Borås och Skövde. I Stockholm, Göteborg och Malmö finns polisoperativa enheter som biträder åklagarkamrarna med hemliga tvångsmedel, spaning och kriminalunderrättelse. På respektive huvudort finns vidare en operativ serviceenhet med uppgift att svara för ekosekreterarnas operativa och administrativa

service till åklagarkamrarna och den polisoperativa enheten på orten.

Vid utgången av december 2005 tjänstgjorde ca 400 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 90 åklagare, 200 poliser, 40 ekorevisorer, 30 ekosekreterare och 40 specialister av annat slag (Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2005 s. 13).

De polismän som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten är anställda vid olika polismyndigheter i landet. De har inkommenderats till Rikspolisstyrelsen för att därefter ställas till Ekobrottsmyndighetens förfogande. Majoriteten av den brottsutredande personalen vid Ekobrottsmyndigheten är således inte anställd vid myndigheten. Rikspolisstyrelsen har det arbetsrättsliga ansvaret för denna personalkategori (JO:s beslut den 5 oktober 2004 i ärende dnr 2346–2003 och 8 § första stycket förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

3 Förundersökning i brottmål

3.1 Inledning

Detta kapitel innehåller en översiktlig redogörelse för gällande rätt beträffande förundersökningsförfarandet. Det behandlar bl.a. reglerna om inledande av förundersökning, frågan om förundersökningens syften och bedrivande, frågan om behörig förundersökningsledare samt vilka uppgifter som tillkommer förundersökningsledaren under en brottsutredning.

I Sverige finns en absolut åtalsplikt. Det innebär att åklagaren, om inte annat är föreskrivet, är skyldig att väcka åtal för alla brott som hör under allmänt åtal och där han på objektiva grunder kan förutse en fällande dom. Denna åtalsplikt är förenad med en absolut förundersökningsplikt. Det innebär att det i princip finns en skyldighet att utreda alla fall där det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Såväl åtalsplikten som förundersökningsplikten är dock försedd med undantag.

En förundersökning leds antingen av polismyndigheten eller av åklagaren (23 kap. 3 § rättegångsbalken). Enkelt uttryckt kan sägas att polisen vid mindre allvarliga brott genomför förundersökningen och redovisar denna till åklagaren som beslutar i åtalsfrågan. Vid annan typ av brottslighet skall åklagaren inträda som förundersökningsledare så snart någon är skäligen misstänkt för brott. Befogenheten att för det allmännas räkning 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.

Redan här kan framhållas att de allmänna bestämmelser som finns i bl.a. rättegångsbalken om förundersökningsförfarandet i princip gäller för alla förundersökningar, således även förundersökningar mot polismän eller åklagare. Det finns dock en viss särreglering när det gäller förundersökningar mot just poliser och

åklagare. Särregleringen gäller huvudsakligen frågan om behörigheten att handlägga brottsutredningar av nu aktuellt slag. Vi kommer längre fram i betänkandet (kapitel 6) att mer ingående redogöra för dessa regler.

3.2 Inledande av förundersökning

Förundersökning skall, enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken, inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott, som hör under allmänt åtal, har förövats. Detta gäller dock inte om det finns förutsättningar för s.k. förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § andra stycket rättegångsbalken). Vidare gäller att förundersökning, under vissa förutsättningar, inte behöver göras i fråga om ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter och beträffande vissa brott som begås under rättegång. Vill åklagaren utvidga ett väckt åtal får det också ske utan förundersökning (23 kap. 22 § rättegångsbalken).

Tröskeln för att inleda en förundersökning har således satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan därmed inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott. Avsikten med detta är att även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall utredas inom ramen för reglerna om förundersökning (JO 1997/98 s. 98). Misstanken måste dock avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, Svensk Juristtidning 1982 s. 658).

De tvångsmedel som finns beskrivna i 24–28 kap. rättegångsbalken (bl.a. gripande, anhållande och husrannsakan) anses – med ett undantag – få användas under en brottsutredning endast inom ramen för en förundersökning. Om en förundersökning inte redan har hunnit inledas när ett sådant tvångsmedel beslutas anses förundersökning vara inledd genom att åtgärden vidtas (JO 2001/02 s. 95). Till följd av en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2004 får dock tvångsmedlet beslag användas utan att en förundersökning därigenom skall anses vara inledd (23 kap. 22 § rättegångsbalken).

3.3 Förundersökningens förstadier

Utanför förundersökningsförfarandet faller den delen av polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet som inte har samband med någon konkret brottsmisstanke. Denna verksamhet syftar antingen till att genom allmän spaning eller på annat sätt bygga upp kunskaper om brottsligheten för att på så sätt förebygga brott och att uppdaga okänd brottslighet. Den allmänna brottsspaning som polisen bedriver sker med stöd av 2 § polislagen (1984:387).

Mellan allmän brottsspaning och ett formellt inledande av förundersökning finns förundersökningens olika förstadier. Med detta avses dels vad som brukar benämnas förutredning och förspaning, dels s.k. primärutredning som en polisman får företa innan förundersökning hunnit inledas. Förutredning och förspaning är inte författningsreglerade medan primärutredning är reglerad i 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken. Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare ibland behöver vidta för att få tillräckligt underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte. Som exempel kan anges att förundersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den plats som har uppgivits. Skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara hårfin. Skillnaden ligger främst i att förutredningens syfte är så begränsat. Däri ligger även att en förutredning i princip görs först sedan behörig förundersökningsledare har trätt in. Förspaning är ett utredningsarbete som är mer abstrakt än en förutredning och som inte i första hand är inriktad på frågan om en förundersökning skall inledas eller inte.

Det bedrivs även underrättelseverksamhet vars syfte är att samla, bearbeta och analysera information om brottslig verksamhet.

För en mer utförlig redogörelse hänvisas till bl.a. Ds Ju 1979:15 s. 37 f., Fitger, *Rättegångsbalken* s. 23:6 f. och JO 1997/98 s. 98.

3.4 Förundersökningens syften och bedrivande

3.4.1 Förundersökningens syften

Av 23 kap. 2 § rättegångsbalken framgår att förundersökningen har två huvudsakliga syften. Det ena är att utreda om brott föreligger, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet samt att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen.

Reglerna om förundersökningsförfarandet har emellertid också till syfte att ge den misstänkte inblick i åklagarens bevismaterial och möjliggöra för honom att få detta justerat och berikat. Därigenom blir det lättare för den misstänkte att förbereda sitt försvar. Ett ytterligare syfte med förundersökningen kan sägas vara att undersöka om något enskilt anspråk finns och vilka omständigheter det i så fall grundas på (22 kap. 2 § rättegångsbalken och SOU 1992:61 s. 269).

3.4.2 Förundersökningens bedrivande

En förundersökning kan delas upp i två stadier. Det första stadiet omfattar det förberedande spanings- och efterforskningsarbetet som har till syfte att fastställa om brott förövats och vem som kan misstänkas för brottet (spaningsstadiet) och det andra stadiet omfattar den utredning som äger rum sedan misstanke riktats mot en viss person (utredningsstadiet) (JO 1997/98 s. 98). När en förundersökning har kommit till utredningsstadiet har det konsekvenser bl.a. för frågan om vem som är behörig att leda utredningen. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.5.

Förundersökningsförfarandet omgärdas med sekretess till skydd såväl för själva utredningen som för de enskilda som kan komma att beröras av förundersökningen.

Det finns ett antal principer som gäller vid förundersökningens bedrivande. Samtliga dessa är uppställda för att garantera den enskildes rättssäkerhet under brottsutredningen.

De grundläggande principerna beträffande formerna för förundersökningen anges i 23 kap. 4 § rättegångsbalken. Objektivitetsprincipen innebär att omständigheter och bevis skall tas till vara oavsett om de är till den misstänktes för- eller nackdel. Vidare gäller att en förundersökning bör bedrivas på sådant sätt att

ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Detta brukar benämnas hänsynsprincipen. Under förundersökningen gäller också ett skyndsamhetskrav. Vidare föreskrivs att förundersökningen skall läggas ned, om det inte längre finns skäl att fullfölja den.

I fråga om förundersökning mot den som är under 18 år gäller ett särskilt skyndsamhetskrav (4 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Också beträffande förundersökningar där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år har för vissa fall föreskrivits ett särskilt skyndsamhetskrav (2 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Det finns även andra bestämmelser som ställer upp krav på att förundersökningen skall bedrivas med skyndsamhet. Det gäller bl.a. när den misstänkte är häktad (24 kap. 18 § rättegångsbalken).

Även ett antal andra principer måste beaktas under en förundersökning nämligen ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna (se bl.a. JO 2001/02 s. 51). Ändamålsprincipen innebär att en regel som tillåter ett ingripande mot en enskild inte får användas för något annat ändamål än vad lagstiftaren har avsett. Detta ändamål framgår normalt av regelns ordalydelse. Det gäller t.ex. beträffande de bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar de brottsutredande organens möjligheter att vidta tvångsåtgärder av olika slag under en förundersökning.

Behovsprincipen innebär att ett ingripande får göras endast om det behövs för att man skall uppnå det åsyftade resultatet och proportionalitetsprincipen innebär att en åtgärd mot en enskild får vidtas endast om skälen för den uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna anses gälla generellt utan uttryckligt lagstöd som allmänna rättsgrundsatser. Proportionalitetsprincipen framgår dock även uttryckligen i ett antal bestämmelser i rättegångsbalken (t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket, 25 kap. 1 § tredje stycket och 27 kap. 1 § tredje stycket).

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken). Under vissa förutsättningar kan en person tvångsvis hämtas eller tas med till förhör, och det finns också en skyldighet för den enskilde att stanna kvar hos polisen för förhör (23 kap. 7–9 §§ rättegångsbalken). Som framgått tidigare kan de olika straffprocessuella tvångsmedel som finns beskrivna i 24–28 kap. rättegångsbalken komma till användning vid en

förundersökning under de förutsättningar som närmare anges i dessa kapitel (23 kap. 16 § rättegångsbalken).

När förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet skall han underrättas om misstanken när han hörs. Den misstänkte och hans försvarare har rätt att fortlöpande, i den mån det kan ske utan men för utredningen, ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har vidare rätt att ange vilken utredning de anser önskvärd och i övrigt anföra vad de anser nödvändigt. Underrättelse om detta skall lämnas eller sändas till den misstänkte och hans försvarare, varvid skäligt rådrom skall beredas dem (23 kap. 18 § rättegångsbalken). I samband med att någon underrättas om att han är skäligen misstänkt skall han upplysas om att den som är misstänkt för brott är berättigad att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare samt att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas (21 kap. 3 och 3 a §§ rättegångsbalken samt 12 § förundersökningskungörelsen).

3.5 Behörig förundersökningsledare

Beslut om att inleda förundersökning fattas av en polismyndighet eller en åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndigheten 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 av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken).

De nu nämnda reglerna är obligatoriska. Åklagaren är således skyldig att inträda som förundersökningsledare om något av de nämnda fallen föreligger.

I polisledda förundersökningar finns det en skyldighet för den polisiäre undersökningsledaren att hålla åklagaren underrättad om utredningen (2 § förundersökningskungörelsen). Hur omfattande denna skyldighet är beror på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. på brottets beskaffenhet. Bestämmelsen i förundersökningskungörelsen kom till för att skapa en möjlighet för åklagaren att rent faktiskt utöva sin rätt enligt 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken att ta över undersökningsledningen. Det är således åklagaren som har beslutanderätten i förhållande till polis-

myndigheten i frågan om han skall leda en viss förundersökning eller inte.

När åklagaren är förundersökningsledare har han rätt att begära biträde av polisen vid förundersökningens verkställande. Han får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken).

Även om åklagaren teoretiskt har möjlighet att verkställa brottsutredningen på egen hand brukar åklagaren i praktiken så gott som alltid utnyttja sin rätt enligt rättegångsbalken att begära biträde av polismyndigheten.

Här skall dock framhållas att polismyndigheten inte är skyldig att lämna åklagaren det biträde som begärs, om det t.ex. saknas resurser. Polismyndigheten kan dock inte vägra biträde på grunder som har att göra med en bedömning av hur förundersökningen från utredningssynpunkt bör läggas upp eller inriktas (Fitger, Rättegångsbalken s. 23:20).

I vissa författningar finns särskilda bestämmelser om förundersökningsledning. Sådana finns bl.a. i 5 kap. polisförordningen (1998:1558) som handlar om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen. Vi återkommer till dessa bestämmelser i avsnitt 6.2 och behandlar dem därför inte här.

Domstolen är i princip inte inblandad i förundersökningsförfarandet. Det finns dock undantag t.ex. när det gäller vissa tvångsmedelsfrågor samt när det finns behov av att förordna offentlig försvarare eller målsägandebiträde redan under förundersökningen.

Behörigheten att för polismyndighetens del vara förundersökningsledare får inte delegeras till någon annan än en polisman (3 kap. 6 a § polisförordningen). Det är regeringen som bestämmer vad som avses med polisman (4 § polislagen). Enligt 1 kap. 4 § polisförordningen avses med polisman 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 är vissa befattningshavare vid Rikspolisstyrelsen polismän.

När det i rättegångsbalken talas om åklagare avses både allmänna åklagare, dvs. åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, och – i den utsträckning som följer av särskilda

bestämmelser – särskilda åklagare, t.ex. JK och JO. Regler om åklagares behörighet att leda förundersökningar finns i 7 kap. rättegångsbalken, åklagarförordningen och andra författningar. Om befogenheten att besluta i åtalsfrågan är förbehållen en viss åklagare – t.ex. riksåklagaren eller JK – ankommer det på denne att ta ställning till frågan om förundersökning skall inledas (Karnov 2004/05 del 2, s. 2915 not 654).

Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret (ÅFS 2005:9 respektive FAP 403–5). Vi går inte närmare in på dessa bestämmelser eftersom de inte har relevans för de frågor som behandlas i detta betänkande.

3.6 Förundersökningsledarens ansvar och befogenheter m.m.

Bestämmelser om förundersökningsledarens ansvar finns i förundersökningskungörelsen. Förundersökningsledaren har enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen ansvar för förundersökningen i dess helhet. Förundersökningsledaren har inte bara det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan principiellt också ett ansvar för på vilket sätt åtgärderna genomförs och för hur olika åtgärder skall prioriteras sinsemellan (SOU 1987:72 Del 2 s. 127). Förundersökningsledaren skall vidare se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Han skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

Om förundersökningsledaren under brottsutredningen finner att enskilt anspråk kan grundas på brottet skall han, under vissa förutsättningar, underrätta målsäganden om detta (22 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken). Om offentlig försvarare enligt 21 kap. 3 a § rättegångsbalken skall utses för den misstänkte är det förundersökningsledaren som skall anmäla detta hos rätten. Han 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 § rättegångsbalken). Förundersökningsledaren kan också begära vittnesförhör inför rätten under förundersökningen (23 kap. 13 § rättegångsbalken) och har även möjlighet att göra en hel del ytterligare framställningar till rätten.

När det under förundersökningen krävs en åtgärd av domstol skall åklagaren alltid inträda som förundersökningsledare (ÅFS 2005:9).

En rad beslutsbefogenheter är knutna till förundersökningsledarskapet. Här kan särskilt nämnas möjligheten att besluta om tvångsmedel, bl.a. hämtning till förhör (6 § förundersökningskungörelsen), beslag (27 kap. 4 § rättegångsbalken), husrannsakan (28 kap. 4 § rättegångsbalken) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § rättegångsbalken). Undersökningsledaren kan också inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § rättegångsbalken) m.m.

Ibland ankommer det dessutom på förundersökningsledaren att besluta i vissa frågor rörande förhör, bl.a. om vilka som får närvara vid förhöret och att vad som har förekommit vid ett förhör inte får uppenbaras (23 kap. 10 § rättegångsbalken). Han skall också bestämma om i vilken ordning den misstänkte eller hans försvarare, om de är närvarande vid förhöret, skall få ställa frågor till den som hörs (23 kap. 11 § rättegångsbalken). Det anses emellertid att samtliga dessa uppgifter kan delegeras till den person som skall leda förhöret. En sådan delegering torde dock endast kunna göras till en polisman (se bl.a. SOU 2003:114 avsnitt 7.7.8).

Förundersökningsledarens ansvar för undersökningens bedrivande är detsamma oavsett om det är polismyndigheten eller åklagaren som leder förundersökningen. Däremot finns det skillnader mellan polismyndighetens och åklagarens befogenheter. Bland åtgärder som åklagaren ensam har rätt att besluta kan nämnas förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § rättegångsbalken). Även vissa tvångsmedelsbeslut är exklusivt förbehållna åklagaren. Det gäller t.ex. anhållningsbeslut (24 kap. 6 § rättegångsbalken). Vi kommer att återkomma till de befogenheter som är förbehållna polisen respektive åklagaren (se kapitel 11). Där finns också en kortare beskrivning av de tvångsmedel som vi har nämnt i detta avsnitt.

När det under en förundersökning blir aktuellt att fatta sådana beslut som tillkommer åklagaren ensam, måste han inträda som förundersökningsledare om detta inte redan har skett.

Även enskilda polismän har ett antal befogenheter under en brottsutredning. Här kan nämnas befogenhet att vidta sådana tvångsåtgärder som gripande (24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken), medtagande till förhör (23 kap. 8 § rättegångsbalken), beslag (27 kap. 4 § rättegångsbalken), husrannsakan

(28 kap. 5 § rättegångsbalken) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § rättegångsbalken). Vi kommer i ett särskilt avsnitt (11.3) att behandla de befogenheter som tillkommer enskilda polismän mer utförligt.

3.7 Förundersökningens upphörande

En förundersökning kan bringas att upphöra på två sätt. Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen skall den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Också reglerna om förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § rättegångsbalken) kan få till följd att förundersökningen läggs ned. Har en fullständig förundersökning utförts skall åklagaren besluta i frågan om åtal skall väckas (23 kap. 20 § rättegångsbalken).

Bestämmelsen i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken syftar på de allmänna grunderna för nedläggning av förundersökning. De vanligaste är att misstanke inte har uppstått mot någon gärningsman, att spår efter brottslingen inte har kunnat anträffas, att den misstänkte har avlidit eller avvikit, att den misstänkte befunnits oskyldig samt att det visat sig att inget brott föreligger (prop. 1981/82:41 s. 33).

Beslut om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken respektive om åtal enligt 23 kap. 20 § rättegångsbalken fattas – som framgått ovan – av åklagare. Polismyndigheten är således inte behörig att fatta sådana beslut. Behörighet att besluta att lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken tillkommer emellertid också polisiära förundersökningsledare.

4 Tillsyn och annan kontroll över polis- och åklagarväsendena

4.1 Inledning

I det här kapitlet kommer vi att reda ut vissa termer och begrepp som är av betydelse för den fortsatta framställningen i betänkandet. Det gäller framför allt tillsynsbegreppet (avsnitt 4.2). Vårt utredningsuppdrag omfattar visserligen inte frågan om tillsynen över polis- och åklagarväsendena. Att vi ändå vill redogöra för vår uppfattning om innebörden i tillsynsbegreppet beror på att vi därigenom också kan klargöra skillnaden mellan tillsynsverksamhet och det som vårt uppdrag omfattar, nämligen internutredningsverksamhet. I kapitlet finns också en redogörelse för överprövningsinstitutet (avsnitt 4.3). Kapitlet innehåller slutligen en beskrivning av den tillsyn och annan kontroll som i dag finns över polis- och åklagarväsendena (avsnitten 4.4–4.6).

4.2 Tillsynsbegreppet

Innebörden i begreppet tillsyn är inte helt klar. När det gäller tillsyn över polis och åklagare är man till stor del hänvisad till att utgå från hur den som tillsyn betecknade kontroll som i dag utövas över statliga myndigheter är inriktad och organiserad. Man finner då att uttrycket tillsyn används för att beteckna flera olika slag av kontroll av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna. Allmänt gäller emellertid att det är fråga om en kontroll som syftar till att vidmakthålla och förbättra kvaliteten i verksamheten i det eller de hänseenden som tillsynen avser.

Utmärkande för tillsyn i egentlig bemärkelse är vidare att den utövas av en överordnad myndighet eller av någon annan som är fristående i förhållande till den myndighet som kontrolleras. Det kan vara fråga om en myndighet på en högre nivå inom den myndighetsorganisation där tillsynsobjektet ingår. Som exempel på

detta kan nämnas Rikspolisstyrelsens tillsyn över polismyndigheterna (se avsnitt 4.4). Tillsyn kan också bedrivas av organ som är organisatoriskt helt fristående från den verksamhet som är föremål för tillsynen. Sådana organ är bl.a. JK och JO (se avsnitt 4.6). Den kontroll av den egna myndighetens verksamhet som enligt 7 § verksförordningen (1995:1322) ankommer på myndighetens chef faller däremot utanför tillsynsbegreppet.

En stor del av den tillsyn som bedrivs i dag består i en kontroll av att de inom mål- och resultatstyrningen fastlagda målen för verksamheten uppnås och att anvisade medel också i övrigt används på det sätt som riksdagen och regeringen har avsett. Det rör sig således om en tillsyn som i första hand är inriktad på att tillgodose intresset av att statsförvaltningen fungerar effektivt och med god hushållning av allmänna medel.

Tillsyn kan även vara av rättslig art och i första hand gälla frågan om en viss verksamhet bedrivs rättsenligt och i överensstämmelse med kraven på rättssäkerhet för den enskilde. En sådan tillsyn måste för att fylla sin funktion väsentligen inriktas på en granskning av handläggningen av enskilda ärenden.

Det särskilda förfarande som tillämpas för handläggningen av anmälningar mot polisanställda och åklagare, internutredningsförfarandet, utgör inte tillsyn.

Syftet med de särskilda regler som gäller för anmälningar mot anställda inom polisen är att säkerställa ett snabbt åklagarinträde. Sedan ärendet har överlämnats till åklagaren skall det i princip handläggas på samma sätt som vilken brottsutredning som helst. Åklagarens bedömning sträcker sig således inte utanför det straffrättsligt reglerade området. När det gäller anmälningar mot åklagare handläggs dessa numera huvudsakligen inom samma myndighet, Åklagarmyndigheten (se avsnitt 4.5), varför de redan av det skälet faller utanför tillsynsbegreppet.

Till åklagarväsendet hör emellertid också Ekobrottsmyndigheten. Även den myndighetens handläggning av anmälningar mot åklagare anställda där är huvudsakligen myndighetsintern. Det gäller dock inte om anmälan avser generaldirektören och inte heller i övrigt om det finns skäl att överlämna anmälan till riksåklagaren.

Enligt ÅFS 2006:12 skall ärenden om brott i tjänsten rörande åklagare som huvudregel handläggas av Riksenheten för polismål. Riksåklagaren skall handlägga anmälningar med påstående att en överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller

vid Ekobrottsmyndigheten har gjort sig skyldig till brott i tjänsten. Ärenden om brott av riksåklagaren eller den som utövar riksåklagarens tjänst, skall överlämnas till riksåklagaren för vidare befordran till behörig instans. Detsamma gäller för åklagare som tjänstgör vid riksåklagarens kansli. Om det finns anledning att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd eller att initiera ett särskilt tillsynsärende skall ärendet överlämnas till riksåklagaren för fortsatt handläggning. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 januari 2007. Innan dess handlade Utvecklingscentrum i Umeå anmälningar om att en annan åklagare än en överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller vid Ekobrottsmyndigheten hade gjort sig skyldig till brott i tjänsten. Anmälningar mot överåklagare och vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller vid Ekobrottsmyndigheten handlades även då av riksåklagaren.

4.3 Särskilt om överprövningsinstitutet

En form av rättslig kontroll som utövas inom åklagarväsendet utgörs av överprövningsverksamheten. Systemet med överprövningar anses vara en grundläggande del av åklagarväsendets interna system för uppföljning och kontroll av kvaliteten i åklagarbeslut. Rätten att överpröva ett åklagarbeslut är ett utflöde av bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken. Förfarandet är dock inte författningsreglerat utan har utvecklats i praxis och bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes i samband med budgetpropositionen 1984/85 (prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 69 f., bet. 1984/85:JuU30 s. 3 f.).

En överordnad åklagare kan inte bestämma hur en underordnad åklagare skall besluta i ett enskilt ärende. Riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare får däremot enligt 7 kap. 5 § rättegångsbalken överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. Ett sådant övertagande innebär att den högre åklagaren träder in i den lägre åklagarens ställe och övertar ansvaret för åklagaruppgiften.

Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Även beslut i tvångsmedelsfrågor, t.ex. ett anhållningsbeslut, kan överprövas.

Ett övertagande av ett ärende med stöd av 7 kap. 5 § rättegångsbalken kan avse hela den fortsatta handläggningen eller en viss begränsad åklagaruppgift i ärendet. I det senare fallet återlämnas ärendet oftast efter den högre åklagarens beslut, t.ex. av innebörd att en nedlagd förundersökning skall återupptas, till den lägre åklagarnivån.

Ett beslut som skall prövas av domstol, t.ex. ett åtalsbeslut, tas normalt inte upp till överprövning. Det görs i regel inte heller någon överprövning, om saken efter framställning kan prövas av domstol, t.ex. ett beslut om beslag. Vidare överprövas ett åklagarbeslut i princip bara en gång. Det innebär bl.a. att riksåklagaren i princip endast överprövar beslut som ursprungligen har fattats av en överåklagare eller en vice överåklagare. Det står dock riksåklagaren fritt att ta upp ett överprövningsbeslut som har fattats av en lägre åklagare till prövning.

Överprövningen kan i allmänhet ske på grundval av samma utredningsmaterial som legat till grund för det överprövade beslutet. För att ett överprövningsärende skall tas upp krävs att den som begär överprövning har ett legitimt intresse i saken. Vanligast är att överprövningsärendet inleds på grund av att en misstänkt, en tilltalad, en målsägande eller t.ex. en myndighet som har att övervaka det rättsområde det gäller hos den högre åklagaren begär att denne skall överpröva den lägre åklagarens beslut eller åtgärd. I andra fall ges till högre åklagare in en direkt anmärkning eller anmälan mot den lägre åklagaren med påstående att denne har handlat felaktigt.

Det är vanligen överåklagare och vice överåklagare vid ett nationellt utvecklingscenter som företar överprövningen av ärenden som handläggs av lägre åklagare. En chefsåklagare är i fråga om åklagaruppgifter nämligen sidoordnad övriga åklagare på kammaren och tillåts inte att företa någon överprövning.

Mest frekvent är överprövning av beslut i åtalsfrågor samt beslut att lägga ned eller inte inleda förundersökning, dvs. beslut varigenom åklagaren slutligt avgör ärendet (se prop. 2004/05:26 s. 14 f.).

Som framgått tidigare (avsnitt 3.5) kan även polismyndigheten leda en förundersökning. Ett av polismyndigheten meddelat beslut om att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en förundersökning kan på begäran av någon som berörs överlämnas till åklagare för förnyad prövning. Allmän åklagares behörighet att pröva ett sådant beslut meddelat av polismyndigheten har sin grund

i bestämmelserna om förundersökningsledning i 23 kap. rättegångsbalken som innebär att åklagaren när som helst kan överta ledningen av en förundersökning.

Varken den form av överprövning som sker internt inom åklagarväsendet eller den prövning som en åklagare gör av ett beslut fattat av polismyndigheten anses utgöra tillsyn (jfr SOU 2003:41 s. 72).

4.4 Den ordinära kontrollen över polisen

Kontrollen över polisen sker på såväl central som lokal nivå. Endast en del av denna kontroll sker dock i form av tillsyn i egentlig mening.

Det är Rikspolisstyrelsen som ensam står för den ordinära tillsynen inom polisen. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har i denna egenskap tillsyn över detta. Rikspolisstyrelsen skall också verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet (7 § första stycket polislagen [1984:387]). Ytterligare bestämmelser om tillsynen finns i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Av 2 a § andra stycket i instruktionen framgår att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt skall beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den, att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisväsendet fungerar väl. I 2 a § tredje stycket i instruktionen anges vidare att Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om de mål för verksamheten som anges i paragrafens andra stycke inte uppnås skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

Av de återgivna bestämmelserna i instruktionen framgår att Rikspolisstyrelsens tillsyn huvudsakligen avser annat än rättssäkerhetsfrågor. Huvuddelen av tillsynen utgörs i stället av en effektivitetstillsyn. Rikspolisstyrelsens tillsynsarbete i detta hänseende fullgörs genom bl.a. de mål- och resultatdialoger som styrelsens ledning har med ledningen i varje lokal polismyndighet. Den rättsliga tillsyn som Rikspolisstyrelsen utövar över polisen

fullgörs genom bl.a. inspektioner. Den kan ske med inriktning på polismyndigheternas handläggning av enskilda ärenden.

Att utfärda föreskrifter och allmänna råd anses emellertid också vara ett sätt på vilket Rikspolisstyrelsen fullgör sin tillsynsskyldighet. Rikspolisstyrelsen får besluta om allmänna råd om polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete (12 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen). Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt framgår av bestämmelserna i 13–14 §§ samma förordning. Rikspolisstyrelsen får enligt dessa meddela föreskrifter bl.a. för planering och uppföljning inom polisen (13 b §) och om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdagen och regeringen angett (13 c §).

Vid sidan av den rättsliga tillsyn i form av bl.a. inspektioner som Rikspolisstyrelsen utövar över poliväsendet finns i dag ytterligare en rättslig kontroll över polisen. En sådan kontroll – som inte anses utgöra tillsyn – utövas av landets åklagare i deras roll som förundersökningsledare. Förundersökningsledaren har enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han har inte bara det yttersta ansvaret för vilka utredningsåtgärder som bör eller inte bör vidtas utan i princip också ett ansvar för det sätt på vilket åtgärderna genomförs och för hur de olika åtgärderna skall prioriteras sinsemellan (SOU 1987:72 Del 2 s. 127).

I åklagarnas kontrolluppgift över polisen ingår även bl.a. att handlägga framställningar om prövning av polismyndighetens beslut i frågor om inledande eller nedläggning av förundersökning (se avsnitt 3.5). Ytterligare en kontroll av rättsligt slag som åklagarna utövar över polisen är det som sker genom det särskilda förfarandet för handläggningen av brottsanmälningar och andra klagomål mot polisanställda.

Även länspolismästarna och de lokala polisstyrelserna har att utöva kontroll över polisen. På lokal nivå har således länspolismästaren ett ansvar för att polismyndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt (1 kap. 7 § polisförordningen [1998:1558] samt 6 och 7 §§ verksförordningen). Den kontroll som länspolismästaren bedriver sker bl.a. genom granskning av enskilda ärenden.

Enligt 3 kap. 1 § polisförordningen har de lokala polisstyrelserna vissa kontrolluppgifter. Polisstyrelsen skall särskilt se till bl.a. att

polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen fungerar väl. Enligt 11 och 12 §§ verksförordningen skall vidare en myndighets styrelse pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall också biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

Inte heller den kontroll som länspolismästarna respektive polisstyrelserna skall utöva enligt de nu återgivna bestämmelserna faller in under tillsynsbegreppet. Den kontrollen är nämligen myndighetsintern.

4.5 Den ordinära kontrollen över åklagarväsendet

Som redan framgått (avsnitt 2.3.1) gäller sedan den 1 januari 2005 att den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna har avvecklats och bildat en ny myndighet, Åklagarmyndigheten. Den bestämning av tillsynsbegreppet som vi har gjort i avsnitt 4.2 innebär i denna nya åklagarorganisation att den ordinära kontrollverksamhet som bedrivs inom åklagarväsendet numera i princip är myndighetsintern och därför faller utanför tillsynsbegreppet. Det finns dock ett litet utrymme för tillsynsverksamhet även i den nya åklagarorganisationen. Riksåklagaren kan nämligen utöva tillsyn i förhållande till åklagare anställda vid Ekobrottsmyndigheten som är en självständig myndighet. Även om det således definitionsmässigt i princip inte kan bedrivas någon tillsyn inom Åklagarmyndigheten utövas ändå en intern kontroll över verksamheten.

Enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken är riksåklagaren alltjämt högste åklagare under regeringen och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Riksåklagaren är dessutom chef för Åklagarmyndigheten.

Åklagarmyndigheten är central förvaltningsmyndighet för hela åklagarväsendet. Av 2 § förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten framgår att Åklagarmyndigheten skall verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet. Riksåklagaren skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

I 2 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten erinras om att Ekobrottsmyndigheten enligt 1 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten har ett eget ansvar för frågor om samordning och andra åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Enligt 3 § i sistnämnda instruktion skall Ekobrottsmyndigheten dessutom utveckla metoder för att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Myndigheten skall också särskilt följa och analysera utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten, följa rättstillämpningen och utarbeta förslag till åtgärder.

I 3 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten anges att Åklagarmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten. Det är riksåklagaren som ansvarar för att Åklagarmyndigheten meddelar sådana föreskrifter.

Under riksåklagaren har överåklagare vid nationella utvecklingscentra getts ett särskilt ansvar för rättslig utveckling samt rättslig kontroll inom deras respektive ansvarsområden. Vid Åklagarmyndigheten skall det nämligen finnas utvecklingscentra som inom särskilda ansvarsområden ansvarar för kontroll, analys och utveckling av åklagarverksamheten (7 kap. 2 § fjärde stycket rättegångsbalken och 7 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten). Det finns fyra sådana centra som vart och en leds av en överåklagare (Arbetsordning för Åklagarmyndigheten, avsnitten 2.1 och 4.2).

Att ansvara för överprövningsverksamheten är alltså en grundläggande uppgift för överåklagarna. Överåklagare och vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum har således att utföra sådana uppgifter som enligt 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken fullgörs av överåklagare och vice överåklagare (Arbetsordning för Åklagarmyndigheten avsnitt 4.3). När det gäller Ekobrottsmyndigheten är det som huvudregel överåklagaren och de två vice överåklagarna som överprövar beslut av åklagarna vid myndigheten. Chefen för Ekobrottsmyndigheten har vid handläggning av åklagarfrågor ställning som överåklagare (8 § förordningen [1997:898] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och Arbetsordningen för Ekobrottsmyndigheten avsnitt 4).

Den kontroll- och överprövningsverksamhet som bedrivs hos nationella utvecklingscentra kompletteras med en särskild funktion för liknande uppgifter inom det centrala myndighetskansliet. Den

funktionen ansvarar huvudsakligen för en mer systematisk rättslig kontroll, överprövningar och klagomål.

Den rättsliga kontrollen inom åklagarväsendet utövas således numera av riksåklagaren samt genom överåklagarna inom sina respektive ansvarsområden. Dessutom utövas rättslig kontroll alltjämt genom överprövningssystemet. Även den särskilda handläggningen inom åklagarväsendet hos bl.a. överåklagarna av brottsanmälningar och andra klagomål mot åklagare finns kvar.

För såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten gäller dessutom bestämmelserna i bl.a. 7 § verksförordningen (4 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten och 6 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Det innebär att cheferna för dessa myndigheter skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt.

4.6 Något om JO:s och JK:s tillsyn

Såväl JO som JK har tillsyn över att bl.a. statliga myndigheter och dess anställda efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen över såväl polisen som åklagarväsendet utövas därför också av de extraordinära organen JO och JK. Den tillsyn som JO och JK utövar är tänkt att fungera som ett komplement till den tillsyn som utövas av ordinära organ. JK är regeringens högste ombudsman medan JO lyder under riksdagen (11 kap. 6 § och 12 kap. 6 § regeringsformen).

Bestämmelser om JO finns i främst lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. JK:s uppgifter framgår i första hand av lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

JO skall särskilt se till att de i regeringsformen fastlagda grundläggande fri- och rättigheterna inte träds för när i den offentliga verksamheten. JO skall också verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och får göra framställningar till riksdagen eller regeringen om författningsändringar. JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar (3–5 §§ lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

JO avgör ärenden genom beslut, i vilka han får uttala sig om en åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får även

göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. JO har också möjlighet att som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. JO kan också initiera disciplinära förfaranden (6 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

JK:s tillsyn är främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK handlägger numera i princip inte klagomål från allmänheten (15 § andra stycket förordningen med instruktion för Justitiekanslern). Att JK är regeringens ombudsman innebär också att JK företräder staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, främst skadeståndsmål. JK har också möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten. De anspråk på skadestånd som JK handlägger är i första hand sådana som grundar sig på att en statlig myndighet har fattat ett felaktigt beslut. I skaderegleringsverksamheten ingår också att besluta om skadestånd i de fall där en statlig myndighets dataregister innehåller felaktiga uppgifter. JK handlägger även ärenden om ersättning till frihetsberövade. JK är dessutom ensam åklagare när det gäller tryck- och yttrandefrihetsbrott.

5 Tidigare överväganden beträffande internutrednings- förfarandet

5.1 Inledning

Vårt uppdrag när det gäller internutredningsförfarandet innebär bl.a. att vi har att presentera ett förslag till hur ett från polis- och åklagarväsendena fristående utredningsorgan skulle kunna vara utformat och organiserat. Frågan om formerna för utredning av brottsanmälningar mot främst polisanställda har övervägts vid ett flertal tillfällen tidigare. En redogörelse för det utredningsarbete i frågan som har bedrivits sedan början av 1970-talet finns i betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41 s. 105 f.). Vi kommer i detta kapitel att inskränka oss till att endast kort gå igenom dessa tidigare överväganden. För en mer utförlig redogörelse hänvisas i stället till det nyss nämnda betänkandet.

5.2 Anmälan mot polisman (SOU 1975:20)

År 1973 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om förfarandet vid utredningar om brott och förseelser begångna i tjänsten av befattningshavare inom polisväsendet. I direktiven uttalades bl.a. att det både för polisens del och från allmänhetens synpunkt skulle vara mer tilltalade om utredningarna inte som dittills bedrevs av polismän.

I betänkandet, *Anmälan mot polisman* (SOU 1975:20), avvisades tanken på att inrätta ett nytt från åklagare och polis fristående utredningsorgan. Utredaren framhöll ett flertal nackdelar med ett sådant organ. En sådan angavs vara att det för att få organet att arbeta effektivt och med hög kvalitet krävdes att man anställde f.d. poliser och att detta skulle kunna förfela syftet med organet. Vidare framhölls att det skulle vara svårt att dimensionera antalet anställda. Utredaren framhöll även som ett problem med ett sådant

fristående organ att en anmälan mot en polisman skulle komma att handläggas i det organet medan en motanmälan från polismannens sida skulle komma att handläggas vid en annan myndighet.

Utredaren lade i stället fram förslag om obligatoriskt åklagarinträde, om ledningen av utredningarna, om särskilda utredningsenheter inom polisen samt om medborgarinsyn i utredningsverksamheten. Betänkandet ledde inte till någon lagstiftning. Däremot beslutade Riksåklagaren i samråd med Rikspolisstyrelsen föreskrifter med innebörd att en anmälan mot en polisanställd utan dröjsmål skulle överlämnas till åklagare för prövning av förundersökningsfrågan. Vidare tillskapades särskilda internutredningsenheter i polisdistrikten i Stockholm, Göteborg och Malmö.

5.3 Handläggningen av anmälningar mot polispersonal (SOU 1979:71)

Frågan om utredningsförfarandet aktualiserades åter år 1977. Då tillkallades en kommitté med uppdrag bl.a. att på nytt särskilt se över utredningsförfarandet vid brott eller förseelser begångna i tjänsteutövningen av arbetstagare inom polisväsendet. I direktiven uttalades att det var angeläget att finna en godtagbar lösning i frågan och detta inte minst med hänsyn till den kritik mot det tillämpade förfarandet för bristande objektivitet som gång efter annan hade förts fram i den allmänna debatten. Kommittén borde söka skapa en ordning som innebar att åtminstone en del av förhörspersonalen var fristående från polisen. Som exempel nämndes särskilda utredningssektioner vid vissa länsstyrelser. Om särskilda skäl enligt kommitténs uppfattning talade för att utredningarna även i fortsättningen skulle göras av polismän, borde den överväga frågan om inrättande av ett särskilt kontrollorgan som var fristående från polisen.

Kommitténs förslag innebar att det skulle inrättas fem särskilda utredningsenheter inom åklagarväsendet för att utreda anmälningar mot polispersonal samt att det skulle etableras en ordning för insyn i verksamheten genom de lokala polisstyrelserna. För att kvaliteten i utredningarna inte skulle sjunka genom den föreslagna reformen skulle det till de särskilda utredningsenheterna kopplas polisutbildad personal för att fungera som förhørsledare m.m. Denna personal skulle ha åklagarmyndigheten som arbetsgivare. Den nu aktuella personalkategorin skulle inte ha polisens befogenhet när

det gällde att fatta vissa beslut, bl.a. om tvångsåtgärder. Avsikten var att åklagarbeslut då i stället skulle inhämtas. Polisens befattning med förundersökningar av det aktuella slaget skulle inskränka sig till att lämna handräckning vid verkställandet av beslutade tvångsåtgärder. Enligt kommitténs förslag skulle bagatellartade anmälningar och ärenden inte handläggas vid dessa särskilda enheter utan vid polismyndigheterna.

Förslagen i betänkandet behandlades i 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100 bilaga 5 s. 36 f.). Enligt departementschefens uppfattning borde inte förslaget om särskilda utredningsenheter genomföras i ett läge där yttersta återhållsamhet måste iakttas med att binda staten vid nya utgifter. Även flera remissinstansers synpunkter om att kraven på rättssäkerhet och objektivitet var tillgodosedda med den rådande ordningen beaktades. Däremot aviserades vissa andra åtgärder som sedan kom till uttryck genom handläggningsregler i den då gällande polisinstruktionen (1972:511). Genom dessa regler föreskrevs omedelbart åklagarinträde vid anmälningar om brott mot anställda inom polisväsendet. Det gavs vidare rättsligt stöd för att inrätta särskilda utredningsenheter inom polisen för sådana ärenden.

Justitiekottet uttalade med anledning av förslagen i budgetpropositionen att det var utomordentligt angeläget att ha en ordning för handläggning av anmälningar mot polispersonal som innebar att allmänhetens förtroende för polisväsendet upprätthölls samtidigt som kraven på rättssäkerhet och objektivitet tillgodosågs (JuU 1980/81:33). De föreslagna ändringarna var ägnade att tillgodose dessa syften men man borde enligt utskottet gå längre på den inslagna vägen.

5.4 Anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10)

Med anledning av justitiekottets uttalanden i föregående avsnitt lämnades tilläggsdirektiv till 1981 års polisberedning av innebörd att beredningen ytterligare skulle överväga den aktuella frågan. I uppdraget ingick vidare att pröva om den då gällande ordningen för att avgöra disciplinfrågor inom polisväsendet var lämpligt utformad.

Polisberedningen redovisade detta uppdrag i ett delbetänkande, *Anmälningar mot polismän* (Ds Ju 1984:10). Polisberedningen gjorde bedömningen att organisatoriska förändringar inte var en

effektiv metod att undanröja föreställningar hos allmänheten om att det aktuella förfarandet påverkas av ovidkommande faktorer. Enligt beredningen borde utredningarna även fortsättningsvis verkställas inom ramen för det ordinarie systemet för utredning och lagföring av brott. I fråga om utredningsförfarandet föreslogs att polisstyrelsernas förtroendevalda ledamöter borde ges möjlighet att fortlöpande följa utredningsarbetet, samt att en anmälan om obefogat våld av en polisman omedelbart skulle överlämnas till allmän åklagare och till polisstyrelsen. Polisberedningen pekade även på möjligheten att bereda JO möjlighet att dels efterhandsgranska samtliga utredningar som hade gjorts i anledning av en anmälan om obefogat våld, dels överta utredningen eller delar av den i de fall där han ansåg det påkallat. Något förslag såvitt gällde JO lades dock inte fram med hänsyn till JO:s ställning som en del av riksdagens kontrollmakt.

Polisberedningens förslag ledde till vissa smärre ändringar i fråga om utredningsförfarandet, som därmed fick sin nuvarande utformning (prop. 1985/86:100 bil. 4 s. 53 f. och bet. 1985/86:JuU32).

5.5 Åklagare Polis Internkontroll En rapport från f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath, april 1997

Det dröjde därefter tio år innan frågan utreddes på nytt. Sedan f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath av Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren fått i uppdrag att utreda om ordningen för de interna brottsutredningarna borde bli föremål för förändringar, redovisade han sina synpunkter och förslag i rapporten *Åklagare Polis Internkontroll* i april 1997. Enligt utredarens uppfattning krävde förtroendet för att utredningarna bedrevs opartiskt inte någon ändring i den gällande organisationen för handläggning av internutredningar. Han föreslog emellertid att internutredningsenheten i Stockholm skulle utgöra en stödjande funktion för övriga internutredningsenheter och att det borde utvecklas någon form av organiserat samarbete mellan internutredarna. Han föreslog vidare att man inom åklagarregionerna skulle koncentrera de då länsvisa utredningsenheterna till en eller ett fåtal orter.

5.6 Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden – En rapport från Justitiekanslern, november 1998

I en rapport i november 1998 lade JK fram ett antal förslag om handläggningen av anmälningar mot polismän och av utredningar i fall där någon avlidit eller allvarligt skadats i samband med ett polisingripande. I rapporten uttalade JK att utredningar av misstankar mot poliser generellt även fortsättningsvis borde handläggas inom ramen för polisorganisationen. Detta system torde enligt JK vara det bästa från effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. JK föreslog dock att utredningsenheterna skulle förstärkas både resurs- och kompetensmässigt. Utredningsverksamheten borde vara organiserad så att de polismän som utreder misstankar mot andra polismän har ett stort avstånd till den övriga polisiära verksamheten och organisationen borde av effektivitets- och rättssäkerhetsskäl knytas närmare åklagarna. JK föreslog mot denna bakgrund en modell där enheterna skulle samordnas regionalt i enlighet med landets indelning i åklagardistrikt och vara placerade vid länspolismästarens kansli på den ort där överåklagaren finns.

5.7 Justitieombudsmannens skrivelse till Justitiedepartementet i juni 2000 (JO 2000/01 s. 204)

Frågorna om formerna för handläggningen av brottsanmälningar mot anställda inom polisen och om den rättsliga tillsynen över åklagarnas och polisens brottsutredande verksamhet behandlades i en skrivelse i juni 2000 från JO till Justitiedepartementet (JO 2000/01 s. 204). Skrivelsen var föranledd av iakttagelser som hade gjorts vid inspektioner under åren 1998 och 1999 av internutredningsverksamheten vid ett antal polismyndigheter. Inspektionerna, som hade sin grund bl.a. i debatten om ”polisen som utreder polisen”, gav upphov till 35 initiativärenden hos JO. Av dessa avsåg 25 ärenden åklagarens handläggning, nio ärenden handläggningen hos polisen och ett ärende handläggningen hos såväl åklagare som polis. I ett beslut som gällde Polismyndigheten i Skåne riktades kritik mot oacceptabelt långa handläggningstider. Det fanns emellertid, med något enstaka undantag, inte enligt JO någon anledning att kritisera det utredningsarbete som utförts av

de enskilda handläggarna vid internutredningsenheterna. Däremot riktades i ett antal ärenden kritik av olika slag mot de åklagare som hade lett utredningarna.

I skrivelsen uttalades sammanfattningsvis att den tillämpade ordningen för handläggning av anmälningar mot polismän inte var invändningsfri och att det kunde finnas skäl att på nytt överväga frågan hur verksamheten lämpligen kan organiseras. Det framhölls vidare att den ordinära rättsligt inriktade tillsynen över denna verksamhet var otillräcklig och att detsamma kunde sägas också beträffande tillsynen över polisens och åklagarnas förundersökningsverksamhet i allmänhet. I sistnämnda hänseende hänvisades till vad Riksdagens revisorer hade anfört i frågan (Rapport [1998/99:9] Organisationsförändringar inom rättsväsendet). I skrivelsen framhölls avslutningsvis att de där behandlade frågorna lämpligen kunde behandlas i samband med ett utredningsarbete av det slag som avsågs i ett av riksdagen, på förslag av Riksdagens revisorer (1999/2000:RR7), fattat beslut att ge regeringen till känna att frågan om inrättande av ett oberoende tillsynsorgan inom rättsväsendet borde utredas (1999/2000:JuU11).

5.8 Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41)

Regeringen beslutade i december år 2000 direktiv för en parlamentarisk kommitté, som fick i uppdrag att granska den ordinära tillsynen av polisen och åklagarväsendet. En viktig del av uppdraget var att överväga om det fanns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet. Kommittén skulle också överväga om regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet uppfyllde de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet.

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare avgav sitt betänkande i april 2003. Kommittén avvisade tanken om ett särskilt, fristående organ för rättslig tillsyn över polisens och åklagarnas förundersökningsverksamhet. Den hänvisade här till statsfinansiella skäl. Vidare anfördes vissa skäl av mera principiell natur, bl.a. att inrättandet av ett sådant organ skulle förändra strukturen inom polisen och åklagarväsendet samt att ett fristående

tillsynsorgan skulle sakna den möjlighet som överprövningsinstitutet inom åklagarverksamheten erbjuder att i efterhand ändra ett fattat beslut. Det enda skäl som kommittén ansåg talade för inrättandet av ett sådant organ var att organet skulle bli oberoende.

När det gällde internutredningsverksamheten konstaterade kommittén att det nuvarande förfarandet generellt sett inte uppvisar några brister utan att dessa brottsutredningar i allmänhet håller god kvalitet och att obehöriga hänsyn inte tas. Mot denna bakgrund fann kommittén att den centrala frågan i denna del var att lämna förslag som var ägnade att medföra att allmänhetens förtroende för det aktuella brottsutredningsförfarandet stärks.

Med denna utgångspunkt diskuterade kommittén fyra olika huvudalternativ. Man fann slutligen att den nuvarande ordningen för handläggningen av brottsanmälningar mot polisanställda i princip borde bibehållas. Kommittén hänvisade härvid bl.a. till kostnaderna för ett fristående brottsutredningsorgan. Även det förhållandet att det praktiska utredningsarbetet ändå skulle komma att utföras av poliser talade enligt kommittén mot inrättandet av ett sådant organ. Allmänhetens förtroende för internutredningsverksamheten skulle enligt kommittén därmed inte komma att öka.

Kommittén föreslog emellertid vissa förbättringar av det nuvarande systemet avseende bl.a. utomståendes insyn i brottsutredningarna och information om verksamheten till allmänheten. Kommittén föreslog även att det i författning skulle fastslås att det för handläggningen av internutredningarna skulle finnas dels särskilt utsedda åklagare, dels särskilda utredningsenheter inom polisen. Lekmannainsynen skulle förbättras genom att polisstyrelserna vid de polismyndigheter där internutredningsenheter finns skulle utse minst två personer att följa verksamheten. Handläggningstiderna för internutredningarna skulle kunna förkortas genom regler om tidsfrister för förundersökning mot en polisanställd avseende brott i arbetet. Dessutom föreslogs att det skulle inrättas en särskild organisation för beredskapstjänstgöring för de åklagare som är ansvariga för internutredningarna. Därutöver föreslogs vissa utbildningsinsatser riktade mot polispersonal.

När det gäller utredningar om brott av åklagare föreslog kommittén att JK skulle överta Riksåklagarens ansvar när det gäller att besluta om att inleda förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra

åtalet vid domstol i fråga om brott som åklagare begått i samband med arbetet.

Kommittén ansåg vidare att de föreslagna reglerna för handläggningen i princip även skulle gälla brottsutredningar där polisanställda är misstänkta för brott utan samband med arbetet. När en åklagare misstänks för ett sådant brott ansåg kommittén däremot att några särskilda förfaranderegler inte skulle gälla.

Betänkandet remissbehandlades. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrkte förslagen. Ett antal remissinstanser, däribland JO, Ekobrottsmyndigheten, Statskontoret och Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet riktade emellertid stark kritik mot förslagen.

5.9 Osmo Vallo – utredning om en utredning (SOU 2002:37)

Frågan om formerna för handläggningen av brottsanmälningar mot polismän har berörts också av Osmo Vallo-utredningen. Utredningen förklarade att den inte hade tillräckligt underlag för att uttala sig i frågan om internutredningsenheterna och åklagarna borde sammanföras organisatoriskt inom ramen för en självständig myndighet. Utredningen hänvisade i stället till det arbete som då alltjämt bedrevs av Kommittén om tillsynen över polis och åklagare.

6 Nuvarande internutredningsförfarande m.m.

6.1 Inledning

Vi har i ett tidigare kapitel översiktligt gått igenom förundersökningsförfarandet i brottmål (3 kap.). Som framgått skall de bestämmelser som finns i bl.a. rättegångsbalken i princip tillämpas också i förundersökningar mot polisanställda och åklagare. Det finns dock en viss särreglering som huvudsakligen avser behörigheten att handlägga brottsutredningar av nu aktuellt slag. I det här kapitlet kommer vi att redogöra för dessa särbestämmelser (avsnitt 6.2 och 6.3).

I avsnitt 6.4 finns en beskrivning av hur internutredningsverksamheten är organiserad i dag. Det kan nämnas att en utförlig redogörelse för internutredningsverksamheten avseende brottsanmälningar och på annat sätt uppkomna brottsmisstankar mot polisanställda finns i betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41). Det bör emellertid redan här påpekas att det, sedan det betänkandet presenterades, har gjorts vissa organisatoriska förändringar inom åklagarväsendet avseende handläggningen av sådana ärenden. Dessa förändringar innebär bl.a. att ärendena sedan den 1 januari 2005 handläggs vid Riksenheten för polismål. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.4.1.

I avsnitt 6.5 beskrivs hur arbetet bedrivs inom internutredningsverksamheten i dag. Där framgår således vilka handlägningsrutiner m.m. som tillämpas vid utredningar av aktuellt slag. I de därefter följande avsnitten redogör vi kortfattat för tjänstefel och tjänsteförseelse, för personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen och Statens ansvarsnämnd samt för uppsägning och avskedande.

6.2 Brottsanmälningar m.m. mot anställda inom polisen

Bestämmelser som gäller handläggningen av brottsanmälningar och på annat sätt uppkomna brottsmisstankar mot anställda inom polisen finns i polisförordningen (1998:1558), åklagarförordningen (2004:1265) och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (RPSFS 2000:19, intagna i FAP 403–2).

Polisförordningen

Reglerna om handläggning av brottsanmälningar och av på annat sätt uppkomna brottsmisstankar mot anställda inom polisen finns i 5 kap. polisförordningen.

I 5 kap. 1 § första stycket polisförordningen föreskrivs att ett ärende omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte, om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning. Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest, om skadan är allvarlig. Slutligen föreligger skyldighet att överlämna ett ärende till åklagare också om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet.

I 5 kap. 1 § andra stycket samma förordning görs undantag från överlämnandeskyldigheten i fråga om andra brott mot trafikförfattningarna än grov vårdslöshet i trafik, olovlig körning, rattfylleri, grovt rattfylleri och smitning. För det krävs emellertid såväl att det inte har inträffat någon allvarlig skada som att polismyndigheten har beslutat att inleda förundersökning. Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall alltid fattas av åklagare.

Enligt 5 kap. 2 § polisförordningen gäller att den myndighet där anmälan har gjorts eller där frågan om att inleda förundersökning har uppstått skall vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp. Vidare anges att en förundersökning

mot en anställd inom polisen skall inledas och bedrivs med särskild skyndsamhet.

I 5 kap. 2 a § samma förordning anges att det inom polisen skall finnas särskilda enheter för utredning av ärenden om huruvida anställda inom polisen har gjort sig skyldiga till brott i samband med arbetet eller på något annat sätt handlat felaktigt i sin myndighetsutövning.

Enligt 5 kap. 3 § polisförordningen skall förhör med en anställd inom polisen i ärenden som avses i 1 § hållas av undersökningsledaren eller av en polisman som är verksam vid en sådan enhet som nämns i 2 a §. Om ett förhör inte utan olägenhet kan skjutas upp får dock förhöret hållas av en annan polisman. Polis mannen får inte tjänstgöra vid samma polismyndighet som den som skall höras. Om inte undersökningsledaren av särskilda skäl bestämmer något annat, skall den som håller förhöret i ett sådant fall vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs.

I 5 kap. 4 § polisförordningen finns regler om skyldighet för länspolismästaren att underrätta polisstyrelsen om ärenden som avses i 1 § och om hur de ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats. Bestämmelsen innehåller vidare regler som gör det möjligt för polisstyrelsen att utse en eller flera av sina ledamöter eller en eller flera av de valda ledamöterna i en polismyndighet att särskilt följa utredningarna i sådana ärenden eller en viss grupp av sådana ärenden som avses i 1 §.

Här kan nämnas att det i 7 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) finns bestämmelser om möjligheten för övriga ledamöter av polisstyrelsen att få följa en förundersökning i vissa fall.

I 5 kap. 6 § polisförordningen finns bestämmelser om handläggningen av frågor om sådana brott av anställda inom polisen som inte har samband med arbetet. Också frågor av detta slag skall enligt huvudregeln överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte. Undantag görs emellertid för fall där polismyndigheten själv beslutar att inleda förundersökning. En sådan förundersökning får läggas ned bara av åklagare.

Om åklagaren beslutar att inleda förundersökning i ett till honom överlämnat ärende är åklagaren förundersökningsledare. Precis som vid andra förundersökningar ankommer det då på åklagaren att bl.a. ge direktiv för utredningens bedrivande. Vi har

behandlat förundersökningsledarens ansvar och befogenheter i avsnitt 3.6 och hänvisar i denna del dit.

I de fall där åklagaren beslutar att inte inleda förundersökning, att lägga ned en inledd förundersökning eller att inte väcka åtal återgår ärendet till polismyndigheten. Myndigheten har då att ta ställning till om det finns skäl att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd eller Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd (6 kap. 13 och 14 §§ polisförordningen).

Åklagarförordningen

Enligt 11 § första stycket åklagarförordningen (2004:1265) gäller att endast riksåklagaren, vice riksåklagaren, överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare får handlägga frågor om ansvar för brott som anställda inom polisväsendet misstänks ha begått i samband med arbetet. I fråga om trafikbrott gäller detta emellertid endast sådana brott som avses i 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. I dessa paragrafer straffbeläggs grov vårdslöshet i trafik (1 § andra stycket), olovlig körning (3 §), rattfylleri (4 §), grovt rattfylleri (4 a §) och smitning (5 §).

Efter den omorganisation av åklagarväsendet som har nämnts i det föregående handläggs även ärenden avseende sådana brott av anställda inom polisen som inte har samband med arbetet av sådan åklagare som omnämns i 11 § första stycket åklagarförordningen (ÅFS 2005:5, bilaga 3). Handläggningen sker vid en nationell kammare, Riksenheten för polismål (se mer om den i avsnitt 6.4.1).

Enligt 11 § andra stycket åklagarförordningen får andra åklagare än de som nämns i paragrafens första stycke vidta sådana åtgärder som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (RPSFS 2000:19, intagna i FAP 403–2)

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (RPSFS 2000:19, intagna i FAP 403–2).

Enligt 2 kap. 1 § föreskrifterna skall en brottsanmälan alltid upprättas i ett sådant ärende som avses i 5 kap. 1 § första stycket, andra stycket 1 och 2 samt 6 § första stycket polisförordningen. I anslutning till bestämmelsen anges i ett allmänt råd att det är av största vikt att en polismyndighet uppmärksammar och fullgör skyldigheten att till åklagare omedelbart lämna över ärenden i sådana fall där en person har fått en allvarlig skada antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i arresten. Ärendet bör som huvudregel lämnas över till jouråklagare.

Av 2 kap. 2 § framgår att en anmälan av nu aktuellt slag som huvudregel snarast möjligt skall tas upp av en polis i befälsställning som är eller fullgör arbetsuppgifter som lägst inspektör. Vidare framhålls att det vid anmälningsupptagningen inte skall göras någon prövning av frågan om brott föreligger eller om det berättigade i anmälan. Den prövningen får göras endast av undersökningsledaren.

Enligt 2 kap. 3 § föreskrifterna skall anmälan registreras i RAR (Rationell Anmälnans Rutin) och anges med brottsrubricering och brottskod. Om det är fråga om ett brott mot trafikförfattningar skall RAR-anmälan ersättas av trafikmålsanteckningar eller primärrapport. Endast i de fall där det inte är möjligt att ta ställning till brottsrubriceringen eller till om det anmälda förfarandet över huvud taget är brottsligt får den särskilda brottskoden som innebär att brottsrubricering skjuts upp i avvaktan på utredning användas.

Av 2 kap. 5 § följer att bevisningen skall säkras i samband med anmälningsupptagningen. Uppgifter skall antecknas bl.a. om eventuella vittnen. Även om bevisning skall säkras genom en läkarundersökning, skall anmälningsupptagaren i anmälan dokumentera synliga skador och de uppgifter om skador och smärtor som målsäganden lämnat. Om målsäganden motsätter sig en läkarundersökning, skall detta antecknas i anmälan. Vidare föreskrivs att åklagaren omedelbart skall kontaktas om tvångsmedel kan komma att aktualiseras, om en brottsplatsundersökning skall göras eller om bevisning i övrigt skall säkras.

I 2 kap. 6 § av föreskrifterna anges att, om målsäganden eller den misstänkte vid gärningstillfället varit påverkad av något berusningsmedel, skall också detta anges i anmälan. Detsamma gäller om anmälararen är påverkad vid anmälningstillfället. I anslutning till paragrafen ges ett flertal allmänna råd, däribland följande.

- Sedan anmälan registrerats i RAR bör det prövas om uppgifterna skall åtkomstskyddas.
- Skall en läkarundersökning göras för att undersöka skador på en målsägande eller en misstänkt bör undersökningen som huvudregel utföras av en rättsläkare.
- En skada bör anses vara allvarlig om den krävt eller bort medföra medicinsk behandling eller vård av sjukvårdspersonal. Här hänvisas till bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 2 polisförordningen.
- När flera poliser, i ett ärende som avses i 5 kap. 1 § första stycket polisförordningen, skall redovisa en händelse (förutom genom anmälan och primärrapport) bör avrapporteringen göras av de berörda polismännen var och en för sig.

I 3 kap., som handlar om förundersökningsledning m.m., anges bl.a. att när ett ärende överlämnas till åklagare skall samtliga handlingar som kan ha betydelse för prövningen av om förundersökning skall inledas eller inte bifogas (3 kap. 2 §).

I 4 kap. anges att det förfarande som regleras i 2 och 3 kap. bör tillämpas även då en anmälan, som innefattar påstående om brott eller annat felaktigt handlande i samband med arbetet, avser någon som utan att vara anställd inom polisen utför arbete där, bl.a. på grund av ett förordnande enligt 23 a § polislagen (1984:387). Det gäller t.ex. en person som har förordnande som arrestantvakt eller passkontrollant men som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman.

6.3 Brottsanmälningar m.m. mot bl.a. åklagare

JO och JK är ensamma behöriga att väcka åtal mot riksåklagaren och vice riksåklagaren när det gäller brott som har begåtts i tjänsten (5 § lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn, 6 § lagen [1986:765] med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § andra stycket åklagarförordningen). Beträffande övriga åklagare gäller följande.

Föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare finns i Åklagarmyndighetens föreskrifter om handläggningen av ärenden om brott av åklagare och domare m.m. (ÅFS 2006:12). Dessa trädde i kraft den 1 januari 2007.

Ärenden om att åklagare eller annan anställd inom åklagarväsendet har gjort sig skyldig till brott skall handläggas vid Riksenheten för polismål. Ärendet skall, om möjligt, handläggas av en åklagare som har en högre tjänstetitel än den som ärendet rör. Om en förundersökning inleds skall riksåklagaren underrättas om detta och hållas informerad om hur utredningen framskrider. Anmälan om att åklagare har gjort sig skyldig till brott i tjänsten, vilken görs i samband med en begäran om överprövning, får handläggas av den överåklagare eller vice överåklagare som handlägger överprövningsärendet, om det är uppenbart att förundersökning inte skall inledas (1 §).

Från denna bestämmelse finns bl.a. följande undantag. Ärenden om brott av åklagare eller annan anställd vid Riksenheten för polismål skall handläggas av överåklagaren eller vice överåklagare vid Utvecklingscentrum Umeå. Om en förundersökning inleds skall riksåklagaren underrättas och hållas informerad om hur utredningen framskrider (2 §).

Ärenden om brott i tjänsten av överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller vid Ekobrottsmyndigheten skall handläggas av riksåklagaren (3 §).

Ärenden om brott av riksåklagaren eller den som utövar riksåklagarens tjänst, skall överlämnas till riksåklagaren för vidare befordran till behörig instans. Detsamma skall gälla ärenden om brott i tjänsten av åklagare som tjänstgör vid riksåklagarens kansli.

Till och med den 31 december 2006 gällde bl.a. följande.

Anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller vid Ekobrottsmyndigheten överlämnades till riksåklagaren för handläggning. Detsamma gällde anmälningar mot åklagare vid riksåklagarens kansli. Anmälningar med påstående att annan åklagare hade gjort sig skyldig till brott i tjänsten handlades av överåklagaren vid Utvecklingscentrum i Umeå. Om det i en anmälan påstods att en åklagare hade gjort sig skyldig till något brott som inte hade samband med arbetet skulle ärendet däremot handläggas vid Riksenheten för polismål. Anmälningar med påstående om att en annan anställd inom åklagarväsendet hade gjort sig skyldig till något brott handlades också vid Riksenheten för polismål.

Här skall framhållas att enligt 23 § åklagarförordningen är det Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som har getts behörighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd i de fall som

omfattas av bestämmelsen. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.7.

6.4 Organisationen av internutredningsverksamheten

6.4.1 Utredningar rörande polisanställda

Polisens organisation

Inom polisväsendet finns sex särskilda s.k. internutredningsenheter för genomförandet av internutredningar. Enheterna är gemensamma för flera polismyndigheter. Internutredningsenheter finns f.n. på följande orter och respektive enhets upptagningsområde redovisas inom parentes. För varje enhet anges även personalsammansättningen och dess storlek. Uppgifterna avser juli 2006.

- Stockholm (Stockholms och Gotlands län samt internutredningar som avser anställda vid Rikspolisstyrelsen frånsett Statens kriminaltekniska laboratorium. Därutöver kan det tillkomma vissa ärenden som inte hör till dessa myndigheter). Vid enheten arbetar en polisöverintendent, två jurister, nio kommissarier/utredare och fem assistenter. Polisöverintendenten är chef för enheten.
- Göteborg (Hallands och Västra Götalands län). Vid enheten arbetar en polisintendent, fyra kommissarier och två assistenter.
- Malmö (Skåne, Blekinge, Kalmar och Kronobergs län). Vid enheten arbetar fem utredande kommissarier och två assistenter.
- Umeå (Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län). Vid enheten arbetar tre kommissarier och en assistent på halvtid.
- Västerås (Dalarnas, Gävleborgs, Uppsala, Värmlands, Västmanlands och Örebro län). Vid enheten arbetar fem kommissarier och två assistenter, varav en på halvtid.
- Linköping (Östergötlands, Södermanlands och Jönköpings län samt internutredningar som avser Statens kriminaltekniska laboratorium). Vid enheten arbetar fyra kommissarier och en och en halv assistent.

Det tjänstgör således sammanlagt 34 utredare/poliser och finns tolv och en halv administrativa tjänster vid landets internutredningsenheter.

Åklagarväsendets organisation

Den 1 januari 2005 avvecklades den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagaren och de sex regionala åklagarmyndigheterna och en ny myndighet, Åklagarmyndigheten, bildades. Riksåklagaren är chef för Åklagarmyndigheten. Under riksåklagaren sorterar 41 åklagarkammare varav tre är nationella kammare. En av dessa nationella kammare benämns Riksenheten för polismål och har sin kansliort i Malmö. Brottanmälningar och på andra sätt uppkomna brottsmisstankar mot polisanställda handläggs vid Riksenheten för polismål. Om det blir aktuellt att överpröva ett beslut som en åklagare vid Riksenheten för polismål har meddelat, handläggs denna fråga – beroende på vilken typ av brott det gäller – vid något av Åklagarmyndighetens fyra utvecklingscentra. (Angående överprövningsinstitutet se avsnitt 4.3.)

Riksenheten för polismål består av elva åklagare. Chef för enheten är en överåklagare som finns vid kansliorten i Malmö. Därutöver finns ytterligare tio åklagare (vice överåklagare/chefsåklagare/vice chefsåklagare) som organisatoriskt är uppdelade på tre tjänsteställen med tre åklagare på varje ställe. Åklagargrupperna finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Åklagare som hör till dessa tjänsteställen finns dock på fler orter än så. Gruppen i Stockholm har, förutom de två åklagare som finns i Stockholm, en åklagare placerad i Umeå medan gruppen i Malmö har en åklagare placerad i Eksjö. Vid Riksenheten för polismål finns tre och en halv administrativa tjänster och härutöver köper enheten in administrativa tjänster av polisen i Umeå. Fördelningen av ärenden på de tre åklagargrupperna är relativt jämn.

6.4.2 Utredningar rörande åklagare

Om det i en anmälan eller på annat sätt framförs påståenden om att en åklagare inom åklagarväsendet har gjort sig skyldig till brott handläggs detta sedan den 1 januari 2007 vid Riksenheten för polismål (ÅFS 2006:12). Om anmälan eller påståendet riktar sig

mot bl.a. en överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum skall ärendet emellertid överlämnas till riksåklagaren för handläggning. Dessutom gäller att om anmälan görs i samband med en begäran om överprövning får den överåklagare som handlägger överprövningsärendet även handlägga anmälan mot åklagaren om det är uppenbart att förundersökning inte skall inledas.

Om det under ärendets handläggning uppkommer fråga om att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd skall ärendet överlämnas till riksåklagaren för fortsatt handläggning.

Före den 1 januari 2007 handlades anmälningar om brott i tjänsten mot åklagare av Utvecklingscentrum i Umeå. Om en anmälan riktades mot bl.a. en överåklagare överlämnades ärendet till riksåklagaren för handläggning. Anmälningar mot åklagare om brott på fritiden handlades vid Riksenheten för polismål.

De internutredningsenheter som finns inom polisen (se avsnitt 6.4.1) tillhandahåller i regel en utredningsresurs även i de brottsutredningar där åklagare kan misstänkas för brott. Som exempel kan nämnas att internutredningsenheten i Umeå under åren 2003 och 2004 handlade sammanlagt två ärenden där åklagare misstänktes för brott som hade samband med tjänsten.

6.5 Något om arbetets bedrivande m.m.

Som framgått tidigare (avsnitt 3.1) gäller i princip de allmänna bestämmelser som finns i bl.a. rättegångsbalken om förundersökningsförfarandet för alla förundersökningar, således även förundersökningar mot polismän eller åklagare. Det finns dock en viss särreglering när det gäller förundersökningar mot poliser och åklagare. Särregleringen gäller huvudsakligen frågan om vem och vilka som är behöriga att handlägga brottsutredningar av nu aktuellt slag. Vi har tidigare gått genom såväl de regler som gäller under en förundersökning i allmänhet som de särskilda behörighetsregler som finns beträffande brottsutredningar mot bl.a. poliser. Här skall vi endast något redogöra för arbetets bedrivande vid sådana brottsutredningar.

Polisens internutredningsenheter är i dag lokaliserade antingen i samma byggnad som polishuset på respektive ort eller i egna byggnader på mer eller mindre långt avstånd från övrig polisverksamhet på respektive ort.

Vid enheten för interna utredningar i Stockholm finns en jourhavande kommissarie i tjänst under vardagar kl. 9.00–15.00. En uppgift för denne kommissarie är bl.a. att ta emot anmälningar från personer som vill göra en anmälan. I övrigt finns inte något jour- eller beredskapssystem för landets internutredare inom polisen. Internutredningsenheten i Umeå har framhållit att det vid ytterst få tillfällen har funnits behov av jour- eller beredskapstjänstgöring. Vid de enstaka tillfällen där sådant behov har funnits har detta kunnat lösas genom frivilliga insatser från enheten.

Inom åklagarväsendet har man organiserat beredskapstjänstgöring för åklagarna vid Riksenheten för polismål. Det finns föreskrifter utfärdade av Åklagarmyndigheten som reglerar detta (ÅFS 2005:17). Föreskrifterna avser sådana ärenden där anställda inom polisen och åklagarväsendet misstänks för brott och gäller för såväl arbetsrelaterade ärenden som icke arbetsrelaterade sådana.

Vid ett besök hos enheten för interna utredningar i Stockholm lämnades följande information om hur ett ärende initieras hos enheten. Enhetens registrator tar fortlöpande under dagen ut anmälningar som kommer in från de olika polisområdena. Anmälningarna har då fått ett diarienummer i kriminaldiariet (K-dnr). Internutredningsenheten har dessutom ett eget diarium (Ai) som utgör ett underdiarium till Polismyndighetens i Stockholms läns allmänna diarium (AA). Varje ärende får därför såväl ett K-darienummer som ett Ai-darienummer. Internutredningsenhetens diarium är inte tillgängligt för någon person utanför enheten.

Efter det att ärendet har diarieförts söker beredningsassistenten i olika polisregister över den händelse som anmälts. De register som då används är bl.a. STORM, RAR och DurTvå för att få fram arrestantblad, fängelseprotokoll, tillsynsprotokoll m.fl. handlingar av betydelse. I STORM är det möjligt att t.ex. få fram vilken polispatrull som har gjort ett ingripande vid en speciell adress vid en viss tidpunkt. De handlingar som beredningsassistenten på detta sätt kan få fram bifogas akten, som skickas till åklagare vid Riksenheten för polismål i Stockholm för beslut samtidigt som K-anmälan skickas elektroniskt. Åtgärden att skicka ärendet till åklagare kallas att man gör en "BRÅDIS-anmälan", dvs. en elektronisk lottning där anmälan får ett BMID-nummer. Därefter tar en åklagare ställning till om förundersökning skall inledas eller ej. Åklagaren anger dessutom vilken brottsrubricering som skall sättas på anmälan. Det går i de flesta fall mycket snabbt att få ett beslut i förundersökningsfrågan. Om förundersökning inleds

ajourförs anmälan innan den lottas på en av internutredningsenhetens utredare. Därefter genomförs förundersökningen enligt de regler som i allmänhet gäller för en sådan.

Om det när en anmälan kommer in till enhetens registrator direkt kan utläsas att ärendet skall till JK, som är ensam behörig att leda förundersökning för vissa brott (avsnitt 4.6), skickas ärendet direkt från registratören till JK utan föregående ställningstagande av någon allmän åklagare. Innebär anmälan att det riktas klagomål mot en åklagare har anmälan fram till årsskiftet 2006/07, då bestämmelserna ändrades, skickats till överåklagaren vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Umeå för fortsatt handläggning. Innehåller samma anmälan även kritik mot en polisanställd delas i regel ärendet så att en del behålls och skickas till Riksenheten för polismål i Stockholm.

6.6 Tjänstefel och tjänsteförseelse

Tjänstefel

Brottet tjänstefel är subsidiärt till andra brott men är ändå den mest vanligt förekommande brottstypen som handläggs vid landets internutredningsenheter (se avsnitt 7.2.1).

Vi behandlar här översiktligt tjänstefelsbrottet. För en mer utförlig redogörelse hänvisas till Lena Holmqvist m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, Kap. 13–24 och Gunnel Lindbergs studie (2002-03-06) *Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare, En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m.*

Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Tjänstefel omfattar således fel och försummelse vid myndighetsutövning. Bestämmelserna ger därför en anvisning om vem som kan begå brottet, nämligen den som ägnar sig åt myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses beslut eller åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter och som kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur (prop. 1975:78 s. 141 f.). Myndighetsutövning kan således bestå i meddelande av formella beslut som för den enskilde innebär förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden. Det kan även bestå i faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut.

Alla offentligt anställda utför inte arbetsuppgifter som är att hänföra till myndighetsutövning. Det är därför viktigt att skilja mellan myndighetsutövning och tjänsteutövning. Åklagare och poliser utför i stor utsträckning arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning. En tjänsteman kan i sin myndighetsutövning göra sig skyldig till såväl behörighets- som befogenhetsöverskridanden. Att en behörig funktionär överskrider sina befogenheter faller således under straffbestämmelsen. Som exempel på detta har nämnts att en polisman på sin fritid med stöd av sin legitimation omhändertar en person i trakasserisyfte eller genomför husrannsakan eller beslag för privata syften (prop. 1975:78 s. 143).

Som framgår av bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken omfattas såväl felaktigt handlande som underlåtenhet att handla av bestämmelsen. Som exempel på underlåtenhet att handla kan anges att en åklagare underlåter att åtala för ett visst brott eller att en polisman underlåter att gripa en efterlyst brottsling. Åtal om tjänstefel mot åklagare har ofta gällt just underlåtenhet att handla.

Vid sidan av kravet på myndighetsutövning är kravet på vad som gäller för att uppgiften skall ha åsidosatts det mest centrala rekvisitet i tjänstefelsbestämmelsen. För att det skall kunna göras gällande att någon har åsidosatt vad som gäller för uppgiften måste det klarläggas vilka skyldigheter vederbörande har. Här avses i första hand att någon åsidosätter regler i lag eller annan författning som på ett konkret sätt anger hur en viss uppgift skall handläggas. Även handlanden som avviker från vad som kan sägas vara ett normalt handlingsmönster utan att det finns någon författningsbestämmelse som täcker den aktuella situationen kan dock föranleda ansvar för tjänstefel (prop. 1988/89:113 s. 15).

Tjänstefel av normalgraden omfattar såväl uppsåtliga brott som brott som begås av oaktsamhet. Grovt tjänstefel förutsätter dock uppsåt. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa medför den inte något straffrättsligt ansvar. Denna bedömning skall ske främst mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Verksamhetens art har också stor betydelse vid bedömningen om gärningen är ringa. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Det gäller t.ex. inom rättsväsendet.

Som framgått är tjänstefel subsidiärt i förhållande till andra brott. Varje alternativt tillämplig straffbestämmelse måste ha uteslutits innan gärningen kan rubriceras som tjänstefel. När det är fråga om icke uppsåtliga handlingar finns det dock sällan någon alternativ straffbestämmelse. Regeln om subsidiaritet gäller även i förhållande till specialstraffrätten. Innehåller den specialstraffrättsliga bestämmelsen en regel om subsidiaritet i förhållande till brottsbalken är dock bestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken tillämplig.

I 20 kap. brottsbalken finns bestämmelser även om andra brott som är att hänföra till en persons arbetsuppgifter. Det gäller mutbrott (2 §) och brott mot tystnadsplikten (3 §).

Tjänsteförseelse

I 14–19 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning finns bestämmelser om disciplinansvar. En arbetstagare som gjort sig skyldig till en tjänsteförseelse genom att uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen kan meddelas disciplinpåföljd. Någon påföljd får inte meddelas om felet med hänsyn till omständigheterna är ringa. Disciplinpåföljderna utgörs av varning och löneavdrag. Disciplinpåföljd får meddelas bara om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförts mot honom. Om en gärning prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinförfarande inledas eller fortsättas bara om gärningen, av någon annan anledning än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott, dvs. om gärningen av åklagare eller domstol befunnits inte innefatta brott.

Skyldighet att anmäla brott

Enligt 22 § lagen om offentlig anställning är en arbetsgivare under vissa förutsättningar skyldig att göra en åtalsanmälan mot en arbetstagare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott. Skyldigheten gäller om brottsmisstanken avser brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken (tjänstefel och mutbrott) samt brott enligt 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken (brott mot tystnadsplikt). Denna skyldighet gäller även vid andra brott om det kan antas att påföljden vid en fällande dom kan komma att bestämmas till annat än böter.

Regleringen i lagen om offentlig anställning gäller även för arbetstagare inom polisen och åklagarväsendet.

Även i 9 § polislagen finns bestämmelser om rapporteringsskyldighet i fråga om brott. När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal skall han, enligt paragrafens första stycke, lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Av paragrafens andra stycke framgår att det finns möjlighet för polismannen att under vissa förutsättningar lämna rapporteftergift. Detta gäller 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.

Även i polisförordningen finns vissa bestämmelser om rapporteringsskyldighet (4 kap. 5–7 §§ polisförordningen). Dessa gäller i första hand för polismän men i viss mån även för andra anställda inom polisen.

6.7 Personalansvarsnämnden och Statens ansvarsnämnd

För polisens del finns en central personalansvarsnämnd, PAN, som handlägger frågan om skiljande från anställningen på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning (26 § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen och 19 § andra stycket verksförordningen [1995:1322]). Inom åklagarväsendet finns inte någon ansvarsnämnd.

Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen handlägger dock inte ärenden med anmälan mot dem som är anställda genom beslut av regeringen eller som, utan att vara anställd genom beslut av

regeringen, har en verksledande eller därmed jämförlik ställning. I dessa fall handläggs ärendena i stället av Statens ansvarsnämnd. Länspolisvästarna anställs genom beslut av regeringen (6 kap. 1 och 2 §§ polisförordningen). Regeringen kan dessutom föreskriva att nämnden skall besluta i sådana frågor också när det gäller andra arbetstagare (34 § lagen om offentlig anställning). Det har för polisens del skett genom bestämmelser i 6 kap. 13 § polisförordningen och 25 a § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Genom dessa paragrafer har det lagts på Statens ansvarsnämnd att besluta om avskedande m.m. för bl.a. biträdande länspolisvästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare.

Statens ansvarsnämnd beslutar också i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande av åklagare. Det gäller oavsett om åklagaren är anställd genom beslut av regeringen eller inte (34 § lagen om offentlig anställning och 23 § åklagarförordningen). Enligt 23 § åklagarförordningen är det Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som har getts behörighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd i de fall som omfattas av bestämmelsen i förordningen (jfr ovan avsnitt 6.3 och vad som där anges om innehållet i ÅFS 2006:12 i denna del).

Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som skall prövas av Statens ansvarsnämnd skall detta genast anmälas till nämnden (15 § anställningsförordningen [1994:373]). Detsamma gäller för polismyndigheten gentemot PAN.

6.8 Uppsägning och avskedande

Om en anställd döms för ett brott kan han eller hon få lämna sin anställning. När det gäller kravet på laglydnad innebär den arbetsrättsliga lagstiftningen nämligen att bl.a. brottslighet kan utgöra grund för uppsägning enligt 7 § lagen (1982:80) om anställningskydd eller avskedande enligt 18 § samma lag. 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 Toijer, *Anställningskydd*, 8 u., s. 325).

Avskedande innebär att anställningen avbryts med omedelbar verkan. Ett avskedande skall dock föregås av underrättelse och

varsel enligt 30 § lagen om anställningsskydd. Med hänsyn till arbetstagarens rätt att begära överläggning kan det gå upp till en vecka innan avskedandet får verkställas. Arbetsgivaren kan dock i ett sådant fall avstänga arbetstagaren från arbetet under den tid som fordras för att överläggning skall ske. Något förbud mot avstängning vid avskedande finns inte i lagen om anställningsskydd utom i de fall som anges i 35 § tredje stycket samma lag (a.a., s. 475). Vid uppsägning är huvudregeln att avstängning inte får ske (34 § andra stycket lagen om anställningsskydd). Till skillnad från lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, som vi återkommer till i det följande, innehåller lagen om offentlig anställning dock inte någon uttrycklig regel om avstängning. Statens ansvarsnämnd har i yttrande till regeringen över promemorian *Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m.* påtalat behovet av klagörande lagstiftningsåtgärder. Frågan har också behandlats av JO i beslut den 4 december 2001 (dnr 2540–2001). Även JO menar att det finns ett klart behov av att kunna stänga av en offentligt anställd som inte omfattas av lagen om fullmaktsanställning och att möjligheten bör lagfästas.

Enligt 7 § lagen om anställningsskydd 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 andra och tredje styckena i samma paragraf 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 § lagen om anställningsskydd gäller att en arbetstagare får avskedas om denne grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. Arbetsgivaren får i princip inte grunda avskedandet enbart på omständigheter som han känt till mer än två månader. 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 bevakningsuppgifter blir dömd för att vid sidan av sin anställning ha medverkat vid bl.a. en stöld (a.a. s. 466).

I detta sammanhang kan nämnas att Arbetsdomstolen har godtagit avskedanden vid straffrättsligt tämligen bagatellartade händelser. Det kan ske när de ifrågavarande händelserna är sådana att 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 (a.a. s. 464).

För personer som har fullmaktsanställning gäller vissa särskilda bestämmelser om upphörande av anställning m.m. Dessa finns i lagen om fullmaktsanställning. För åklagarväsendets del gäller att riksåklagaren och vice riksåklagaren anställs med fullmakt genom beslut av regeringen (7 kap. 3 § rättegångsbalken). Beträffande andra fullmaktsanställda än ordinarie domare gäller 18 § lagen om anställningsskydd (7 § första stycket lagen om fullmaktsanställning). Enligt lagen om fullmaktsanställning har arbetsgivare en särskild rätt att stänga av arbetstagare från arbetet bl.a. om det har inletts ett förfarande som syftar till att arbetstagaren skall avskedas eller om en åtgärd har vidtagits för att åtal skall väckas mot honom för en gärning som kan antas medföra avskedande (10 § 1 och 2 samma lag).

7.1 Inledning

Polisen har en mängd uppgifter i samhället och kommer av det skälet i kontakt med människor i stor omfattning. För att något belysa detta kan nämnas att under år 2005 anmäldes drygt 1 200 000 brott.

Enligt Åklagarmyndighetens årsredovisning 2005 hanterar landets åklagare cirka 450 000 misstankar om brott årligen. Knappt hälften av dessa förundersökningar leds av polis medan övriga leds av åklagare. Under år 2005 beslutade åklagare att åtal skulle väckas i 64 procent av de färdiga förundersökningarna. Övriga förundersökningar avslutades det året på annat sätt, t.ex. genom att strafföreläggande utfärdades (17 procent av fallen) eller att åtal inte väcktes (10 procent av fallen).

I kapitel 6 har vi redogjort för såväl polisens som åklagarväsendets nuvarande organisation av internutredningsverksamheten. Det är anmälningar och brottsutredningar mot polisanställda som har gjort att det finns underlag för att skapa en sådan organisation. Internutredningsverksamhet bedrivs för polisens del vid numera sex enheter i landet. Åklagarväsendet har samlat sin motsvarande organisation i en nationell kammare, Riksenheten för polismål. Sammanlagt arbetar 34 poliser/utredare och 11 åklagare med internutredningar. Därtill kommer administrativ personal.

I betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare*, SOU 2003:41 avsnitt 4.3.3, finns statistiska uppgifter om bl.a. antalet anmälningar mot poliser och antalet inledda förundersökningar. Det finns också statistik som gäller anmälningar mot åklagare. Redovisningen i det betänkandet sträcker sig i princip fram till och med år 2001. Vi har inhämtat statistikuppgifter för åren 2002–2005. Vi redovisar dessa uppgifter i detta kapitel. För uppgifter som hänför sig till tidigare år hänvisas till SOU 2003:41.

De uppgifter som finns i detta kapitel gäller brottsanmälningar, förundersökningar m.m. som handläggs inom polis- och åklagarorganisationerna. Brottsanmälningar, förundersökningar m.m. som handläggs hos JO och JK ingår således inte i statistiken. Det är svårt att jämföra olika uppgifter eftersom de olika internutredningsenheterna liksom Riksenheten för polismål redovisar uppgifter på skilda sätt. Vi har nedan försökt göra en sammanställning över vissa uppgifter så lång det har varit möjligt.

7.2 Antalet brottsanmälningar och inledda förundersökningar m.m.

7.2.1 Polisanställda

Antalet ärenden, inledda förundersökningar m.m. gällande polisanställda

Tabell 7.1 visar antalet ärenden under åren 2002–2005 mot polisanställda vid respektive internutredningsenhet som då fanns i landet. Inom parentes anges även antalet inledda förundersökningar för respektive år. För internutredningsenheterna i Stockholm och Malmö finns också uppgifter om antalet personer som delgetts misstanke under vart och ett av de aktuella åren. De uppgifterna är kursiverade i tabellen nedan. Uppgifterna i tabell 7.1 har, med ett undantag, lämnats av respektive internutredningsenhet vid polisen. Uppgifterna som avser Stockholm har dock lämnats av Riksenheten för polismål. Som framgått tidigare upphörde internutredningsenheten i Växjö som självständig enhet sommaren 2005. Den slogs då samman med enheten i Malmö.

När det gäller uppgifterna i tabell 7.1 skall framhållas att det som där betecknas som antal ärenden mot polisanställda inte samtliga innehåller påståenden om brott. Vid kontakt med landets internutredningsenheter och åklagare som handlägger anmälningar mot polisanställda har man särskilt framhållit att en del av det som registreras som anmälningar om brott egentligen är allmänna klagomål riktade mot polisen. Hur stor andel det rör sig om har vi dock inte kunnat utröna. När det gäller inom polisen internt upprättade klagomål eller anmälningar av det nu aktuella slaget, som således har överlämnats till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte, har som exempel på fall som inte utgör brott angetts följande:

- anställd har vägrat arbeta en viss dag
- användning av Internet för privata syften
- anställd har uppträtt onykter under arbetstid
- klagomål på att tjänster tillsatts på felaktiga grunder
- påståenden om borttappad utrustning
- felaktigt utnyttjande av flexitid
- medverkat vid TV-inspelning på polisstation
- anställd har uppträtt berusad och orevlig på personalfest
- påståenden om dålig arbetsledning eller chefskap

Som exempel på externa skrivelser med sådant innehåll har uppgetts följande:

- polis anges ha uppträtt olämpligt utan att det för den skull påstås att vederbörande gjort sig skyldig till förolämpning eller annat brott eller att personen i fråga har kränkts på något sätt
- allmänt framförda klagomål på polisorganisationens sätt att arbeta
- framställda krav på skadestånd i samband med genomförd husrannsakan utan att det ens påstås att polisen gjort sig skyldig till något fel
- personer som har blivit rapporterade av polis eller som förelagts ordningsbot och som anser att polisen inte beaktat deras invändningar
- klagomål av karaktären partsinvändningar på hur en viss pågående förundersökning bedrivs
- skrifter där ordet polis används men där det av innehållet är omöjligt att förstå vad som påstås
- skrifter som innehåller kommentarer/debattinlägg med anledning av artiklar i massmedia

Tabell 7.1 Antalet inkomna ärenden m.m.

	2002	2003	2004	2005
Stockholm	1 094 (304) 58	1 132 (341) 64	1 108 (377) 54	1 089 (331) 42
Göteborg	606 (*)	629 (*)	757 (*)	609 (83)
Malmö	644 (293) 66	672 (262) 40	814 (287) 43	804 (386) 41
Umeå	358 (76)	379 (103)	460 (125)	422 (*)
Västerås	534 (141)	656 (140)	735 (121)	698 (135)
Växjö**	253 (80)	323 (104)	237 (66)	—
Linköping	340 (94)	374 (95)	508 (129)	427 (146)
Totalt	3 829 (988 exkl. Göteborg)	4 195 (1 045 exkl. Göteborg)	4 619 (1 105 exkl. Göteborg)	4 049 (1 081 exkl. Umeå)

* Statistik över antalet inledda förundersökningar saknas.

** För perioden 2002–31 mars 2004 handlades även anmälningar från Polismyndigheten i Jönköpings län vid enheten i Växjö. Från och med den 1 april 2004 handläggs sådana ärenden vid internutredningsenheten i Linköping.

Enligt uppgift från Riksenheten för polismål har det under år 2005 inkommit 4 512 anmälningar till enheten mot totalt 4 049 inkomna ärenden till polisens utredningsenheter. Skillnaden i antalet anmälningar torde enligt uppgift från Riksenheten för polismål främst bero på att den nya organisationen för hantering av brottsmisstankar mot poliser infördes år 2005 och att en del balanser då överfördes från internutredningsenheterna till Riksenheten för polismål. Skillnaden kan även till viss del förklaras med att en del anmälningar som görs direkt till Riksenheten för polismål skrivs av där utan att internutredningsenheterna har varit inblandade i ärendet.

Fördelningen över brottstyper/brottskoder

Vi har från polisens internutredningsenheter begärt in uppgifter när det gäller anmälningarnas fördelning över brottstyper under åren 2002–2005. Från de internutredningsenheter som har redovisat uppgifter i denna del kan sammanfattningsvis sägas att tjänstefel är den brottsrubricering som är mest frekvent förekommande. Därefter kommer tillgreppsbrott/stöld och våldsbrott/misshandel. Här skall tilläggas att för internutredningsenheten i Växjö har den särskilda brottskod som innebär att brottsrubriceringen har uppskjutits använts tämligen ofta. För respektive ords upptagnings-

område hänvisas till avsnitt 6.4 där vi har gått igenom polisens organisation för brottsutredningar mot polisanställda.

Internutredningsenheten i Stockholm

Enheten har för de inledande åren inte någon statistik över anmälningarnas fördelning på olika brottstyper. År 2005 var emellertid de två vanligaste brottstyperna tjänstefel och stöld. Sammanlagt rubricerades 640 anmälningar som tjänstefel och 87 som stöld.

Internutredningsenheten i Göteborg

- År 2002 avsåg 257 ärenden tjänstefel, 72 misshandel och 36 stöld. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper, bl.a. 8 fall av "EU-relaterade" anmälningar och 6 fall av olaga hot.
- År 2003 avsåg 329 ärenden tjänstefel, 87 ärenden misshandel och 35 ärenden stöld. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper, bl.a. 8 fall av olaga hot och lika många fall av förtal/förolämpning.
- År 2004 avsåg 375 ärenden tjänstefel, 79 ärenden misshandel och 40 ärenden stöld. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper, bl.a. 11 fall av olaga frihetsberövande och 8 fall av förtal/förolämpning.
- År 2005 avsåg 306 ärenden tjänstefel, 72 ärenden misshandel och 40 stöld. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper varav 11 fall avsåg förtal/förolämpning och 8 olaga hot.

Internutredningsenheten i Malmö

- År 2002 avsåg 367 anmälningar påståenden om tjänstefel, 103 avsåg våldsbrott, 39 tillgreppsbrott, 71 betecknades som övriga brott medan 64 anmälningar det året inte bedömdes avse något brott.
- År 2003 avsåg 410 anmälningar påståenden om tjänstefel, 74 avsåg våldsbrott, 54 tillgrepps- och skadegörelsebrott, 34 brott

mot frihet och frid, 74 betecknades som övriga brott medan 26 anmälningar det året bedömdes inte avse något brott.

- År 2004 avsåg 505 anmälningar påståenden om tjänstefel, 73 avsåg misshandel, 41 stöld, 16 brott mot tystnadsplikten, 8 dataintrång och 171 anmälningar betecknades som övriga brott.
- År 2005 avsåg 523 anmälningar påståenden om tjänstefel, 80 avsåg misshandel, 40 stöld och 161 betecknades som övriga brott.

Internutredningsenheten i Linköping

- År 2002 anmäldes 201 fall av tjänstefel, 35 trafikärenden/vilt, 27 fall av misshandel samt 15 fall av stöld/snatteri. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper, bl.a. 5 fall av ofredande och 3 fall av falsk angivelse/tillvitelse.
- År 2003 anmäldes 155 fall av tjänstefel, 35 trafikärenden/vilt, 28 fall av misshandel samt 17 fall av stöld/snatteri. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper, bl.a. 6 fall brott mot tystnadsplikten, 5 fall av ofredande, 4 fall av olaga frihetsberövande och 3 fall av förtal.
- År 2004 anmäldes 227 fall av tjänstefel, 59 trafikärenden, 43 fall av misshandel samt 18 fall av stöld/snatteri. Resterande del rörde enstaka fall av olika brottstyper, bl.a. 5 fall av hastighetsöverträdelse, 4 fall av ofredande och 4 fall av skadegörelse.
- År 2005 anmäldes 221 fall av tjänstefel, 48 fall av misshandel, 23 stölder samt 23 anmälningar om personskada i arrest. Resterande del avsåg enstaka fall av olika brottstyper.

Internutredningsenheten i Växjö

- År 2002 avsåg 94 ärenden tjänstefel, 29 ärenden misshandel och 92 ärenden benämndes "brottsrubricering uppskjuten". Resterande anmälningar avsåg enstaka brott såsom bl.a. brott mot tystnadsplikt och personskada i arrest.
- År 2003 avsåg 155 ärenden tjänstefel, 48 ärenden misshandel och 45 ärenden rubricerades som "brottsrubricering uppskjuten". Av övriga anmälningar utgjorde stöld den största gruppen med 29 anmälningar. Resterande anmälningar avsåg enstaka brott.

- År 2004 avsåg 122 ärenden tjänstefel, 33 misshandel och 28 rubricerades ”brottsrubricering uppskjuten”. Resterande anmälningar avsåg enstaka brott. Jönköpings län tillhörde enheten i Växjö till och med den 31 mars 2004.

Internutredningsenheten i Västerås

- År 2002 avsåg 269 ärenden tjänstefel, 78 ärenden avsåg våldsbrott och 24 ärenden avsåg tillgreppsbrott.
- År 2003 avsåg 363 ärenden tjänstefel, 95 ärenden avsåg våldsbrott och 31 ärenden avsåg tillgreppsbrott.
- År 2004 avsåg 478 ärenden tjänstefel, 83 ärenden avsåg våldsbrott och 34 ärenden avsåg tillgreppsbrott.
- För år 2005 finns inte någon sammanställning över brottskoder för anmälningarna.

Internutredningsenheten i Umeå

Av antalet inskrivna brott per brottskod antecknade i kriminaldiariet under åren 2002–2004 avsåg ca 250–280 brott för vart och ett av åren tjänstefel. Andra större grupper av brott avsåg våldsbrott med ca 50–70 per år samt tillgrepps- och skadegörelsebrott med ca 30 per år. Förhållandet beträffande år 2005 är enligt enheten i princip detsamma.

7.2.2 Åklagare

Någon löpande statistik om anmälningar mot åklagare under åren 2002–2004 har inte förts vid de åklagarmyndigheter som har hanterat dessa frågor. Vissa uppgifter har emellertid hämtats ur myndigheternas allmänna diaries. Sökning har gjorts på orden ”anmälan mot åklagare”. Det skall framhållas att de ärenden som i det aktuella diariet betecknas som anmälan mot åklagare inte alla utgör anmälningar om brott. Det kan i stället röra sig om bl.a. ett allmänt framställt klagomål mot en åklagare. Det kan emellertid även vara så att vissa påståenden om brott inte registrerats under rubriken ”anmälan mot åklagare”. Antalet anmälningar mot åklagare har uppgått till omkring 200 per år.

Tabell 7.2 redovisar antalet anmälningar mot åklagare inkomna till riksåklagaren. Från år 2005 hanteras dessa anmälningar av Utvecklingscentrum i Umeå.

Tabell 7.2 Antalet inkomna anmälningar mot åklagare till riksåklagaren

2002	2003	2004	2005
91	134	144	171

Tabell 7.3 Riksåklagarens beslut om att inleda förundersökning mot åklagare

2002	2003	2004	2005
8	4	2	4

Endast i två fall där förundersökning inleddes under den aktuella perioden beslutade riksåklagaren att åtal skulle väckas. Det ena åtalet väcktes år 2002. Det andra åtalet väcktes i februari 2005 och avsåg en av de förundersökningar som inleddes under år 2004.

7.3 Åtal och domar

7.3.1 Polisanställda

Tabell 7.4 visar antalet väckta åtal mot polisanställda under åren 2002–2005.

Uppgifterna i detta avsnitt har – med undantag för Stockholm – lämnats av respektive internutredningsenhet vid polisen. Uppgifterna avseende 2002–2004 har därefter skickats till Riksenheten för polismål för kontroll. Den kontrollen har resulterat i att man från åklagarväsendets del har ansett sig kunna bekräfta uppgifterna som avser Stockholm och Umeå. När det gäller övriga uppgifter i detta avsnitt har man från åklagarväsendets del sammanfattningsvis uppgett sig inte kunna ha någon säker uppfattning om saken alternativt ingen som helst uppfattning. En anledning till det är att åklagarväsendets nuvarande organisation för handläggning av bl.a. anmälningar mot polisanställda trädde i kraft den 1 januari 2005. Det innebär bl.a. att en del av de åklagare som i dag handlägger förundersökningar och väcker åtal mot polisanställda inte gjorde det under åren 2002–2004. Före år 2005 var den åklagaruppgiften spridd på många fler åklagare än vad som nu är fallet. Uppgifterna i detta avsnitt får mot den bakgrunden

bedömas som osäkra när det gäller samtliga enheter frånsett dem i Stockholm och Umeå. Vi väljer ändå att redovisa dem.

Tabell 7.4 Antalet väckta åtal mot polisanställda

	2002	2003	2004	2005
Stockholm	29	28	30	25
Göteborg (uppgift saknas)		6	10	8
Malmö	10	11	9	12
Umeå	2	4	4	4
Västerås (uppgift saknas)		13	12	6
Växjö	6	7	3	—
Linköping	5	4	4	4
Totalt		73	72	59

Riksenheten för polismål har uppgett att antalet åtal mot polisanställda år 2005 har uppgått till 125. Skillnaden mellan uppgifterna från internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål kan troligtvis förklaras med att en stämningsansökan med flera åtalpunkter hos polisen registreras som ett åtal medan uppgifterna från Riksenheten avser antal åtalade brottsmisstankar.

Ett fåtal strafförelägganden har utfärdats mot polisanställda under åren 2002–2005. Följande exempel får belysa det. Vid Riksenheten för polismål i Stockholm utfärdades det två strafförelägganden år 2002, tre under år 2003 och ett under år 2004. Under år 2005 utfärdades inte något strafföreläggande. Internutredningsenheten i Växjö har uppgett att det under åren 2002–2004 utfärdades sammanlagt fyra strafförelägganden mot polisanställda som arbetar inom enhetens upptagningsområde. Internutredningsenheten i Umeå har uppgett att det utfärdades sammanlagt tio strafförelägganden under de aktuella åren. Riksenheten för polismål har under år 2005 utfärdat 125 strafförelägganden.

När det gäller väckta åtal mot polisanställda har det – i den mån det har kunnat lämnas uppgifter om det – framkommit att endast ett fåtal har gällt annan personal än polismän.

Vi har också frågat efter hur domstolen har dömt när åtal väl väckts mot en polisanställd. Det finns inte någon samlad statistik över det i landet. Vissa uppgifter har vi dock fått. Polisens internutredningsenhet i *Linköping* har uppgett följande. År 2002 ogillades 1 åtal medan 4 åtal bifölls (dagsböter). År 2003 ogillades 2

åtal medan 2 åtal föranledde fängelse respektive dagsböter. År 2004 bifölls samtliga 4 åtal. År 2005 bifölls åtal mot två polisanställda. En av dessa dömdes till skyddstillsyn för 3 brott medan 3 åtalspunkter ogillades. Beträffande 2 åtal hade dom inte meddelats när internutredningsenheten lämnade uppgifterna till utredningen.

Riksenheten för polismål i *Stockholm* har uppgett att av de ärenden som diariefördes under år 2002 har det meddelats fällande domar mot polisanställda i 20 fall. Motsvarande siffror för åren 2003, 2004 respektive 2005 var 14, 21 respektive 9 fällande domar (uppgifterna gäller de två åklagare som arbetar i Stockholm). Uppgiften för år 2005 kan komma att ändras med hänsyn till att 5 åtal ännu inte hade prövats när denna uppgift lämnades.

Internutredningsenheten i *Göteborg* har uppgett att under år 2003 ogillades 1 av de 6 väckta åtalen och under år 2004 ogillades 4 av de 10 väckta åtalen. År 2005 väcktes 8 åtal. Av dessa ogillades 4 åtal, medan 2 åtal inte var slutligt avgjorda när uppgifterna lämnades till utredningen.

Internutredningsenheten i *Växjö* har uppgett att av de 6 åtal som väcktes under år 2002 meddelades 2 fällande domar. Motsvarande siffror för de två följande åren var 7 åtal och 6 fällande domar år 2003 respektive 3 åtal och ingen fällande dom år 2004.

Internutredningsenheten i *Västerås* har uppgett att för år 2002 saknas uppgifter medan det år 2003 väcktes 13 åtal och meddelades 10 fällande domar. År 2004 ogillades 1 åtal medan övriga bifölls i tingsrätten och år 2005 ogillades 1 åtal medan 4 fällande domar meddelades.

Internutredningsenheten i *Umeå* har i denna del uppgett att år 2002 ogillades 1 av de 2 väckta åtalen, år 2003 ogillades 3 av de 4 väckta åtalen, år 2004 meddelades 3 fällande domar med anledning av de 4 väckta åtalen och år 2005 meddelades fällande domar i samtliga av de 4 väckta åtalen.

7.3.2 Åklagare

Under åren 2002–2004 har det endast väckts något enstaka åtal mot åklagare och under samma tidsperiod har en dom meddelats. Under år 2005 har Riksenheten för polismål inte fått en någon anmälan om fritidsbrott begånget av en åklagare.

7.4 Övrigt

De flesta anställda inom polisen är polismän. När det gäller statistiken under åren 2002–2005 över antalet anmälningar m.m. som gäller polisanställda har det inte gått att få fram någon samlad statistik över hur många anmälningar m.m. som gäller polismän respektive övriga polisanställda.

Några internutredningsenheter har dock antingen angett den exakta fördelningen mellan yrkesgrupperna eller försökt att uppskatta fördelningen. Internutredningsenheten i Malmö har uppskattat att det under åren 2002–2004 rör sig om färre än tio anmälningar per år som gällt andra anställda inom myndigheten än polismän. Enheten i Linköping har uppgett att det rör sig om mellan 10–16 anmälningar per år under perioden 2002–2004 som avsett civilanställda. För år 2005 har 44 ärenden gällt civilanställda. Enheten för interna utredningar i Stockholm har uppgett att det inte finns någon statistik vid myndigheten över fördelningen mellan yrkesgrupperna. Av den statistik som internutredningsenheten i Växjö har lämnat framgår att det endast är ett fåtal anmälningar som avser civilanställd personal. Internutredningsenheten i Västerås har uppgett att det saknas statistik på denna fördelning men enhetens uppfattning är att förhållandet kan vara att en polisman är berörd i 8 fall av 10. Internutredningsenheten i Umeå har uppgett att det uppskattningsvis rör sig om färre än 15 procent av anmälningarna som gällt civilanställd personal.

När det gäller fördelningen av anmälningar *i* respektive *utanför* arbetet förs inte heller någon samlad statistik. Internutredningsgruppen i Malmö har uppskattat att det under åren 2002–2004 rör sig om färre än 10 anmälningar per år som avser händelser som inte har något samband med arbetet. Enheten i Linköping har uppgett att det endast finns statistik för de två senaste åren i denna del och att av det totala antalet ärenden 2004 (508 ärenden) utgjorde 38 ärenden händelser som inte hade något samband med den anmäldes arbete, medan 31 av 427 ärenden år 2005 avsåg brott utanför tjänsten. Enheten för interna utredningar i Stockholm har uppgett att det inte finns någon statistik över antalet brott begångna på fritiden. Från åklagarväsendets sida förs dock viss statistik över antalet *lagförda* polisanställda i tjänsten respektive på fritiden. Sådan statistik förs vid Riksenheten för polismål i Stockholm och gäller huvudsakligen Polismyndigheten i Stockholms län. Under år 2002 uppgick antalet lagförda

polisanställda till 19 där den lagförda händelsen hade samband med tjänsten och 12 där den lagförda händelsen inte hade något sådant samband. Motsvarande siffror för år 2003 var 25 respektive 6 och för år 2004 17 respektive 14. För år 2005 har enheten uppgett att av de anmälda brotten skedde 41 på fritiden. Merparten av dessa avsåg polismän. Av den statistik som Internutredningsenheten i Växjö har lämnat för åren 2002–2004 framgår att det för enhetens del endast är ett fåtal anmälningar som avser händelser som inte har samband med den polisanställdes arbete. Internutredningsenheten i Västerås för inte någon statistik över fördelningen av brott begångna av polisanställda i respektive utanför tjänsten. Vid en kontroll 2001 visade det sig att ca 10 procent av ärendena rörde händelser utanför tjänsten. Samma förhållande torde, enligt enheten, föreligga i dag. Internutredningsenheten i Umeå har uppskattat att ca 80–90 procent av alla anmälningar där gäller händelser/brott i samband med arbetet.

8 Utländska förhållanden

8.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi göra en jämförelse med övriga nordiska länders och vissa EU-länders utredningsförfaranden. Vi har i det syftet skrivit till de övriga nordiska ländernas justitiedepartement. Eftersom det i betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41) finns en redogörelse för dessa länders organisation av polis- och åklagarväsendena och för ländernas utredningsförfaranden har vi frågat om det som i dessa delar anges i betänkandet alltjämt gäller eller om det har skett några förändringar. Relevanta texter ur SOU 2003:41 har bifogats vår förfrågan till vart och ett av länderna. I den mån SOU 2003:41 inte innehåller någon uppgift om det har vi även frågat om det finns några särskilda regler för den situationen när en person har avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Beträffande de nordiska länderna inkom svaren mellan mars och november 2005. Vad gäller förhållandena i Norge har därefter ytterligare uppgifter inhämtats vid ett besök hos Specialenheten för politisaker i Hamar.

I redogörelsen nedan lämnas en översiktlig beskrivning av internutredningsförfarandet i några olika länder. För mer utförlig information beträffande Danmark, Finland och Island hänvisas till SOU 2003:41. Eftersom förhållandena i Norge har förändrats sedan det betänkandet lämnades redovisas förfarandet i Norge mer utförligt (avsnitt 8.3).

8.2 Danmark

Av det svar som vi har fått från det danska Justitiedepartementet och andra uppgifter som vi har inhämtat har framkommit att den beskrivning beträffande danska förhållanden i nu aktuella

hänseenden som finns i SOU 2003:41 alltså gäller. I det betänkandet anges bl.a. följande om det danska internutredningsförfarandet. En anmälan om brottsmisstanke eller ett klagomål mot en polis i tjänsten skall inges till den regionala statsadvokaten, som är en allmän åklagare. Man skiljer mellan straffrättsliga ärenden och klagörenden, men forum- och handläggningsbestämmelserna är i princip desamma. Statsadvokaten handlägger ärendena, beslutar om och utför förundersökningar samt fattar beslut i åtalsfrågan. Kravet för att inleda en förundersökning är att det föreligger misstanke om att en polis har begått ett brott som faller under allmänt åtal. I de fall en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande skall en förundersökning alltid inledas. Statsadvokaten sköter i huvudsak själv utredningsarbetet och utför alla förundersökningsåtgärder. Polismyndigheten får dock på eget initiativ vidta sådana förundersökningsåtgärder som måste ske utan dröjsmål för att inte skada utredningen.

Hos varje statsadvokat finns en polisklagonämnd (politiklagenaevn). Nämnden, som består av en advokat och två lekmän, har till uppgift att ha tillsyn över statsadvokatens arbete. Statsadvokaten skall anmäla samtliga klagomål och brottsanmälningar som riktats mot poliser i deras tjänsteutövning till nämnden. Statsadvokaten skall utarbeta en skriftlig redogörelse för resultatet av undersökningen. Nämnden meddelar statsadvokaten sin uppfattning om vilket beslut som bör fattas i ett visst ärende. Om statsadvokaten inte följer nämndens förslag kan nämnden överklaga statsadvokatens beslut hos riksadvokaten. En anmälan om brottslig handling kan avslutas genom avskrivning på grund av grundlös anmälan, genom att förundersökning läggs ned eller genom att åtal väcks. Den ordning som nu nämnts gäller endast när klagomålet eller anmälan om en brottslig gärning riktats mot en polis, jurister eller åklagare vid en polismyndighet och gärningen utförts i tjänsten. Förhållanden utanför tjänsten handläggs av polismästaren vid den myndighet som polismannen tjänstgör vid.

Anmälningar om brottsmisstankar mot anställda inom statsadvokatämbetet handläggs av vederbörande polismästare. Ärendet skall dock överlämnas till den regionala statsadvokaten för beslut i åtalsfrågan, om inte den som anmälan riktas mot är anställd vid samma statsadvokatämbete.

Riksadvokaten skall årligen till Folketinget och justitieministern skriftligen redogöra för handläggningen av klagomålsärenden och brottsanmälningar mot poliser.

Det danska Justitiedepartementet beslutade i oktober 2006 att tillsätta en utredning med uppgift att göra en genomgång och utvärdering av den gällande ordningen av anmälningar mot polisanställda. Enligt Justitiedepartementet har den nuvarande ordningen gällt i mer än tio år och på senare tid har det framförts kritik mot att ordningen inte i tillräcklig omfattning tillgodoser kravet på en opartisk behandling av anmälningar mot poliser. Utredningens uppdrag skall vara avslutat i mitten av år 2008.

8.3 Norge

8.3.1 Inledning

I Norge har det har skett en del förändringar i förhållande till vad som redovisas i SOU 2003:41. Med hänsyn härtill väljer vi att lämna en mer utförlig redogörelse för de norska förhållandena. Redogörelsen avser således såväl organisationen av polis- och åklagarväsendena som den nya ordningen för det som i Sverige benämns internutredningsverksamheten och som gäller från den 1 januari 2005.

Justis- og politidepartementet har överlämnat den proposition som den nya organisationen för internutredningsverksamheten bygger på (Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] Om lov om endringer i straffeprosessloven [ny organisering av et eget etterforskningsorgan for politiet og påtalemyndigheten]). Propositionen behandlades vid Stortingets justiskomite i betänkandet (Innst. O. nr. 15 [2003–2004]). Även det betänkandet har överlämnats till oss.

8.3.2 Organisationen av polis- och åklagarväsendena m.m.

Den tvåspåriga organisationen

Ett centralt inslag i den norska polisorganisationen är det tvåspåriga systemet som innebär att åklagarmyndigheten (påtalemyndigheten) är en integrerad del av polisen där riksadvokaten har det överordnade fackansvaret för polisens åtalsverksamhet, men där Justis- og politidepartementet och Politidirektoratet har ett överordnat fackansvar för resten av polisens verksamhet. Samordningen mellan dem sker genom regelbundna kontakter mellan riksadvokaten, departementet och

direktoratet. Säkerhetspolisen har en särställning genom att den är direkt underställd departementet.

Åklagarmyndigheten är inrättad som en egen myndighet med ansvar för att verkställa förundersökning och åtal. Det är riksadvokaten som leder åklagarmyndigheten. Denne är dock inte verksamhetsmässigt underordnad departementet. Endast Kongen i statsråd (dvs. regeringen efter beslut av kungen) kan utfärda allmänna regler och ge bindande förelägganden/föreskrifter om riksadvokatens uppdrag eller verksamhet. Under riksadvokaten finns statsadvokater och under dem finns polismästarna och deras underordnade.

Polisens organisation

Politidirektoratet är det centrala förvaltningsorganet för polisväsendet. Det är underordnat Justis- och politidepartementet och handlar under justitieministerns konstitutionella ansvar. Politidirektoratet leds av en direktör som är utsedd av Kongen i statsråd för en tid om sex år. Det finns möjlighet för direktören att få ett förlängt förordnande på ytterligare maximalt tre år.

Norge är i dag indelat i 27 polisdistrikt med en polismästare som chef (som också är åklagare på lokal nivå). Det finns sju särorgan (centrala förvaltningsorgan) för särskilda polisärenden. Polisdistrikten och särorganen är, med undantag av säkerhetspolisen, underställda Politidirektoratet i administrativa och polisiära frågor.

Vid brottsutredning och annan handläggning av brott är polisen underställd åklagarmyndigheten. När det gäller handläggning av enskilda ärenden är åklagarmyndigheten inte underordnad departementet.

Politidirektoratet inrättades år 2001 som ett led i en större effektiviserings- och utvecklingsprocess i polisförvaltningen, som berör den centrala och lokala polisen. Målsättningen var bl.a. att klargöra ansvaret mellan organen och att skapa en enhetlig operativ polisverksamhet. Genom polisreformen har antalet polisdistrikt minskat från 54 till 27 med verkan från år 2002.

Åklagarväsendets organisation

Åklagarmyndigheten leds av riksadvokaten. Regionalt finns det tio statsadvokatämbeten. Riksadvokatämbetet och statsadvokatämbetena betecknas samlat som Den högre åklagarmyndigheten. Ledarskapet för den högre åklagarmyndigheten är delat mellan Justis- och politidepartementet och riksadvokaten. Riksadvokaten har ledarskapet över den egentliga åklagarverksamheten vid statsadvokatämbetena och departementet är det administrativt överordnade organet. Riksadvokaten har det överordnade ansvaret för brottsutredningsverksamheten och ledningen av åklagarmyndigheten och är dessutom överinstans för övertagande av åtalsbeslut som fattas av statsadvokater. Riksadvokaten fastställer i samarbete med departementet de generella reglerna om vilka prioriteringar som skall göras och hur målen för verksamheten skall uppnås. Statsadvokatämbetena leds av en förstestatsadvokat.

Den del av åklagarmyndigheten som är integrerad i polisen består av en polismästare, vice polismästare, övervakningschef, polisinspektörer, polisadvokater, polisadjutanter och polisfullmäktige. Dessa är anställda vid påtalemyndigheten i politiet.

8.3.3 Organisationen av internutredningsverksamheten

Allmänt

Den SEFO-modell som finns beskriven i SOU 2003:41 har avskaffats. SEFO stod för Det särskilde etterforskningsorgan och var ett brottsutredningsorgan med behörighet att besluta om att inleda förundersökning. Utredningsarbetet sköttes antingen av SEFO eller av polisen. SEFO saknade emellertid åtalsbefogenhet. Åtalsbefogenheten tillkom i stället en statsadvokat som också utförde talan vid domstol. Statsadvokatens beslut kunde överklagas till riksadvokaten.

Den 1 januari 2005 inrättades ett centralt utredningsorgan för hela landet med regionalt organiserade utredningsavdelningar. Det nya utredningsorganet, som benämns Spesialenheten för politisaker, är en fristående myndighet under civilavdelningen vid Justis- och politidepartementet. Spesialenheten har även åtalsbefogenhet i de brottsutredningar som faller inom dess kompetensområde.

I propositionen som föregick inrättandet av Spesialenheten för politisaker framhölls att SEFO-modellen hade blivit kritiserad och att det behövdes en förändring för att kunna säkra allmänhetens förtroende för den aktuella verksamheten. När det gällde allmänhetens förtroende framhölls särskilt det förhållandet att SEFO saknade åtalsbefogenhet. Det nya organet bedömdes vidare kunna säkerställa en mer rättssäker och mer likartad behandling av de personer som vill anmäla anställda inom polisen och åklagarmyndigheten än vad den tidigare SEFO-modellen ansågs kunna göra. En annan aspekt som framhölls i proposition var att även de anställda som blev föremål för en anmälan skulle komma att få en mer rättssäker behandling och prövning. Det nya organet bedömdes också kunna säkra bl.a. ett större organisatoriskt avstånd mellan dem som utreder den nu aktuella typen av brott och den personal som blir anmäld.

Under lagstiftningsarbetets gång framfördes en del invändningar mot att överföra åtalsbefogenheten till ett särskilt organ. Riksadvokaten hade påpekat att man därigenom riskerade att det skulle utvecklas en egen praxis i detta organ. Det framhölls att en sådan praxis skulle kunna komma i konflikt med principen om att lika fall skall behandlas lika. Departementet framhöll i denna del att det fanns flera faktorer som minskade faran för detta. Bl.a. påpekades att organets beslut skulle kunna överklagas till riksadvokaten och att i de fall organet beslutar att åtal skall väckas är det domstolen som avgör ansvarsfrågan.

Riksadvokaten har föreskriftsrätt över organet när det gäller förundersökning och åtal. I förarbetena framhölls att man utgick från att riksadvokaten skulle komma att ingripa i enskilda ärenden endast när det behövdes för att genomföra utredningen på ett tillfredsställande sätt (se Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] avsnitten 1 och 4.6). Enligt uppgift från Spesialenheten för politisaker har riksadvokaten meddelat ändring i endast ett beslut.

Efter denna allmänna bakgrund kommer vi i det följande att redogöra för de författningsbestämmelser som infördes för att genomföra reformen med Spesialenheten för politisaker. Det gäller främst bestämmelserna i 59 a och 67 §§ straffprocessloven (straffprocesslagen) och 34 kap. forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (åklagarinstruktionen).

Bestämmelserna i straffprocesslagen

Den nya organisationen innebar att vissa paragrafer i straffprocesslagen fick ändras. Det rörde sig om två bestämmelser, nämligen 59 a och 67 §§. Ändringen i 59 a § straffprocesslagen innebär att det är möjligt att till riksadvokaten överklaga åtalsbeslut som har meddelats av Spesialenheten för politisaker.

Ändringen i 67 § straffprocesslagen innebär att det inrättas ett utredningsorgan för utredningar av anmälningar och klagomål beträffande misstankar om brott begångna i tjänsten av anställda inom polisen eller åklagarmyndigheten. I stället för statsadvokaten har utredningsorganets ledning beslutanderätt i åtalsfrågan. Beslutanderätten kan delegeras till någon anställd med juridisk examen. De allmänna bestämmelserna om åtal gäller för Spesialenheten för politisaker. Enheten kan vidare fatta alla beslut som normalt faller in under åtalskompetensen. Bestämmelserna i straffprocesslagen som gäller för åklagarmyndigheten skall så långt som möjligt gälla för enheten. Spesialenheten är emellertid inte en del av åklagarmyndigheten.

Spesialenheten för politisaker har inte åtalsbefogenhet när denna tillkommer Kongen i statsråd eller riksadvokaten. När det gäller de två sistnämndas åtalsbefogenhet är detta reglerat i 64 och 65 §§ straffprocesslagen (Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] s. 18). Det framgår att åtalsbefogenheten för Kongen i statsråd eller riksadvokaten bl.a. gäller beträffande tjänstemän som har tillsatts av Kongen eller för brott mot vissa bestämmelser.

Beträffande riksadvokatens föreskriftsrätt över Spesialenheten omfattar det förundersökning, åtal och allt annat som ligger inom Spesialenhetens ansvarsområde (67 § sjätte stycket straffprocesslagen och Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] s. 39).

Bestämmelserna i 34 kap. åklagarinstruktionen

Ändringarna i straffprocesslagen föranledde ändringar i 34 kap. forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (åklagarinstruktionen).

I 34–1 § åklagarinstruktionen anges att när det gäller frågan om en anställd inom polisen eller åklagarmyndigheten har begått en straffbar handling i tjänsten skall utredningen genomföras och ledas av ett särskilt organ, Spesialenheten för politisaker. Enheten

skall också handlägga utredningar som gäller om en person har avlidit eller skadats allvarligt som en följd av polisens eller åklagarmyndighetens tjänsteutövning eller om någon har avlidit eller skadats allvarligt under den tid vederbörande tagits omhand av polisen eller åklagarmyndigheten. Spesialenheten handlägger inte frågor som kan avgöras genom forenklat forelegg (bötesföreläggande) eller som handlagts av polisens säkerhetstjänst.

Spezialenheten för politisaker har rikstäckande behörighet. Utredningarna genomförs av regionala utredningsavdelningar som leds av en utredningsledare. Utredningsledaren redovisar sin inställning till hur ett visst ärende bör avgöras för enhetens chef. Det finns fem regionala utredningsavdelningar och den centrala ledningen är belägen vid den regionala utredningsavdelningen i Hamar. Övriga utredningsavdelningar finns i Haugesund, Bergen, Trondheim och Bodø. Spesialenheten kan knyta till sig personer i form av uppdrag eller anställningar. I november 2006 var 16 personer anställda vid enheten medan 23 personer hade ett uppdragsförhållande med enheten. De anställda utgjordes av en chef, en biträdande chef, en regionledare, en utredningsledare, nio specialutredare och tre administratörer. Av dem som hade ett uppdragsförhållande var 22 advokater och en psykolog. Totalt sysselsatte Spesialenheten (den centrala ledningen och de fem utredningsavdelningarna) 39 personer.

För de som har ett uppdragsförhållande med enheten gäller en karantänsbestämmelse såtillvida att de inte får ha arbetat inom polisen eller åklagarmyndigheten under de senaste två åren. För anställda vid enheten finns inte någon motsvarande karantänsbestämmelse. Personer som är anställda eller har uppdrag vid enheten kan inte samtidigt vara anställda inom polisen eller åklagarmyndigheten. De personer som är aktuella för ett uppdragsförhållande är domare, advokater och f.d. poliser med erfarenhet av brottsutredande arbete. Ett uppdragsförhållande gäller i fyra år med möjlighet till förlängning i ytterligare två perioder om fyra år vardera.

Som ett alternativ till bestämmelsen om karantän diskuterades i förarbetena om i stället en viss andel av utredningspersonalen helt skulle sakna erfarenhet från polis- och åklagarmyndighet. Det ansågs dock inte möjligt att införa en sådan bestämmelse eftersom det skulle riskera att gå ut över kvaliteten på arbetet. Den nämnda regeln om en viss karantänstid infördes för att garantera

allmänhetens tilltro till det nya organet (Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] s. 30 f.).

Anledningen till att uppdragsförhållanden finns är att man bedömde att inte samtliga Spesialenhetens regionala enheter skulle ha en sådan ärendetillströmning att man kunde ha heltidsanställd personal (Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] s. 31).

Spesialenheten för politiska saker är en myndighet som är fristående i förhållande till polisen och åklagarväsendet men det är Justis- och politidepartementet som har det överordnade administrativa ansvaret för enheten.

Med polisen jämföras vid tillämpningen av 34 kap. åklagarinstruktionen bl.a. de elever vid polishögskolan som befinner sig under praktik.

I 34–3 § åklagarinstruktionen finns bestämmelser om Spesialenhetens åtalsbefogenhet. Chefen för Spesialenheten avgör åtalsfrågan. Undantag har dock gjorts för fall när åtalsbefogenheten tillkommer Kongen i statsråd eller riksadvokaten. I denna del görs en hänvisning till 67 § sjätte stycket straffprocesslagen. Chefen för en utredningsavdelning har också viss åtalsbefogenhet. Chefen för Spesialenheten och den som leder en utredningsavdelning skall ha juristexamen. Det finns möjlighet för såväl chefen för enheten som chefen för en utredningsavdelning att delegera sin beslutsbefogenhet. Om Spesialenheten väcker åtal mot någon utförs åtalet av chefen för Spesialenheten eller någon som chefen har befullmäktigat.

I 34–5 § åklagarinstruktionen ges bestämmelser om bl.a. hur anmälningar skall hanteras. Där anges att anmälningar om en straffbar gärning som har begåtts i tjänsten av en polisanställd eller anställd vid åklagarmyndigheten skall ske till Spesialenheten, polisen eller åklagarmyndigheten. Om anmälan har skett till någon annan än Spesialenheten skall enheten genast underrättas om anmälan. Om anmälan har gjorts direkt till Spesialenheten bör enheten som huvudregel underrätta berörd polismästare, chef för vederbörande myndighet eller annan berörd instans om anmälan.

I den därpå följande paragrafen, 34–6 § åklagarinstruktionen, finns bestämmelser om den utredning som genomförs. Det är chefen för Spesialenheten som beslutar om att inleda en utredning. Ett sådant beslut fattas om det till följd av en anmälan eller på grund av andra omständigheter finns ”rimlig grund” att undersöka om en anställd inom polisen eller åklagarmyndigheten har begått en straffbar handling i tjänsten. Chefen för Spesialenheten fördelar

därefter ärendena till de enskilda utredningsavdelningarna som i sin tur genomför och leder den aktuella utredningen. Utredningsavdelningarna kan på egen hand genomföra de utredningsåtgärder som anses erforderliga. Den person som har getts åtalsbefogenhet är således inte inblandad i den brottsutredning som genomförs (se även Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] s. 32).

Spezialenheten för politisaker genomför dock inte endast brottsutredningar. Även om det inte finns grund för att misstänka att en straffbar handling har begåtts, skall nämligen en utredning genomföras om någon har avlidit eller skadats allvarligt till följd av polisens eller åklagarmyndighetens tjänsteutövning. Det gäller också om någon har avlidit eller allvarligt skadats under tid vederbörande har varit omhändertagen av polisen eller åklagarmyndigheten.

Chefen för en utredningsavdelning kan begära utredningshjälp från polisen och då ge polisen direktiv om att sätta igång och genomföra utredningsåtgärder. Om det gäller en anställd inom polisen bör sådant bistånd, om möjligt, begäras från ett annat polisdistrikt än där den misstänkte är anställd eller från polisens särorgan.

Enligt 34–7 § åklagarinstruktionen gäller att när saken är tillräckligt klarlagd skall utredningsledaren eller den som han har lämnat fullmakt åt ange sin inställning till åtalsfrågan. Det görs till chefen för Spezialenheten.

Av 34–8 § åklagarinstruktionen följer att Spezialenhetens beslut kan överklagas till riksadvokaten i enlighet med bestämmelsen i 59 a § straffprocesslagen. Chefen för Spezialenheten är således underordnad riksadvokaten när det gäller bl.a. åtalsfrågor. Enligt vad som uttalades i förarbetena till den bestämmelsen ansågs detta utgöra en särskilt viktig rättssäkerhetsgaranti för inblandade parter när man – som här – har lagt åtalsbefogenheten på ett särskilt organ utanför det ordinära förfarandet (Ot.prp. nr. 96 [2002–2003] s. 18).

Enligt 34–9 § åklagarinstruktionen gäller vidare att i ärenden med flera misstänkta, där inte samtliga är anställda inom polisen eller vid åklagarmyndigheten, avgör riksadvokaten om Spezialenheten skall leda utredningen av hela ärendet eller om ledningen av utredningen skall delas. I ärenden där det finns misstanke om att en anställd vid polisen eller åklagarmyndigheten har begått straffbara handlingar såväl i som utanför tjänsten avgör också riksadvokaten om Spezialenheten skall leda utredningen av hela ärendet eller om ärendet skall delas.

Enligt uppgift från Spesialenheten fick de under det första verksamhetsåret in ca 700 ”saker” eller anmälningar. En ”sak” kan omfatta flera anmälda förhållanden och omfatta flera personer, både som anmälare och som anmäld. Anmälningar sker till polisen eller till Spesialenheten. Ett sekretariat vid Spesialenheten avgör vilka ärenden som skall utredas. Sammanlagt 47 procent av anmälningarna utreds inte eftersom det i dessa anmälningar inte föreligger grund för efterforskning och utredning. Besluten innehåller alltid en noggrann redogörelse för de faktiska omständigheterna och en redovisning av skälen för beslutet.

8.4 Finland

Riksåklagarämbetet i Finland har besvarat vår förfrågan. När det gäller organisationen av polis- och åklagarväsendena i Finland stämmer i princip den beskrivning som finns i SOU 2003:41. Det har dock uppgetts att det sedan den 1 januari 2005 finns 64 åklagarenheter samt 16 motsvarande samarbetsområden. Alla åklagarenheter i Finland är med i samarbetsområden fränsett enheterna i Helsingfors, Åland, Käsivarsi och Kittilä.

Den beskrivning som finns i SOU 2003:41 av hur brottsanmälningar mot anställda inom polisen och åklagarväsendet handläggs i Finland har uppgetts alltjämt stämma. Av beskrivningen framgår bl.a. följande. Förundersökning av ett brott som en polis misstänks ha begått leds alltid av en åklagare, oavsett om brottet har begåtts i tjänsten eller inte, och det praktiska utredningsarbetet utförs i huvudsak av poliser. Ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i ett strafforderförfarande (motsvarande strafföreläggande) handlägger polismyndigheten själv utan att åklagare behöver kopplas in. I dessa fall får polismyndigheten själv genomföra smärre förundersökningsåtgärder, medan utförande av mer omfattande förundersökningsåtgärder förutsätter att utredningen leds av en åklagare. Den åklagare som är undersökningsledare beslutar om att inleda eller inte inleda förundersökning. Samma åklagare leder utredningen och ger anvisningar för denna. Åklagaren har i princip samma rättigheter och skyldigheter som en polis som är förundersökningsledare.

Riksåklagarämbetet fastställer vid vilka åklagarmyndigheter som det skall finnas undersökningsledare och även vilka åklagare som

skall utses till förundersökningsledare och vilket ansvarsområde de skall ha. I varje härad utses en åklagare som kontaktperson för polisbrotsärenden.

Polisens länsledning förordnar vilka polisenheter som skall ansvara för utredningar av polisbrotsärenden. En anmälan mot en polis skall omedelbart registreras dels i det härad där ärendet skall handläggas, dels hos den vid Riksåklagarämbetet utsedda kontaktpersonen. En anmälan mot en polis skall också redovisas för polisens länsledning och till Riksåklagarämbetet.

Klagomål som riktas mot en åklagare handläggs vid Riksåklagarämbetet. Några särskilda regler om handläggning av ärenden om brottsmisstankar mot åklagare finns inte.

På fråga om det finns några särskilda regler i Finland för den situationen när en person har avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande har man från Riksåklagarämbetets sida uppgett följande. Det finns inte någon särskild författningsreglering för den beskrivna situationen. I 49 § i den finska polislagen anges dock att en polisman utan dröjsmål skall göra anmälan hos sin förman om en person- eller egendomsskada som uppstått vid utförandet av ett uppdrag, om skadan inte är att anse såsom ringa. En undersökning av saken skall göras vid behov eller på begäran av den skadelidande eller den som vidtagit tjänsteåtgärden.

Beträffande organisationen av sådana undersökningar som regleras i 49 § polislagen gäller bl.a. dels inrikesministeriets anvisning Förundersökningen av brott som en polisman misstänks ha begått (nr SM-2001-828/Ri-2), dels riksåklagarens allmänna föreskrifter och anvisningar Förordnande av förundersökningsledare vid polisbrott (RÅ 2003/3).

Av Inrikesministeriets anvisning framgår bl.a. att i situationer där någon har omkommit eller skadats allvarligt till följd av att polisen har använt maktmedel kan utredningen primärt rikta sig mot att klarlägga händelserna och inte mot straffansvaret.

Om det inträffar ett dödsfall av det aktuella slaget tillämpas lagen om utredande av dödsorsak (459/1973). Lagen har dock inte några särskilda regler för den situationen när någon har avlidit i samband med ett polisingripande. I lagen regleras bl.a. medicinsk utredning av dödsorsak (2 kap.) och rättsmedicinsk utredning av dödsorsak (3 kap.). I lagens 7 § anges t.ex. att för att utreda dödsorsak skall polisen verkställa undersökning då döden har förorsakats av brott, olycksfall, självmord, förgiftning, yrkessjukdom eller vårdåtgärd

eller då det finns anledning att befara att döden föranletts av någon sådan orsak eller då dödsfall annars inträffat överraskande.

8.5 Island

Justits- og kirkeministeriet i Reykjavik har uppgett att den beskrivning som finns i SOU 2003:41 av hur polis- och åklagarväsendena är organiserade alltjämt stämmer. Även den beskrivning som finns i det nämnda betänkandet av hur brottsanmälningar mot anställda inom polisen handläggs i Island har uppgetts fortfarande stämma. Därutöver har upplysts att det inte finns några särskilda regler i Island för den situation när en person har avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande.

I SOU 2003:41 anges följande beträffande internutredningsverksamheten. Anmälan om brott mot en person anställd inom polisen skall göras till riksåklagaren som också utreder anmälningar. Om en anmälan görs vid en polismyndighet skall denna omedelbart skickas till riksåklagaren tillsammans med de handlingar som i övrigt föreligger. Vid behov bör polisen biträda riksåklagaren vid utredningen i den utsträckning som begärs. Sådant biträde får inte ges av den polischef hos vilken den som anmälan rör är verksam. Det är emellertid önskvärt att personalen vid riksåklagarens kansli själv håller förhören.

8.6 England och Wales

Redovisningen är hämtad från en beskrivning av förhållandena i England och Wales som finns i den danska riksadvokatens ärende dnr RA-2004-1410-0030.

8.6.1 Något om organisationen av polis- och åklagarväsendena

Polisen i England och Wales omfattar 43 självständiga polisdistrikt (Police Forces). Var och en av dessa leds av en Chief Constable. London Metropolitan Police och City of London Police leds dock av en Commissioner. Varje polisdistrikt är underordnad en oberoende lokal polismyndighet, som har tillsyn över polisen. Polismyndigheten är sammansatt av kommunfullmäktige-

medlemmar, domare och andra medborgare och dessa väljs för en period om fyra år. Polisen hör under Home Office.

Åklagarmyndigheten i England och Wales, The Crown Prosecution Service (CPS), är en självständig organisation som leds av en Director of Public Prosecution. Åklagarmyndigheten hör under den av premiärministern utpekade Attorney General.

CPS arbetar nära polisen. CPS är ansvarigt för att väcka åtal i saker där polisen har anklagat en person. CPS består av 42 områden, som vart och ett leds av en Chief Crown Prosecutor. Varje område motsvarar ett polisdistrikt.

8.6.2 Organisationen av internutredningsverksamheten

Sedan den 1 april 2004 tillämpas en ny ordning när det gäller klagomål mot polisen. Det organ som då inrättades benämns The Independent Police Complaints Commission (IPCC). IPCC har en dubbel funktion genom att organet dels är en allmän tillsynsmyndighet, dels genom att det hanterar enskilda ärenden.

Centrala inslag i det nya systemet är följande.

- IPCC skall se till att hela polisväsendet fungerar väl, är öppet och tillgängligt.
- Polisen och polismyndigheterna är ansvariga för att ta upp klagomål och att fastställa det lokala ansvaret.
- Ökad användning av lokala avgöranden.
- Klaganden hålls informerad under hela processen.
- Klaganden har möjlighet att vända sig till IPCC om ett klagomål inte tas upp eller om det visar sig att det inte är möjligt att få klagomålet avgjort på lokal nivå.
- IPCC har ett flertal omfattande befogenheter och kan använda polisens resurser och upplysningar samt kan inspektera polisen för att tillförsäkra att systemet fungerar effektivt.
- IPCC kan ta in ärenden, som undersöks av polisen och, om det är nödvändigt, överta ärenden och använda egna utredare.
- IPCC är en självständig myndighet vars avgöranden endast kan ändras av domstol.
- Samtliga polisanställda omfattas av IPCC:s behörighet.
- IPCC har regionala kontor.
- IPCC har i vissa fall befogenhet att intervensera i de disciplinära processerna.

IPCC består av 15 kommissionärer som inte får vara eller ha varit anställda inom polisen. Den dagliga verksamheten sköts av en direktör, som rapporterar till kommissionen, och fem underdirektörer, som ansvarar för undersökning, policyfrågor och forskning, kommunikation, organisation respektive juridiska frågor. Vidare finns fyra regionala direktörer med ansvar för var sitt regionalt kontor. Personalen har olika erfarenhet, men flera har polisiär bakgrund.

På en utförlig hemsida, www.ipcc.gov.uk, kan man läsa mer om IPCC och dess verksamhet.

8.6.3 Behandling av klagomål

Flertalet enkla klagomål, såsom klagomål över språkbruk och liknande, utreds av den lokala polisen. Detta möjliggör en snabb och flexibel handläggning av ärenden av mindre betydelse. Om den klagande inte är nöjd med polisens behandling av ärendet kan han påtala detta för IPCC.

Klagomål som kräver en formell utredning kan genomföras på tre olika sätt. En utredning kan *övervakas* av IPCC, en utredning kan *ledas* av IPCC eller, slutligen, kan en utredning *utföras* av IPCC. Om en utredning har övervakats av IPCC har den som framfört klagomålet rätt att efter avslutad utredning överklaga beslutet till IPCC. En utredning skall utföras av IPCC när klagomålet avser allvarliga saker. Detta gäller bl.a. allvarliga händelser med död eller allvarlig skada som följd. Det kan även avse misstankar om allvarlig och organiserad korruption, händelser mot överordnad personal, händelser med inslag av rasism och saker som fördärvar en rättvis rättegång.

En utredning kan resultera i att det inte föreligger bevis för att genomföra ett klagomål, att polisen beslutar att förbättra eller justera olika rutiner med anledning av klagomålet eller att polisen inleder formella disciplinära åtgärder eller fattar beslut gentemot en polisman eller andra polisanställda.

IPCC har däremot inte åtalsbefogenhet. Om IPCC anser att det finns skäl att åtala en polisanställd överläts ärendet till åklagarmyndigheten (the Crown Prosecution Service) som fattar beslut i åtalsfrågan. Polisen har motsvarande möjlighet att överlåta ett ärende på åklagarmyndigheten.

I motsats till det tidigare systemet omfattar det nya internutredningssystemet alla polismän och polisanställda i England och Wales.

9 Allmänna utgångspunkter

9.1 Inledning

I vårt utredningsuppdrag ingår att analysera regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare. Vi skall presentera ett förslag till hur ett från polisen och åklagarväsendet fristående och oberoende utredningsorgan skulle kunna utformas. Utgångspunkten för arbetet är att medborgarna skall ha största möjliga förtroende för brottsutredningar som bedrivs mot anställda inom polisen och om åklagare.

Verksamheten inom polisen och åklagarväsendet berör i betydande omfattning de grundläggande fri- och rättigheter som läggs fast i regeringsformen och i Europakonventionen. Som exempel kan nämnas att såväl åklagare som polismän kan fatta beslut om sådana åtgärder som frihetsberövande, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. I fråga om polisen tillkommer befogenheten att utöva våld å samhällets vägnar.

Polisens och åklagarnas befogenheter är noga reglerade i lag och resultatet av en grannlaga avvägning mellan behovet av effektivitet i samhällets brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet respektive hänsynen till den enskildes integritet.

För att säkerställa en korrekt rättstillämpning i den offentliga verksamheten har man bl.a. tillskapat ett antal sanktions- och kontrollsystem. Allvarigare fel i myndighetsutövning kan beivras straffrättsligt med stöd av bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken. Också andra straffbestämmelser kan ibland aktualiseras. Mindre allvarliga fel i tjänsteutövningen kan föranleda disciplinär bestraffning. Även uppsägning och avskedande kan förekomma.

Rättstillämpningen i den offentliga verksamheten är föremål för olika former av kontroll. Denna kan ha formen av myndighetsinternt bedriven verksamhet. Som exempel på detta kan nämnas

riksåklagarens kontroll av rättstillämpningen inom Åklagarmyndigheten. Det kan också vara fråga om en extern tillsyn utövad av ett fristående organ inom den organisation som tillsynen avser. Sådan tillsyn utövas för polisens del av Rikspolisstyrelsen. Härutöver finns särskilda fristående organ för extraordinär tillsyn över myndigheternas rättstillämpning, nämligen JK och JO.

Det är av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten att dessa kontroll- och sanktions-system fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Förhållandet mellan gjorda anmälningar om brottsmisstankar mot poliser, å den ena sidan, och åtal och fällande domar, å den andra, har i den allmänna debatten med jämna mellanrum tagits som utgångspunkt för att ifrågasätta effektiviteten och opartiskheten hos den organisation som i dag handlägger brottsanmälningar mot polisväsendets personal. Kritiken har främst inriktats på det förhållandet att den nuvarande ordningen för utredning av brottsmisstankar mot polisanställda innebär att "polisen utreder polisen". Ett annat skäl till att frågan om brottsutredningar mot polisanställda har tilldragit sig särskilt intresse i den allmänna debatten är de uppgifter som kommit fram om att det finns en särskild kultur inom polisen, som bl.a. innebär att man överser med och försöker dölja kollegers övergrepp mot enskilda och andra felbeteenden i yrkesutövningen. Frågan om polisens yrkeskultur har bl.a. behandlats i en doktorsavhandling av Gunnar Ekman, *Från text till batong* (1999) och av Rolf Granér i doktorsavhandlingen *Patrullerande polisens yrkeskultur* (2004).

Den roll och de uppgifter som polisen har i samhället gör att det har ansetts särskilt viktigt att brottsanmälningar och på andra sätt uppkomna misstankar mot poliser utreds på ett sätt som inte kan ifrågasättas av allmänheten. Vi kommer att behandla polisens roll och uppgifter i avsnitt 9.2. Europarådets antitortyrkommitté har i en rapport år 2003 påtalat behovet av en oberoende utredningsorganisation (avsnitt 9.3). I avsnitt 9.4 behandlar vi översiktligt tidigare överväganden rörande reformbehovet. Slutligen behandlas i avsnitt 9.5 allmänhetens förtroende för polisens och åklagarnas verksamhet.

9.2 Polisens roll och uppgifter i samhället

Ändamålet med polisens verksamhet finns beskrivet i 1 § polislagen (1984:387). Där anges bl.a. att polisens arbete skall syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisens huvudsakliga arbetsuppgifter är enligt 2 § polislagen att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, att hindra störningar av den samt att ingripa när sådana har inträffat. Polisen skall också bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal och lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Vidare skall polisen fullgöra den verksamhet som ankommer på den enligt särskilda bestämmelser. Utöver vad som anges i 2 § polislagen finns vissa uppgifter som av ålder anses ankomma på polisväsendet men som inte uttryckligen kan inordnas i den bestämmelsen (Berggren och Munck, *Polislagen, En kommentar*, 5 u., s. 33).

Polisen är den organisation inom rättsväsendet som har flest anställda. Vid utgången av år 2005 var 23 940 personer anställda inom polisen, varav 17 073 var polismän. Som en jämförelse kan nämnas att det vid denna tidpunkt arbetade drygt 1 100 personer inom Åklagarmyndigheten av vilka knappt 800 var åklagare.

Polisens roll och uppgifter i samhället medför att de anställda där och då särskilt polismännen kommer i kontakt med allmänheten i en mängd inte sällan konfliktfyllda situationer. Polismännen skall härvid tillämpa en omfattande och detaljerad lagstiftning av stor betydelse för de enskildas rättssäkerhet. Polismän måste, med utgångspunkt i denna lagstiftning, fatta beslut i hastigt uppkomna situationer som ibland utvecklas på ett tumultartat sätt. Polis kallas ofta till eller befinner sig redan vid platser där det har uppstått bråk eller andra konfrontationer mellan människor. I sådana situationer kan polismän möta personer som genom ord men också på andra mer handgripliga sätt försöker provocera dem för att bringa dem ur balans (jfr Ds 2004:34 s. 10). Uppgiften att hantera sådana situationer ställer stora krav på de enskilda polismännen.

Polisens ingripanden mot enskilda får ofta betydande verkningar för dem som utsätts för dessa ingripanden. Polisen har av lagstiftaren utrustats med unika maktbefogenheter. Polismän kan t.ex. fatta beslut om sådana straffprocessuella tvångsmedel som gripande, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. De

kan också med stöd av bestämmelserna i polislagen vidta olika tvångsåtgärder i ordningshållande syfte. När en polisman vidtar sådana åtgärder får han, om så krävs, tillgripa våld mot såväl personer som egendom. Befogenheten att utöva våld regleras i första hand i 10 § polislagen. Även de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna i 24 kap. brottsbalken gäller för polismän.

Polisens befogenhet att använda tvång och våld är således mycket omfattande. Dessa befogenheter innebär i betydande utsträckning inskränkningar i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter så som dessa har lagts fast i grundlag och olika internationella överenskommelser. Det sätt på vilket vi i vårt land utreder brottsanmälningar mot bl.a. polisanställda är därför ytterst en fråga om hur vi fullgör våra internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga fri- och rättigheterna. Detta framgår inte minst av det intresse som Europarådets antitortyrkommitté har visat frågan vid sina granskningar av svenska förhållanden (avsnitt 9.3).

Polisarbetet är till sin natur sådant att det finns en icke obetydlig risk för att det i samband med ingripanden begås fel som kan få långtgående konsekvenser för den drabbade. Det är för allmänhetens förtroende för polisverksamheten av central betydelse att sådana fel som är straffrättsligt sanktionerade också leder till lagföring och straff.

Det har inte gått att få fram någon fullständig statistik över ärendenas fördelning på olika brottstyper vid polisens internutredningsenheter i landet. Några av enheterna har emellertid sådan statistik. Av denna framgår att den mest frekventa brottet är tjänstefel. Vid t.ex. polisens internutredningsenhet i Malmö rubricerades 505 av sammanlagt 814 anmälningar under år 2004 som tjänstefel. Därefter avsåg 73 anmälningar misshandel och 41 avsåg stöld. År 2005 avsåg 523 av 804 anmälningar i Malmö påståenden om tjänstefel, medan 80 avsåg misshandel och 40 stöld. År 2005 var vid internutredningsenheten i Göteborg 306 ärenden tjänstefel, 72 ärenden misshandel och 40 ärenden stöld av sammanlagt 609 ärenden (se även avsnitt 7.2 för statistikuppgifter).

Det är inte enbart polismän som utför arbete inom polisorganisationen. Även civilanställd personal utför en mängd olika uppgifter. De har emellertid inte en polismanns befogenhet att ingripa mot enskilda. Av den statistik som vi har redovisat i kapitel 7 framgår också att merparten av de anmälningar som riktas mot polisanställda gäller polismän. Även de åtal som väcks mot polisanställda avser huvudsakligen polismän.

Det vi nu har beskrivit har gällt främst händelser i polismäns *arbete*. Här skall framhållas att såväl polismän som andra polisanställda precis som alla andra kan komma att begå brott som inte har något samband med deras arbete. Det kan gälla allt från olika trafikförseelser till mycket grova brott. Anmälningar mot polisanställda som avser händelser som inte har något samband med den anställdes arbete utgör emellertid endast en liten del av det totala antalet anmälningar mot polisanställda. Vid t.ex. polisens internutredningsenhet i Linköping uppgick antalet sådana anmälningar under år 2004 till 38 av totalt 508 ärenden det året och under år 2005 till 31 av totalt 427 ärenden. Internutredningsenheten i Västerås har vid en kontroll år 2001 funnit att ca 10 procent av ärendena gällde händelser utanför tjänsten och har vidare anfört att samma förhållanden torde föreligga i dag. Enheten i Umeå har uppskattat att ca 80–90 procent av alla anmälningar gäller händelser i samband med arbetet.

Även åklagare har omfattande befogenheter att fatta beslut som kan innebära långtgående ingripanden mot enskilda. En åklagare har emellertid inte samma direktkontakt med de personer som träffas av hans beslut. De tvångsmedelsbeslut som fattas av åklagare verkställs i regel av polismän. Det är således dessa som har att konfronteras med den enskilde och att vid behov tillgripa våld när t.ex. ett anhållningsbeslut skall verkställas eller när ett av åklagare meddelat beslut om husrannsakan i någons bostad skall verkställas.

9.3 Synpunkter av Europarådets antitortyrkommitté

Europarådets antitortyrkommitté (the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment [CPT]) framförde efter ett besök i Sverige mellan den 27 januari och den 5 februari 2003 synpunkter bl.a. på behovet av effektiva åtgärder för att utreda anmälningar om brottsmisstankar mot poliser och uppgav följande (rapporten s. 5).

The Committee has also emphasised that, if a police complaints mechanism is to enjoy public confidence, it must both be, *and be seen to be*, independent and impartial. In this respect, the CPT has made clear its view that it would be preferable for the investigative work concerning complaints against the police to be entrusted to an agency which is demonstrably independent of the police.

Kommittén anförde vidare att de som skall utföra utredningarna om brottsmisstankar mot poliser skall vara oberoende i förhållande till de inblandade. För att en utredning skall vara effektiv krävs att den leder fram till ett beslut huruvida det våld som användes var motiverat under de omständigheter som rådde och till identifiering av och eventuellt straff för de som var inblandade. Utredningarna skall vidare inledas skyndsamt och bedrivas snabbt.

Under besöket granskade kommittén även systemet med åklagarledda utredningar och kunde därvid konstatera att åklagarnas insatser i ett antal utredningar hade inskränkt sig till att ge polisen direktiv att inleda en utredning, att ta emot utredningsresultatet från polisen och att fatta beslut i åtalsfrågan (rapporten s. 12). Sedan kommittén redovisat sina iakttagelser av handläggningen av anmälningar mot polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland avseende bl.a. händelserna i Göteborg i juni 2001, gjorde den följande sammanfattande uttalande.

On the basis of its most recent evaluation of the effectiveness of investigations into complaints against the police in Sweden, the CPT can only conclude that, at present, the practice of investigating police officers and public prosecutors is not always in accordance with the principles of independence, effectiveness, promptness and expeditiousness set out above (s. 14).

Även om kritiken enligt sin ordalydelse avser också de utredande polismännen träffar den i första hand åklagarna i deras egenskap av förundersökningsledare. Här skall dock framhållas att det sedan rapporten skrevs har skett betydande förändringar i fråga om åklagarväsendets organisation när det gäller internutredningsverksamheten.

Europarådets antitortyrkommitté lämnade avslutningsvis följande rekommendation.

In the light of its delegation's findings during the 2003 visit, the CPT recommends that the Swedish authorities urgently reconsider the need for the investigation of complaints against the police to be entrusted to an agency which is demonstrably independent of the police.

9.4 Tidigare överväganden av reformbehovet

I betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41) redogörs för tidigare överväganden av förändringar gällande polisens internutredningsverksamhet som framgår av det offentliga trycket och av uttalanden av olika statliga myndigheter (s. 160 f.). Där redovisas bl.a. Justitiekontorets betänkanden 1996/97:JuU10, 1997/98:JuU18, 1998/99:JuU5, 1999/2000:JuU6, 2000/01:JuU11 och JO:s skrivelse den 13 juni 2000 till Justitiedepartementet (JO:s dnr 1418–99 m.fl.).

Kommittén bedömde i sitt betänkande att reformbehovet avseende internutredningsverksamheten inte var särskilt stort och menade att ordningen för handläggningen av anmälningar mot polisanställda och åklagare i princip kunde bibehållas. Vissa förslag till förändringar lämnades dock inom ramen för den gällande organisationen. Detta avsåg bl.a. utomståendes insyn i brottsutredningarna mot polisanställda.

Vid remissbehandlingen av SOU 2003:41 framförde emellertid ett antal instanser en från kommitténs uppfattning avvikande ståndpunkt i fråga om reformbehovet.

JO ansåg att det borde inrättas en fristående myndighet för utredning av brottspåståenden riktade mot polisanställda och åklagare. Ett bland flera skäl som anfördes till stöd för detta var att man då skulle slippa kritiken i den allmänna debatten mot att ”polisen utreder polisen”. Sveriges advokatsamfund anförde att frågan om en självständig organisationsform för internutredningsverksamheten borde utredas ytterligare och att förslag i frågan borde läggas fram som ett ”konkret alternativ”. Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning framförde bl.a. att allmänhetens tilltro till att poliser verkligen utreder anmälningar mot andra poliser med bibehållen objektivitet, energi och kvalitet behöver stärkas. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet framhöll i sitt remissvar att ett effektivt genomförande av internutredningar fordrar en fristående organisation. Fakultetsnämnden framhöll att det som ligger den nuvarande organisationen för internutredningar i fatet är den nära kopplingen till den polisorganisation som man de facto utreder.

Åtskilliga remissinstanser ansåg emellertid att den nuvarande ordningen för internutredningsverksamheten borde bibehållas och att det skulle kunna gå att åstadkomma förbättringar inom ramen för den ordningen. Något särskilt fristående organ skulle således

enligt dessa remissinstanser inte behövas. Hit hörde bl.a. JK, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Statens ansvarsnämnd, Jämställdhetsombudsmannen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Jusek, Statstjänstemannaförbundet och Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen.

Svenska polisförbundet förklarade i sitt remissyttrande att man inte såg några skäl att inrätta vare sig ett särskilt tillsynsorgan eller – som det får förstås – ett fristående organ för handläggning av brottsanmälningar mot poliser. Polisförbundet framhöll att det finns förklaringar till det förhållandet att så få anmälningar mot poliser leder till utredning och fällande dom. Förklaringen står enligt förbundet att finna i det förhållandet att följderna för den polisman som gjort sig skyldig till brott kan bli långtgående eftersom polismannen riskerar bl.a. att förlora sin anställning. Enligt Svenska polisförbundets uppfattning skulle den frågan kunna lösas genom att en felande polisman endast fräntas sina polisiära befogenheter men inte sin anställning.

Justitiekottet har härfter behandlat olika polisfrågor (bet. 2005/06:JuU14) och bl.a. hänvisat till betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41). Utskottet uppgav att en utredning har tillsatts för att analysera regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för det s.k. internutredningsförfarandet och att det inom Rikspolisstyrelsen har inrättats en arbetsgrupp med uppgift att verka som stöd för etikarbetet inom polisen. Justitiekottet anförde slutligen att det är angeläget att förtroendet för rättsväsendet är mycket högt. Frågor om etik och moral inom polisen är synnerligen viktiga, och det är naturligtvis inte acceptabelt att poliser och andra företrädare för rättsväsendet begår brott. Utskottet konstaterade att det finns en ordning såväl för utredningar mot poliser som begått brott som för avskedande till följd av brott. Det utredningsarbete som pågår rörande formerna för internutredningar mot poliser och åklagare borde inte föregripas.

9.5 Allmänhetens förtroende för polisens och åklagarnas verksamhet

Frågan hur samhället säkerställer att polisen inte överträder sina befogenheter är av grundläggande betydelse för medborgarnas förtroende för rättsväsendet. I den allmänna debatten har kritik framförts mot det förfarande som i dag tillämpas vid handläggningen av anmälningar mot polismän och som innebär att utredningarna, under ledning av åklagare, utförs av polismän vid polismyndigheternas internutredningsenheter. Denna kritik går, som tidigare nämnts, vanligtvis ut på att systemet inte uppfyller de krav på saklighet och opartiskhet som måste ställas på en verksamhet av central betydelse för medborgarnas rättssäkerhet. Liknande kritik har framförts av Europarådets antitortyrkommitté.

Rättsväsendet och dess verksamhet tilldrar sig stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. Det kan gälla sådant som samhällets kriminalpolitik i allmänhet men det kan också röra sig om enskilda polisinsatser, åklagarens agerande i en speciell brottsutredning, domstolsavgöranden i uppmärksammade brottmål och händelser på kriminalvårdsanstalterna. Påståenden om fel och brister i exempelvis polisens verksamhet ägnas stort utrymme i medierna.

Enligt de undersökningar SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomfört är emellertid förtroendet för polisen tämligen stort (www.som.gu.se). Institutet utför årligen rikstäckande undersökningar som omfattar 6 000 personer i åldrarna 15 till 85 år. Undersökningar om förtroendet för hur vissa institutioner i samhället utför sitt arbete visar att förtroendet för polisen är högre än för exempelvis domstolarna, Svenska kyrkan, försvaret, bankerna och riksdagen medan det är jämförbart med förtroendet för radio/TV. Även undersökningar om förtroendet för vissa arbetstagargrupper visar att förtroendet för polismän är stort. Det är endast personal inom hälso- och sjukvård som får siffror som visar på ett större förtroende.

En omständighet som kan väcka misstro mot nuvarande internutredningsverksamhet kan vara förhållandet mellan antalet anmälningar mot polisanställda och antalet väckta åtal. Som framgått av tabell 7.1 och 7.4 kom det år 2003–2005 in ca 4 000–4 600 anmälningar per år mot polisanställda till landets internutredningsenheter, av vilka merparten rubricerats som påståenden om brott i tjänsten, och samma period väcktes årligen ca 60–70 åtal

mot polisanställda. Av de anmälningar som registrerats hos internutredningsenheterna kan inte alla betecknas som brottsanmälningar. En del av dem innehåller t.ex. allmänna klagomål mot hur polisen fullgör sina uppgifter. De uppgifter som vi har fått från åklagare och internutredare tyder emellertid på att sådana anmälningar utgör endast en mindre del av det totala antalet anmälningar. Även om man beaktar förekomsten av allmänna klagomål och liknande reaktioner från allmänhetens sida, är alltså andelen åtal sett i förhållande till antalet anmälningar liten.

Motsvarande kritik som riktas mot polisen kan också riktas mot det nuvarande systemet för utredning av misstankar mot åklagare om brott. Sådana ärenden handläggs internt inom åklagarväsendet, även om det praktiska utredningsarbetet verkställs med hjälp av polismän. Det kan naturligtvis riktas kritik även mot en ordning som innebär inte bara att "åklagare utreder åklagare" utan också att "åklagare åtalar åklagare". Det förhållandet att åklagare utreder och åtalar åklagare för brott i tjänsten har dock inte väckt allmänhetens intresse på samma sätt som frågan om polisen som utreder polisen.

Tidigare utredningar om internutredningsverksamheten har visat att utredningarna om brottsmisstankar mot främst polisanställda är av hög kvalitet och att ovidkommande hänsyn inte har tagits (se bl.a. SOU 2003:41 s. 13).

En utgångspunkt för vårt arbete är att medborgarna skall ha förtroende för de utredningar om brottsmisstankar som bedrivs mot anställda inom polis- och åklagarväsendena. Utredningarna måste bedrivas snabbt och av personer som uppfyller höga krav i fråga om kompetens, erfarenhet, omdöme och noggrannhet. Verksamheten måste således ges resurser som är tillräckliga i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende. En annan viktig faktor för att skapa förtroende för verksamheten är att allmänheten får information om hur utredningarna bedrivs. Vidare måste den organisatoriska formen vara sådan att den borgar för oberoende och opartiskhet i utredningsarbetet. De organisatoriska förändringar som har gjorts under senare år – internutredningsenheter som är gemensamma för flera polismyndigheter och Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten – bör enligt vår mening ha förstärkt allmänhetens förtroende för verksamheten. Trots att någon kritik i sak inte kan riktas mot den verksamhet som bedrivs finns emellertid en risk att det förhållandet att utredningarna genomförs inom polis- och åklagarväsendena och av poliser och åklagare undergräver förtroendet. Ett större

organisatoriskt avstånd mellan internutredningsverksamheten och polis- och åklagarväsendena i övrigt skulle därför vara att föredra.

Vårt uppdrag är att presentera ett förslag på ett fristående organ för utredning av brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare. Ett organ som är organisatoriskt fristående från polis- och åklagarväsendena utesluter en lösning med Ekobrottsmyndigheten som förebild, eftersom denna dels är en del av åklagarväsendet, dels sysselsätter brottsutredare som är anställda i polisväsendet (se avsnitt 2.4). Att lägga utredningsverksamheten på JK, som föreslagits i en motion (2005/06:Ju514), anser vi inte heller vara en framkomlig väg. JK, som har tillsyn över polis- och åklagarväsendena, bör inte påföras sådana uppgifter. Kravet på ett organisatoriskt fristående organ utesluter också en lösning som innebär att man för internutredningsverksamheten vid sidan av åklagarväsendets Riksenhet för polismål inom Rikspolisstyrelsen tillskapar ett rikstäckande organ fristående från polismyndigheterna. Med hänsyn till att vi skall presentera ett fristående organ kan vi inte se att det finns något annat alternativ än att organet får ställning som en helt självständig myndighet inom rättsväsendet direkt under regeringen. Vi föreslår att den nya myndigheten kallas Särskilda utredningsmyndigheten (SUM). I det följande (kapitel 10–16) utvecklar vi hur myndigheten skulle kunna utformas, vilken behörighet den bör ha, vilka befogenheter personalen bör utrustas med, m.m. En analys av för- och nackdelar med en fristående myndighet redovisas i kapitel 18.

10 Närmare om vilka brottsutredningar m.m. som skall omfattas av SUM:s behörighet

10.1 Inledning

I våra direktiv anges att vi skall presentera ett förslag till hur ett från polisen och åklagarväsendet fristående och oberoende utredningsorgan för handläggningen av brottsutredningar mot polisanställda och åklagare skulle kunna vara utformat och organiserat. Direktiven anger således tydligt att organets kompetensområde skall omfatta dels polisanställda, dels åklagare. Vi anser trots detta att det finns skäl att närmare beröra frågan om vilken krets av personer som skall omfattas av Särskilda utredningsmyndighetens (SUM:s) behörighet. Det gör vi i avsnitt 10.2.

I vår översyn av internutredningsförfarandet ingår inte enbart att se över organisationen för brottsutredningar där det brott som utreds har samband med den polisanställdes och åklagarens arbete utan även att överväga organisationen för utredningar av brott begångna utom tjänsten. Det kommer vi att behandla i avsnitt 10.3.

Sedan ett antal år tillbaka har man inom såväl polis- som åklagarorganisationerna arbetat för att få till stånd största möjliga samordning av brottsmisstankar. Samordning med inriktning på den misstänkte innebär att flera brottsmisstankar mot en och samma person handläggs tillsammans under ledning av samma förundersökningsledare. Vi kommer i avsnitt 10.4 att behandla frågan om samordning av misstankar och hur den saken skall lösas i förhållandet mellan SUM och bl.a. polis- och åklagarorganisationerna.

10.2 Avgränsningen av SUM:s behörighet när det gäller personkretsen

10.2.1 Polisväsendet

Polisanställda

Förslag: SUM skall handlägga ärenden om påståenden att en anställd inom polisväsendet har gjort sig skyldig till brott eller på annat sätt handlat felaktigt vid myndighetsutövning.

När det gäller dagens internutredningsverksamhet görs det inte någon skillnad på om det är en polisman eller annan anställd inom polisen som är föremål för en brottsutredning. Brottsutredningar mot såväl polismän som övriga polisanställda handläggs således inom den nuvarande internutredningsorganisationen. Det gäller oavsett vilka arbetsuppgifter den polisanställda har och oavsett om vederbörande för tillfället är tjänstledig eller inte. Det är anställningsförhållandet som avgör om den särskilda reglering som finns i 5 kap. polisförordningen (1998:1558) skall tillämpas. För personer som är tjänstlediga från sin anställning hos polisen är det dock i praktiken endast bestämmelsen i 5 kap. 6 § polisförordningen, som gäller hanteringen av ärenden rörande misstankar om brott som inte har samband med arbetet, som kan bli aktuell. För en polisman som inte upprätthåller sin befattning som polisman gäller dessutom att bestämmelserna om polisman över huvud taget inte skall tillämpas på dem (1 kap. 4 § andra stycket polisförordningen).

Vi har ingen annan uppfattning än att den nuvarande ordningen vad gäller polisanställda skall bibehållas på så sätt att såväl polismän som andra anställda inom polisen skall omfattas av SUM:s behörighet. Under vårt utredningsarbete har det inte heller gjorts några invändningar mot den nu gällande ordningen i denna del.

Att avgöra om en viss person är anställd inom polisen lär inte vålla några problem. Som framgår av avsnitt 2.2.1 består polisen av Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter. Till Rikspolisstyrelsen hör Polishögskolan, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Samtliga anställda vid dessa myndigheter är således anställda inom polisväsendet.

Andra personer verksamma inom polisväsendet

Förslag: Personer som utan att vara anställda inom polisväsendet utför arbete där på grund av förordnande enligt 23 a § polislagen (1984:387) att vara arrestantvakt eller passkontrollant skall omfattas av SUM:s behörighet. Däremot skall inte personer som utan att vara anställda inom polisen utför arbete där på grund av förordnande enligt 5 § lagen (1980:578) om ordningsvakter eller i egenskap av konsult eller annan uppdragstagare omfattas av behörigheten.

Elever som genomgår grundutbildningens polisprogram skall inte omfattas av SUM:s behörighet.

Det finns inom polisväsendet även personer som på olika sätt är verksamma inom polisen utan att vara anställda där. Vi tänker här närmast på sådana arrestantvakter och passkontrollanter som inte är anställda inom polisen utan arbetar som uppdragstagare.

Enligt 23 a § polislagen får en polismyndighet meddela förordnande att vara arrestantvakt eller passkontrollant för den som inte är anställd som sådan inom polisväsendet och inte heller är polisman. Ett förordnande för en arrestantvakt får enligt bestämmelsen avse även bevakningsuppdrag utanför förvaringslokalen.

I 4 kap. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (RPSFS 2000:19, intagna i FAP 403–2) anges som ett allmänt råd att det förfarande som regleras i 2 och 3 kap. i samma FAP även bör tillämpas då en anmälan, som innefattar påstående om brott eller annat felaktigt handlande i samband med arbetet, avser någon som utan att vara anställd inom polisen utför arbete där, bl.a. på grund av ett förordnande enligt 23 a § polislagen. I praktiken är det således så att personer som har ett sådant förordnande som avses i 23 a § polislagen, när det gäller formen för handläggningen av sådana brottsutredningar mot dem som har samband med det arbete som förordnandet omfattar – trots att de inte är anställda inom polisen – i princip är likställda med polisanställda. Den nu återgivna bestämmelsen i FAP 403–2 är dock inte tvingande.

Enligt vår bedömning finns det starka skäl som talar för att den ordning som i dag med stöd av FAP 403–2 tillämpas beträffande sådana arrestantvakter och passkontrollanter som avses i 23 a § polislagen permanentas. Även mot dessa kan nämligen brotts-

misstankar riktas på samma sätt som mot polisanställda. Vi kan inte se att det finns något sakligt skäl till att sådana ärenden inte skall handläggas vid SUM. I allmänhetens ögon är det sannolikt inte någon större skillnad på om en person är anställd inom polisen eller visserligen inte är anställd men tjänstgör inom polisen som arrestantvakt eller passkontrollant. De skäl som kan åberopas för att brottsutredningar mot polisanställda handläggs vid en fristående myndighet gör sig enligt vår bedömning därför gällande också beträffande dessa särskilt förordnade personer.

I FAP 403–2 anges att förfarandet enligt 2 och 3 kap. även bör tillämpas i fråga om en anmälan, som innefattar ett påstående om brott eller annat felaktigt handlande i samband med arbetet, som avser någon som utan att vara anställd vid polisen utför arbete där, på grund av ett förordnande enligt 5 § lagen om ordningsvakter eller i egenskap av konsult eller annan uppdragstagare. I promemorian *Ordningsvakter och väktare* (Ds 2003:50) föreslogs att det i ordningsvaktsförordningen (1980:589) skulle införas en bestämmelse om att en anmälan som innefattar påstående om brott eller annat felaktigt handlande av en ordningsvakt i samband med hans eller hennes tjänstgöring skall handläggas på samma sätt som en anmälan mot en anställd inom polisen. En sådan ändring är ännu inte genomförd. Det är angeläget att SUM:s behörighet avgränsas på ett tydligt sätt för att undvika gränsdragningsproblem. Konsulter och andra uppdragstagare som utför arbete inom polisen bör därför inte omfattas av myndighetens behörighet. Inte heller finns det enligt vår mening tillräckligt starka skäl för att ordningsvakter som utför arbete inom polisen skall omfattas av SUM:s behörighet.

Det har framförts att elever som genomgår grundutbildningens polisprogram bör kunna likställas med polisanställda när det gäller organisationen för brottsutredningar mot dem.

Polisprogrammet omfattar fyra terminers heltidsstudier. Efter examen från polisprogrammet följer en sex månader lång praktikutbildning (aspirantutbildning) vid en polismyndighet. En polisaspirant som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet är enligt 1 kap. 4 § polisförordningen polisman. Därmed omfattas de redan i dag av bestämmelserna i bl.a. 5 kap. polisförordningen som gäller för polismän. Vi har tidigare angett att den nuvarande personkretsen för polisväsendets del skall "överflyttas" till den nya myndighetens behörighet. En polisaspirant under utbildning vid en polismyndighet skall således

omfattas även av SUM:s behörighet. Eleverna som genomgår polisprogrammet är dock varken polismän eller anställda inom polisen. Eventuella brottmisstankar mot dem skall därför – även om det har inträffat vid något enstaka tillfälle – för närvarande inte utredas inom internutredningsorganisationen.

Det har – enligt vad som framförts under utredningsarbetet – förekommit att elever som genomgår polisprogrammet misstänks för att ha begått brott och där brottsutredningen har hamnat bland övriga icke prioriterade utredningar hos polisen. Det innebär att eleven i fråga kan hinna genomgå utbildningen och även få anställning som polis innan den aktuella brottsutredningen är färdigställd. Detta kan ske utan att man vid anställningsmyndigheten känner till den aktuella brottsutredningen. Det har därför framhållits att om elever som genomgår grundutbildningens polisprogram i det nu aktuella hänseendet hanteras på samma sätt som bl.a. de som under tjänstgöringstid fullgör aspirantutbildning vid en polismyndighet skulle detta kunna undvikas. Det är således helt andra skäl än frågan om allmänhetens förtroende som främst skulle motivera att brottmisstankar mot elever som genomgår polisprogrammet skulle handläggas i särskild ordning.

Även om de elever som genomgår grundutbildningen till polis kan sägas verka inom polisen har de inte några sådana uppgifter i egenskap av elever att de kan komma att begå brottsliga handlingar som har samband med något arbete inom polisen. Det finns därför enligt vår bedömning inte tillräckligt starka skäl för att de skall likställas med polisanställda när det gäller formen för handläggningen av brottsutredningar mot dem.

I det här sammanhanget skall framhållas att brottslighet kan utgöra grund för att avskilja en polisstuderande från utbildningen (7 § polisutbildningsförordningen [1999:740]). Det är Rikspolisstyrelsen som beslutar om det. Sådana ärenden är dock inte så vanligt förekommande (se t.ex. Personalansvarsnämnden vid Rikspolisstyrelsen, Verksamhetsrapport med referat av ärenden 2004, avsnitt 4.4).

Sammantaget leder det nu sagda till att vi anser att sådana arrestantvakter och passkontrollanter som avses i 23 a § polislagen skall omfattas av SUM:s behörighet. Däremot skall inte ordningsvakter, konsulter och andra uppdragstagare som utför arbete vid polisen omfattas av behörigheten. Vi kan inte heller se att det finns något vägande skäl att låta elever som genomgår grundutbildningen till polis omfattas av SUM:s behörighet.

10.2.2 Åklagarväsendet

Åklagare

Förslag: Myndighetens behörighet skall omfatta handläggning av brottsutredningar mot samtliga allmänna åklagare. Behörigheten skall även omfatta handläggning av brottsutredningar mot biträdande åklagare och extra åklagare.

När det gäller åklagare finns allmänna åklagare och särskilda åklagare. En allmän åklagare har, om inte annat anges, rätt att väcka åtal i fråga om varje brott som faller under allmänt åtal. Åtalsrätten för en särskild åklagare måste däremot kunna härledas ur en författningsbestämmelse (7 kap. 8 § rättegångsbalken).

Vilka som är allmänna åklagare framgår av 7 kap. 1 § rättegångsbalken. Allmänna åklagare är enligt bestämmelsen riksåklagaren och vice riksåklagaren, överåklagare och vice överåklagare samt chefsåklagare, vice chefsåklagare och kammaråklagare. Exempel på särskilda åklagare är JK och JO samt de tullåklagare som finns inom Tullverket (se 19 och 32 §§ lagen [2000:1225] om straff för smuggling).

När det gäller JK:s åtalsbefogenhet finns bestämmelser om det i bl.a. 5 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn, 12 kap. 8 § regeringsformen och 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. För JO:s del finns bestämmelser om åtalsbefogenhet i 12 kap. 8 § regeringsformen och 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Som har framgått tidigare är JO och JK i dag ensamma behöriga att väcka åtal mot riksåklagaren och vice riksåklagaren när det gäller brott som har begåtts i tjänsten (5 § lagen om Justitiekanslerns tillsyn, 6 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § andra stycket åklagarförordningen [2004:1265]). Det kan nämnas att det är Konstitutionsutskottet som har att besluta om åtal mot en JO för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller tjänst (9 kap. 8 § riksdagsordningen). Det finns inte någon särskild författningsreglering vad gäller behörigheten att väcka åtal mot JK för brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller tjänst. Det finns dock vissa förarbetsuttalanden i frågan. I propositionen om ansvar för funktionärer i offentlig tjänst anfördes att åtal mot JK beslutas av regeringen eller möjligen av riksåklagaren (prop. 1975:78 s. 100) medan det i propositionen om åtal mot offentliga

funktionärer angavs att åtal mot JK skulle kunna beslutas endast av regeringen (prop. 1981/82:34 s. 6).

SUM bör enligt vår mening kunna pröva brottsmisstankar mot samtliga allmänna åklagare men inte mot de särskilda åklagarna. För de allmänna åklagarnas del innebär det således att myndighetens behörighet skall omfatta även riksåklagaren och vice riksåklagaren. Det avgörande skälet för vår ståndpunkt när det gäller de högsta allmänna åklagarna är att när en lägre åklagares handläggning granskas finns det ibland skäl att även granska andra högre åklagares handläggning i samma händelseförlopp. Den högre åklagaren kan i det sammanhanget även komma att vara riksåklagaren.

Ytterligare ett skäl för vår ståndpunkt beträffande de högsta allmänna åklagarna är att SUM kommer att vara specialiserad på brottsutredningar som gäller bl.a. polisens och åklagarväsendets brottsutredande verksamhet. Om ett händelseförlopp, där landets högsta åklagare har varit inblandade, skall bli föremål för en straffrättslig granskning vid ett ordinärt organ bör det kunna ske vid ett organ där den högsta kompetensen och största erfarenheten finns inom området. Vårt förslag innebär att JO och JK inte längre kommer att vara ensamma behöriga att utreda brottsmisstankar mot riksåklagaren och vice riksåklagaren.

Inom åklagarväsendet finns också biträdande åklagare (7 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken). Sådana åklagare får i den utsträckning som regeringen bestämmer utföra uppgifter som skall utföras av allmän åklagare. Väckande eller fullföljande av åtal i Högsta domstolen får dock inte beslutas av någon annan än riksåklagaren. Enligt 4 § åklagarförordningen får riksåklagaren förordna biträdande åklagare vid riksåklagarens kansli. Dessa åklagare får, med vissa i 4 § åklagarförordningen närmare angivna undantag, i den utsträckning som riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som riksåklagaren får utföra.

Biträdande åklagare är således inte allmänna åklagare. Även en biträdande åklagare är dock anställd inom åklagarväsendet. De byråchefer som finns hos riksåklagaren är i allmänhet också biträdande åklagare. Den andra kategorin biträdande åklagare utgörs av åklagare under utbildning. De åklagare som efter godkänd aspirantutbildning anställs för fortsatt tjänstgöring på åklagarbanan blir biträdande åklagare med titeln assistentåklagare (Fitger, *Rättegångsbalken* s. 7:23).

Därutöver finns extra åklagare (7 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). En extra åklagare är en person som har till

tjänsteåliggande att ta befattning med en åklagaruppgift på annan grund än en redan innehavd åklagarställning. Systemet med extra åklagare kan användas bl.a. för tillfälligt anställd åklagarpersonal (pensionerade åklagare m.fl.) och för att ge åklagaraspiranter uppgifter att som ett led i sin utbildning självständigt föra talan i domstol (Fitger, *Rättegångsbalken* s. 7:23).

Enligt vår bedömning skall SUM:s behörighet omfatta såväl biträdande som extra åklagare. Dessa har till uppgift att utföra åklagaruppgifter och det finns därmed inte några sakliga skäl att undanta dem från myndighetens kompetensområde.

Andra personer anställda inom åklagarväsendet m.m.

Förslag: SUM:s behörighet skall också omfatta handläggning av brottsutredningar mot samtliga övriga anställda inom åklagarväsendet.

Inom Åklagarmyndigheten finns drygt 300 personer anställda som inte är åklagare. Denna personalkategori utför inte åklagaruppgifter utan är i stor utsträckning administrativ personal. Vid Ekobrottsmyndigheten – som är en åklagarmyndighet – arbetar emellertid i tämligen stor utsträckning annan personal än polismän och åklagare som brottsutredare. Vi har i avsnitt 2.4 redogjort för den myndighetens organisation. Där framgår bl.a. att polismännen som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten är anställda inom polisen och av det skälet kommer att omfattas av SUM:s behörighet (anmärkas kan att dessa polismän inte utför något arbete inom polisen varför de enligt dagens regelsystem för internutredningar formellt endast omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 6 § polisförordningen). Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar utöver åklagare och poliser även ekorevisorer, ekosekreterare och specialister av annat slag.

När det gäller den del av personalen som är anställd inom åklagarväsendet och som har att verkställa brottsutredningar kan vi inte se något sakligt skäl till att dessa i framtiden inte skall behandlas på motsvarande sätt som polismän med motsvarande arbetsuppgifter inom åklagarväsendet (vi tänker här på de polismän som utför arbete vid Ekobrottsmyndigheten). Den nu aktuella delen av åklagarväsendets personal kan således, på motsvarande sätt som de polismän som verkar inom åklagarväsendet, komma att utföra sitt arbete inom åklagarväsendet på sådant sätt att det finns

anledning att inleda en brottsutredning. Det kan dessutom inte uteslutas att de är inblandade i samma händelseförlopp som en polisman verksam inom eller utanför åklagarväsendet eller en åklagare. Det finns starka skäl som talar för att hela detta händelseförlopp bör kunna granskas av samma myndighet.

Enligt vår bedömning finns det således anledning att låta SUM:s kompetens omfatta även andra personer anställda inom åklagarväsendet än åklagare. Det gäller i första hand sådana anställda som har till uppgift att verkställa brottsutredande åtgärder.

Fråga uppkommer hur personer som är anställda inom åklagarväsendet men som inte har till huvudsaklig uppgift att verkställa brottsutredande åtgärder och som inte heller är åklagare skall behandlas. För polisväsendets del har vi inte gjort någon skillnad beroende på vilka arbetsuppgifter inom polisen som den polisanställda har. Även sådana anställda som arbetar enbart med t.ex. ekonomi- eller fastighetsfrågor skall enligt vårt förslag omfattas av myndighetens behörighet. Så är regelsystemet i den aktuella delen redan nu konstruerat när det gäller dagens internutredningsverksamhets kompetensområde. Vi kan inte se att det finns några sakliga skäl till varför inte samtliga anställda inom åklagarväsendet i nu aktuellt hänseende skall behandlas på motsvarande sätt som polisanställda. Det skapar dessutom ett klart och tydligt regelsystem vilket kommer att underlätta tillämpningen. Här kan tilläggas att sedan hösten 2005 skall brottsanmälningar mot den nu aktuella personalkategorin inom åklagarväsendet handläggas vid Riksenheten för polismål (se ÅFS 2005:7 från och med den 1 januari 2007 ersatt av ÅFS 2006:12). SUM:s kompetens skall således enligt vår mening omfatta samtliga personer anställda inom åklagarväsendet.

10.2.3 Anställda vid andra myndigheter som bedriver brottsutredande verksamhet m.m.

<p>Bedömning: När det gäller viss personal vid andra myndigheter som bedriver brottsutredande verksamhet kan det på sikt finnas anledning att närmare överväga om handläggning av brottsutredningar mot dem skall omfattas av SUM:s behörighet.</p>
--

Det finns även ett antal andra myndigheter vid sidan av polisen och åklagarväsendet som har till uppgift att bedriva brottsutredande

verksamhet. Även vid Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen bedrivs sådan verksamhet. För Skatteverkets del utförs den brottsutredande verksamheten vid de skattebrottsenheter som inrättades under år 1998. Tullverket har ansvaret för utredningar av smugglingsbrott och Kustbevakningen utreder brott inom framför allt miljö- och fiskeriområdena. Det finns i dag inte någon särskild organisation inom polis- och åklagarväsendena för handläggning av brottsanmälningar och på andra sätt uppkomna misstankar om brott mot anställda vid de myndigheter som nu har nämnts.

Allmän domstol är i princip inte inblandad i förundersökningsförfarandet. Det finns dock undantag t.ex. när det gäller vissa tvångsmedelsfrågor samt när det finns behov av att förordna offentlig försvarare eller målsägandebiträde redan under förundersökningen.

Beträffande organisationen för brottsanmälningar mot domare gäller från den 1 januari 2007 följande (se ÅFS 2006:12). Ärenden om brott *i* tjänsten av bl.a. revisionssekreterare, hovrättsdomare och domare i allmän underrätt skall handläggas av riksåklagaren medan ärenden om brott *utanför* tjänsten av justitieråd, regeringsråd, revisionssekreterare, hovrättsdomare och domare i allmän underrätt skall handläggas vid Riksenheten för polismål. Ärenden om brott av domare vid länsrätt och kammarrätt samt regeringsrättssekreterare skall handläggas vid Riksenheten för polismål. Anmälningar om brott *i* tjänsten av bl.a. justitieråd och regeringsråd skall däremot överlämnas till riksåklagaren för vidare befordran till behörig instans. Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten väcks i Högsta domstolen av JO eller JK (12 kap. 8 § regeringsformen).

Sådana befattningshavare som vi nu har nämnt omfattas inte av våra direktiv. Vi vill dock väcka frågan hur de skall behandlas i nu aktuellt hänseende.

Skatteverket

Enligt 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar omfattar Skatteverkets verksamhet enligt lagen bl.a. brott enligt skattebrottslagen (1971:69), 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551), 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., folkbokföringslagen

(1991:481), 11 kap. 5 § brottsbalken och lagen (1986:436) om näringsförbud.

Skattebrottsutredningar leds som regel av en åklagare. I storstadsområdena är det åklagare vid Ekobrottsmyndigheten som leder utredningarna medan det i övriga landet är åklagare vid Åklagarmyndigheten som har den uppgiften (verksamheten finns beskriven i bl.a. Skatteverkets årsredovisning 2005 s. 50 f.).

Enligt lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar får åklagare som leder förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken vid undersökningens verkställande anlita biträde av Skatteverket. Åklagaren får begära biträde av Skatteverket också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. Skatteverket får efter lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006 i begränsad omfattning verkställa beslut om tvångsmedel (prop. 2005/06:169). Beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken får verkställas i de fall våld mot person inte behöver användas. Om husrannsakan verkställs av polisman, får åklagaren uppdra åt Skatteverket att medverka vid förrättningen och genomsöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan (2–4 §§).

Skatteverket får, utan att biträde begärs av åklagare, i fall som avses i 23 kap. 22 § rättegångsbalken (s.k. förenklad brottsutredning) utreda viss brottslighet under förutsättning att den misstänkte dels är över 21 år, dels kan antas erkänna gärningen (5 § lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar). Skatteverket får beträffande vissa brott även bedriva spaning m.m. (6 § lagen om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar).

Tullverket

Inom Tullverket är det den organisatoriska enhet som benämns Tullkriminalenheten vid respektive region i landet som har hand om den brottsutredande verksamheten.

Tullverket får fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående vissa brott. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller i sådant fall Tullverket. Tullverket skall förordna särskilda befattningshavare i verket att fullgöra verkets uppgifter (vid Tullverket finns en särskild tullåklagare). Är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen övertas av en allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för

brottet. En sådan åklagare skall även annars överta ledningen, när detta är påkallat av särskilda skäl (19 § första och andra styckena lagen om straff för smuggling). Åklagarmyndigheten har utfärdat allmänna råd om fördelningen av mål mellan allmän åklagare och tullåklagare (se ÅFS 2005:23).

När en förundersökning leds av en allmän åklagare, får denne anlita biträde av Tullverket. En sådan åklagare 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 (19 § tredje stycket lagen om straff för smuggling).

Beträffande Tullverket kan i övrigt nämnas att tulltjänstemän får genomföra s.k. primärutredning (jfr 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken), 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 närmare om förutsättningarna för det i 20–22, 26 och 27 §§ lagen om straff för smuggling).

En tulltjänsteman har även ålagts en rapporteringsskyldighet samt getts befogenhet att meddela rapporteftergift på motsvarande sätt som gäller för en polisman (11 kap. 7 § tullagen [2000:1281] jfr 9 § polislagen).

Kustbevakningen

De rättsliga befogenheterna för en kustbevakningstjänsteman vid utövandet av Kustbevakningens lagövervakande uppgifter finns i främst lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning, tullagen och lagen om straff för smuggling samt lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.

Lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning innehåller en uppräknning av rättsområden som faller in under Kustbevakningens polisiära ansvar (se 1 §). Lagen innehåller befogenheter för en tjänsteman vid Kustbevakningen att under vissa förutsättningar bl.a. hålla förhör och gripa misstänkta samt att företa husrannsakan (2 § samma lag).

Vid förundersökning rörande brott mot de föreskrifter som avses i 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning får åklagaren eller, om polismyndighet bedriver undersökningen, denna 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 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning). När åklagare eller polismyndighet begär biträde enligt denna bestämmelse innebär Kustbevakningens medverkan i regel att man biträder endast i vissa delar av brottsutredningen.

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 [1983:124] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, jfr 9 § andra stycket polislagen).

Kustbevakningens medverkan i tullkontroll 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 i denna del, förutom av tullagen och lagen om straff för smuggling, huvudsakligen av tullförordningen (2000:1306).

Sedan den 1 februari 2002 har Kustbevakningen getts rätt att inleda och under viss tid leda förundersökning beträffande olagliga utsläpp från fartyg. Kustbevakningen skall förordna särskilda befattningshavare att fullgöra uppgiften att vara undersökningsledare. Åklagare skall dock överta ledningen av förundersökningen bl.a. så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet (11 kap. 4 § lagen om åtgärder mot förorening från fartyg).

Sammanfattande bedömning

Den genomgång som vi nu har gjort visar på ett översiktligt sätt något av den brottsutredande verksamhet som bedrivs vid myndigheter utanför polis- och åklagarorganisationerna. Genomgången är gjord för att tydliggöra något av det samspel som finns mellan olika myndigheter och personer inom samhällets brottsutredande verksamhet. I ett och samma händelseförlopp kan en tulltjänsteman, en skattebrottsutredare, en kustbevaknings-

tjänsteman, en polis eller en åklagare inom åklagarväsendet komma att vara inblandade. När ett sådant händelseförlopp skall granskas rättsligt finns det uppenbara fördelar om det kan ske vid ett och samma tillfälle vid samma myndighet. Det ger större möjlighet att dels skapa en överblick över, dels få fram fullständiga fakta om händelseförloppet.

Även domare i allmän domstol, som i princip inte är inblandade i förundersökningsförfarandet, kan på motsvarande sätt vara inblandade i samma händelseförlopp som i första hand en åklagare.

Ett skäl som enligt vår bedömning kanske starkast motiverar att handläggningen av samtliga brottsutredningar som gäller arbetsrelaterade händelser inom samhällets brottsutredande verksamhet sker vid en och samma myndighet är emellertid att man, som vi tidigare har framhållit, vid den myndigheten kommer att ha den samlade högsta kompetensen i landet inom det området. Hög kompetens brukar i regel anses främja såväl effektiviteten som rättssäkerheten varför även sådana skäl får anses tala för en sådan ordning.

Även frågan om allmänhetens förtroende skulle emellertid kunna motivera att brottsutredningar mot de nu aktuella befattningshavarna handläggs vid en myndighet som är fristående i förhållande till polis- och åklagarorganisationerna. Samtliga de myndigheter som bedriver brottsutredande verksamhet förutsätts ju ha ett nära och förtroendefullt samarbete med varandra.

Mycket talar således för att SUM:s behörighet bör kunna omfatta även annan personal än den som finns inom polis- och åklagarorganisationerna. Vi anser oss emellertid inte inom ramen för vårt uppdrag närmare kunna överväga den frågan.

Vi kommer att återkomma till frågan om myndighetens behörighet när det gäller personkretsen när vi behandlar frågan om samordning av brottsmisstankar i avsnitt 10.4.

10.3 Avgränsningen av SUM:s behörighet med avseende på om brottsmisstanken har samband med arbetet eller inte

Förslag: SUM skall handlägga alla brottsanmälningar m.m. och på andra sätt uppkomna brottsmisstankar som avser polisanställda, vissa uppdragstagare inom polisen och anställda inom åklagarväsendet, oavsett om de har samband med arbetet eller inte.

Brott för vilka föreläggande om ordningsbot kan utfärdas och som i dag inte handläggs inom internutredningsorganisationen skall inte heller handläggas inom SUM.

Nuvarande förhållanden

I 5 kap. polisförordningen finns en särskild författningsreglering avseende polisanställda som har påståtts gjort sig skyldiga till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt handlat felaktigt i sin myndighetsutövning. Där finns också en bestämmelse som behandlar frågan om anställda inom polisen gjort sig skyldiga till brott som inte har något sådant samband (5 kap. 6 § polisförordningen), s.k. fritidsbrott. När det gäller fritidsbrott har polismyndigheten i dag behörighet att besluta om att inleda förundersökning enligt de allmänna bestämmelser som finns i 23 kap. 3 § rättegångsbalken. Polismyndigheten har således motsvarande behörighet att leda förundersökningar rörande fritidsbrott som om det brott som utreds inte hade begåtts av en polisanställd. Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall dock alltid fattas av åklagare. I regel handläggs emellertid även fritidsbrotten på samma sätt som brottsanmälningar/brottsmisstankar som har samband med arbetet, dvs. vid polisens internutredningsenheter. Vad vi nu sagt gäller dock inte fritidsbrott för vilka föreläggande av ordningsbot kan utfärdas. Det rör sig i praktiken om trafikförseelser och liknande.

Det förekommer att man inom polisens internutredningsverksamhet av olika skäl avböjer att genomföra en viss brottsutredning rörande fritidsbrott. Ett ärende som har nämnts av internutredningsenheten i Västerås gällde en omfattande häleriutredning mot en civilanställd inom polisen. I ärendet hade en mycket stor mängd gods tagits i beslag. Eftersom brottet inte hade

något samband med den misstänktes arbete kunde internutredningsenheten avböja att handlägga brottsutredningen.

Påståenden om att en åklagare är misstänkt för brott skall som huvudregel handläggas vid Riksenheten för polismål (se ÅFS 2006:12). Från den 1 januari 2007 gäller detta oavsett om det aktuella brottet har samband med arbetet eller inte. Det finns dock undantag från denna reglering. Som exempel kan nämnas ärenden om ekonomisk brottslighet där Ekobrottsmyndigheten enligt sin instruktion anges som ensam behörig att handlägga vissa typer av anmälningar eller på annat sätt uppkomna brottsmisstankar.

Riksenheten för polismål handlägger även anmälningar med påståenden att andra personer anställda inom åklagarväsendet har gjort sig skyldiga till något brott. Ärenden om brott i tjänsten av överåklagare eller vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum eller vid Ekobrottsmyndigheten skall handläggas av riksåklagaren. Riksenheten för polismål biträder riksåklagaren, JK eller JO i utredningar där de är förundersökningsledare och beslutsfattare.

Fritidsbrotten

Det finns inga exakta uppgifter om antalet brottsutredningar som inte har samband med arbetet inom polis- och åklagarorganisationerna eller vad de avser för typ av brott. Beträffande landets åklagare har vi inte kunnat få fram någon uppgift alls. När det gäller polisanställda har vi däremot vissa uppgifter. Dessa är redovisade i avsnitt 7.4. Polisens internutredningsenhet i Linköping är den enda av polisens enheter som har kunnat redovisa exakta uppgifter i denna del. Från den enheten har uppgetts att det finns statistik för år 2004 och 2005 och att av det totala antalet ärenden år 2004 (508 ärenden) utgjorde 38 ärenden händelser som inte hade något samband med den anställdes arbete medan 31 av 427 ärenden år 2005 avsåg brott utanför tjänsten. Från Riksenheten för polismål i Stockholm har uppgetts att de två åklagare som arbetar i Stockholm under år 2004 *lagförde* 17 polisanställda för händelser som hade samband med tjänsten och 14 polisanställda för händelser som inte hade något sådant samband. Enheten har för år 2005 uppgett att av de anmälda brotten skedde 41 på fritiden. Flertalet avsåg polismän.

Skall fritidsbrotten handläggas inom SUM?

Även om vi inte fått fram några exakta siffror om antalet fritidsbrott och vilken typ av brottslighet det är fråga om kan vi dock konstatera att det rör sig om ett tämligen begränsat antal ärenden sett i förhållande till det totala antal ärenden som hanteras inom polisens internutredningsenheter och Riksenheten för polismål. Frågan om fritidsbrotten skall handläggas inom SUM eller de ordinära polis- och åklagarorganisationerna är emellertid av stor betydelse för våra fortsatta överväganden vad gäller utformningen av myndigheten. Vi skall därför börja med att redovisa de skäl vi funnit för att även sådana brott skall omfattas av myndighetens behörighet och de argument som talar emot en sådan lösning.

Utgångspunkten för våra förslag skall vara att medborgarna skall ha största möjliga förtroende för de brottsutredningar som bedrivs. När det i den allmänna debatten diskuteras att "poliser utreder poliser" har – såvitt vi känner till – de händelser som har gett upphov till denna debatt haft samband med arbetet. Det kan vara så att förtroendefrågan inte gör sig gällande på samma sätt beträffande brottsutredningar som inte har något samband med den misstänkte polisens eller åklagarens arbete. Det kan också påpekas att i det norska systemet för brottsutredningar mot polisanställda och åklagare (se avsnitt 8.3.3) handlägger Spesialenheten för politisaker enbart sådana ärenden där det brott som utreds har samband med den misstänktes arbete. Uppenbarligen har man där gjort den bedömningen att förtroendefrågan gör sig gällande enbart vid brottsutredningar som har samband med den polisanställdes eller åklagarens arbete. Detta skulle kunna tala för att fritidsbrotten inte bör omfattas av SUM:s behörighet.

Enligt vår mening kan man dock inte bortse från förtroendeaspekten vad gäller utredningar av fritidsbrott. De argument som kan anföras för att utredningar rörande arbetsrelaterad brottslighet bör hanteras av en fristående myndighet gör sig gällande också för fritidsbrotten. Även sådana brott bör därför enligt vår mening handläggas inom SUM om inte starka skäl talar emot detta.

Som redan nämnts handläggs utredningar rörande fritidsbrott inom dagens organisation för internutredningar. Skälen till att utredningarna kommit att hanteras på detta sätt trots att författningsregleringen såvitt gäller polisanställda inte kräver det kan vara flera. Ett kan vara att man bedömt det rationellt att slippa

fundera på om den aktuella brottsligheten är arbetsrelaterad eller inte och handlägga alla utredningar rörande polisanställda på samma sätt. Även ett fritidsbrott kan få konsekvenser för den anställdes tjänst och det är en fördel med en sammanhållen hantering av utredningarna. Det finns då ingen risk att något ärende som bör få arbetsrättsliga konsekvenser ”tappas bort”.

Det är emellertid inte alltid så att man handlägger hela utredningen inom internutredningsorganisationen. Ibland tar man hjälp med vissa utredningsåtgärder, som t.ex. att hålla förhör eller genomföra tekniska analyser, från den övriga polisorganisationen. Det gäller i första hand om den utredning det gäller fordrar viss specialistkompetens. Det kan konkret gälla brottsutredningar där barn är målsägande eller utredningar rörande våld mot kvinnor eller narkotikabrottsutredningar. Sådant biträde kan dock behövas även i situationer där det inte fordras särskild specialistkompetens. Som exempel på det kan nämnas när en polisanställd enligt bestämmelsen om s.k. envarsgripande i 24 kap. 7 § rättegångsbalken grips av en butikskontrollant misstänkt för snatteri. Dagens internutredningsenheter har inte resurser för att omedelbart låta en polisman pröva sådana gripanden. Dessa kan för övrigt inträffa under icke kontorstid då polisens internutredningsenheter varken har jour eller beredskap. Gripanden av aktuellt slag prövas därför av polismän inom den övriga delen av polisorganisationen. I regel genomförs också i princip hela brottsutredningen i anslutning till att gripandet prövas.

Här skall påpekas att visst biträde eller hjälp från den övriga polisorganisationen i dag är nödvändig även om den händelse som är föremål för en internutredning är arbetsrelaterad. Vi har inte någon statistik över hur ofta dagens internutredningsverksamhet får hjälp eller biträde från den övriga polisorganisationen med utredningsåtgärder. Enligt uppgift från internutredningsenheterna förekommer emellertid inte sådant biträde i någon större omfattning.

Inte heller i en framtida fristående myndighet för internutredningar kan biträde från den ordinarie polisorganisationen helt avvaras. Det kan emellertid bli problem om SUM alltför ofta måste vända sig till polis- eller åklagarorganisationerna för att begära biträde av personer med specialistkompetens. Om myndigheten blir alltför beroende av sådant biträde för att kunna genomföra utredningsåtgärder på ett snabbt, kompetent och rättssäkert sätt kommer det med fog kunna hävdas att myndigheten, även om den

formellt är fristående i förhållande till polis- och åklagarväsendena, inte är särskilt oberoende. En del av syftet med att placera internutredningsverksamheten i en fristående myndighet skulle då riskera att gå förlorat. Om SUM måste begära biträde från polisorganisationen eller från åklagarväsendet med en viss brottsutredning kommer det dessutom formellt att bli dessa organisationer som prioriterar när utredningsåtgärder skall företas i sådana ärenden. Det finns därmed en risk för att man prioriterar de egna ärendena på bekostnad av de ärenden som kommer utifrån.

Enligt vår bedömning innebär utredningar av fritidsbrott ett begränsat antal tillkommande ärenden där biträde utifrån kan behöva inhämtas. Vid den avvägning som får göras mellan värdet att samtliga utredningar hanteras i en fristående myndighet och det förhållandet att en sådan ordning medför att myndigheten i något fler fall kan bli beroende av bistånd från polis- och åklagarorganisationerna och den risk för att den fristående ställningen därmed ifrågasätts har vi kommit fram till att fördelarna med att handha samtliga utredningar inom SUM överväger. Detta gäller även utredningar rörande ekonomisk brottslighet. Vi föreslår därför att samtliga ärenden rörande påståenden om brott eller anmälningar om felaktigt handlande i myndighetsutövning mot personer som är anställda inom polisen, arrestantvakter och passkontrollanter som arbetar inom polisen och förordnats med stöd av polislagen samt anställda inom åklagarväsendet skall handläggas vid SUM.

10.4 Skall samordning ske när brottsmisstankar riktar sig även mot andra än poliser och åklagare m.m.?

Förslag: Finns särskilda skäl kan SUM till följd av samordning handlägga misstankar om brott mot andra än polisanställda, vissa uppdragstagare inom polisen och anställda inom åklagarväsendet.

Samordning med inriktning på den misstänkte

Sedan ett antal år tillbaka har man inom polis- och åklagarorganisationerna arbetat för att få till stånd största möjliga samordning av brottsmisstankar (se bl.a. Polisens årsredovisning

2004 s. 41). Samordning med inriktning på den misstänkte innebär att flera brottsmisstankar mot en och samma person handläggs i samma ärende. Det kan för den brottsutredande verksamheten i stort innebära att en åklagare som leder en utredning om ett visst brott också får ansvara för utredningen av andra pågående eller nyttillkomna ärenden där saken är av enkel beskaffenhet – trots att de formellt i första hand faller under polisens förundersökningsledning (se 23 kap. 3 § rättegångsbalken) – som finns beträffande den misstänkte personen.

Ett av skälen till att samtliga brottsmisstankar som finns mot en och samma person så långt det är möjligt bör samordnas är att det anses effektivisera den brottsutredande verksamheten. Ett annat skäl till att samordning bör eftersträvas är att det – när åtal har väckts – ökar förutsättningarna för att domstolen skall kunna bestämma gemensam påföljd för den samlade brottslighet som finns beträffande en och samma person. För det fall att samordning av misstankar inte sker och det leder till att åtal mot den misstänkte kommer att handläggas i skilda rättegångar finns dock bestämmelser i 34 kap. brottsbalken som reglerar hur man skall hantera den situationen. Dessa bestämmelser är till just för att förebygga otillfredsställande resultat av att åtal, som hade kunnat handläggas i en rättegång, på grund av tillfälligheter kommit att handläggas i skilda rättegångar (Berg m.fl., *Brottsbalken, En kommentar*, kap. 25–38, s. 34:6).

Det finns föreskrifter utfärdade av Åklagarmyndigheten som behandlar samordning av brottmålsärenden (ÅFS 2005:25). Dessa gäller intern samordning inom åklagarväsendet. Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter skall en åklagare i samband med att han inleder förundersökning eller övertar ledningen av en förundersökning från en polismyndighet eller Tullverket pröva om förutsättningar finns för samordning. Det skall ske genom att åklagaren undersöker om den misstänkte förekommer i misstankeregistret (2 § ÅFS 2005:25). Ett av ändamålen med misstankeregistret, som är ett rikstäckande register, är att kunna underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos bl.a. polismyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person. I misstankeregistret finns uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för vissa brott, bl.a. brott mot brottsbalken eller annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet (2 och 3 §§ lagen om [1998:621] om misstankeregister). Misstankeregistret innehåller således uppgift

om skäligen misstanke i sådana förundersökningar som leds av bl.a. polismyndighet eller åklagare.

Enligt Åklagarmyndighetens föreskrifter behöver samordning inte ske i vissa fall (3 § ÅFS 2005:25). Det gäller om brottsmisstanken genast skall skrivas av eller om brottsmisstanken kan antas komma att kräva betydligt längre utredning än de övriga brottsmisstankarna. Det gäller även om det finns någon annan omständighet som innebär att handläggningen skulle försenas så att en föreskriven frist inte kan hållas eller att handläggningen på annat sätt skulle försvåras avsevärt av en samordning. Om det finns förutsättningar för samordning skall enligt föreskrifterna berörda åklagare samråda om vem som i fortsättningen skall handlägga samtliga brottsmisstankar. Om de inte kan komma överens i frågan skall den hänskjutas till berörda kammarchefer (4 § ÅFS 2005:25).

Vårt förslag att samtliga ärenden om påståenden om brott m.m. rörande personer som arbetar inom polisen och åklagaranställda skall handläggas av SUM medför att ärenden rörande en och samma person kan samordnas på ett enkelt sätt.

Samordning med inriktning på ett och samma händelseförlopp

Det finns även en annan typ av samordning än den som vi nu har redogjort för. Det gäller samordning av misstankar mellan olika personer. Samordningen är då inriktad på att ett och samma händelseförlopp i vilket flera personer är inblandade skall utredas samtidigt under ledning av samma förundersökningsledare.

Samordning av brottsmisstankar mot t.ex. en polismans och en åklagares agerande i samma händelseförlopp kan i princip skötas internt inom SUM. Det kan emellertid också inträffa fall när t.ex. en polisanställd eller en åklagare misstänks för att tillsammans med en eller flera personer, som inte hör till den personkrets som omfattas av SUM:s behörighet, ha begått viss brottslighet. Som exempel på situationer när en privatperson kan vara inblandad kan nämnas det fallet att en polis eller en åklagare misstänks för mutbrott (20 kap. 2 § brottsbalken). Det brottet förutsätter att det finns en annan person som kan misstänkas för bestickning (17 kap. 7 § brottsbalken).

Fråga inställer sig om samordning av brottsmisstankar kan innebära att de ordinära polis- och åklagarorganisationerna i något fall kan få handlägga brottsmisstankar som rör en polisanställd eller

en åklagare och som således formellt faller under SUM:s kompetens. Av principiella skäl anser vi att en sådan samordning inte skall få ske. Frågan om allmänhetens förtroende väger så tungt att vi anser att – om en fristående myndighet bildas – samtliga brottsmisstankar mot anställda inom polis- och åklagarorganisationerna skall handläggas inom den myndigheten. Beträffande de arbetsrelaterade misstankarna inom området för polisens och åklagarväsendets brottsutredande verksamhet finns dessutom specialistkompetensen i framtiden hos SUM. Det utgör också ett tungt vägande skäl som talar för att myndigheten skall handlägga samtliga misstankar av nu aktuella slag.

Däremot behöver inte en samordning som innebär att en brottsutredning som rör en person som inte är anställd inom polis- eller åklagarväsendet handläggs inom SUM uteslutas. Talar särskilda omständigheter för en sådan samordning bör den få ske.

Här skall påpekas att när en brottsutredning genomförs är det – i vart fall initialt – inte alltid känt vem som kan misstänkas för det brott som utreds. Från dagens internutredningsverksamhet kan som exempel nämnas ett fall där en polisman var misstänkt för bl.a. grovt rån och grovt tjänstefel bestående i att han i egenskap av polisman på olika sätt medverkat i utredningen av det grova rånet. Denna medverkan hade ägt rum innan det uppdagades att han var den som kunde misstänkas för det grova rånet. Det stod således först efter en tid klart att den som kunde misstänkas för det grova rånet var en polisman. En stor del av brottsutredningen – bl.a. alla initiala åtgärder – hade då genomförts av den övriga polisen och således inte av polismän vid den aktuella internutredningsenheten. Först när det stod klart att det var en polisman som kunde misstänkas för brottet överlämnades utredningen till en av polisens internutredningsenheter.

Samordning med andra myndigheter

I de situationer som vi nu har beskrivit kan det dock undantagsvis finnas behov av samordning även med, i förhållande till myndigheten, externa organ. Även JO och JK har nämligen att handlägga brottsmisstankar av nu aktuellt slag (se avsnitt 4.6).

Enligt vad vi har inhämtat lämnar varken JO eller JK uppgifter till misstankeregistret. När det gäller eventuell samordning av brottsmisstankar mellan SUM och JO eller JK är den frågan i första

hand kanske främst av teoretiskt och inte av praktiskt intresse. JO och JK inleder totalt sett nämligen inte särskilt många förundersökningar mot sådana befattningshavare som enligt vårt förslag skall omfattas av SUM:s behörighet. Det är än mer sällsynt att en befattningshavare delges misstanke med anledning av sådana förundersökningar. Nämnas kan att JO under verksamhetsåret 2004/2005 inte väckte något åtal mot någon befattningshavare under JO:s tillsyn. Med stöd av 18 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnades under den perioden dock totalt 60 klagomålsärenden till antingen en annan tillsynsmyndighet eller en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. Av de överlämnade ärendena tillhörde 13 ansvarsområde 1 hos JO. Till ansvarsområde 1 hör bl.a. ärenden som gäller de allmänna åklagarna och polisväsendet (JO 2004/2005 bilagan s. 462). När JO enligt 18 § samma lag överlämnar ett ärende till åklagare för att denne skall fullfölja en inledd förundersökning brukar dock den aktuella förundersökningen inte ha fortskridit så långt hos JO att någon har delgetts misstanke om brott.

Åklagare vid Riksenheten för polismål har inför beslut om att inleda förundersökning endast uppgift om en viss person förekommer i misstankeregistret (se avsnitt 16.1.4). I dag kontrolleras inte dessutom om den aktuella personen är föremål för någon misstankedelgivning hos JO eller JK. Några problem med den tillämpade ordningen har uppgetts inte finnas.

Det förhållandet att varken JO eller JK har att lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen för att föras in i misstankeregistret hindrar dock inte att samordning sker. Om t.ex. SUM får vetskap om att en viss befattningshavare, som är föremål för förundersökning hos myndigheten, med anledning av andra händelser än de som myndigheten utreder, redan är föremål för misstankedelgivning hos JO eller JK är det således inget som hindrar att kontakt tas i frågan om myndigheten lämpligen bör handlägga samtliga brottsmisstankar mot den aktuella personen (jfr 18 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 15 § förordningen [1975:1345] med instruktion för Justitiekanslern).

Vem beslutar om samordning?

I enlighet med vad vi framfört ovan bör, om särskilda skäl föreligger, samordning kunna ske genom att en brottsutredning som rör en person som inte är anställd inom polis- eller åklagarväsendet handläggs vid SUM.

SUM kommer att vara ett förhållandevis litet utredningsorgan med begränsade resurser för utredningar om påstådda brott av anställda inom polis- eller åklagarväsendena, arrestantvakter eller passkontrollanter. Om en brottsutredning i huvudsak gäller någon av dessa personer och om en person som inte omfattas av SUM:s behörighet endast i ringa mån har varit delaktig i den påstådda händelsen kan det framstå som naturligt att hela ärendet handläggs vid SUM. Om däremot en polis förekommer endast i liten omfattning i en stor brottsutredning kan det framstå som mest lämpligt att någon samordning inte sker.

Beslut om samordning torde normalt kunna fattas av myndigheterna i samråd. För det fall myndigheterna har delade meningar i frågan bör SUM:s uppfattning, främst med hänsyn till myndighetens begränsade resurser, ges företräde.

11 Befogenheter för SUM:s personal

11.1 Inledning

Enligt direktiven skall vi bl.a. ta ställning till vilka befogenheter som skall ges det fristående organet och dess anställda.

Behovet av befogenheter styrs av de uppgifter som läggs på Särskilda utredningsmyndigheten (SUM). Myndigheten måste utrustas med de befogenheter som krävs för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt.

Internutredare vid landets internutredningsenheter har uppgett att de anser att det är självklart att utredarna vid det fristående organet skall få en polismans fulla befogenheter.

Nedan följer en översiktlig genomgång av de befogenheter som polisen och åklagarna har i dag samt en beskrivning av Tullverkets och Kustbevakningens samt Skatteverkets och Ekobrottsmyndighetens befogenheter. Kapitlet avslutas med våra förslag beträffande de befogenheter som de anställda vid SUM bör ha.

11.2 Förundersökningsledarens befogenheter

Som framkommit tidigare är en rad beslutsbefogenheter knutna till förundersökningsledarskapet. Här kan särskilt nämnas möjligheten att besluta om tvångsmedel såsom hämtning till förhör (6 § förundersökningskungörelsen [1947:948]), beslag (27 kap. 4 § rättegångsbalken), husrannsakan (28 kap. 4 § rättegångsbalken), kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § rättegångsbalken) samt möjligheten att inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § rättegångsbalken) m.m.

Enligt lagstiftningen kan såväl åklagare som polismyndighet både inleda och leda förundersökning och därför används i vissa bestämmelser det neutrala begreppet undersökningsledare. Härmed

åsyftas en förundersökningsledare, som antingen kan vara en åklagare eller en tjänsteman inom polisen.

Förundersökningsledarens ansvar för undersökningens bedrivande är detsamma oavsett om det är en polismyndighet eller en åklagare som leder förundersökningen. Däremot finns det skillnader mellan polismyndighetens och åklagarens befogenheter. Bland åtgärder som åklagaren ensam har rätt att besluta kan nämnas förundersökningsbegränsning (se 23 kap. 4 a § rättegångsbalken) och anhållningsbeslut (se 24 kap. 6 § rättegångsbalken). När det under en förundersökning blir aktuellt att fatta sådana beslut måste åklagaren träda in som förundersökningsledare om detta inte redan har skett.

Också enskilda polismän har ett antal befogenheter under en brottsutredning. I det följande beskriver vi de befogenheter som tillkommer enskilda polismän och åklagare samt redogör för olika tvångsmedel.

11.3 Polismans befogenheter

11.3.1 Inledning

I polislagen, rättegångsbalken och i annan lagstiftning finns uttryckliga regler som ger polisen befogenhet att göra ingripanden som för de drabbade innebär begränsning av någon av de grundläggande fri- och rättigheterna som anges i regeringsformen. Tanken är att den regleringen skall vara i stort sett heltäckande. Ett polisingripande får därför inte grundas enbart på 8 § första stycket polislagen (1984:387) utan det måste finnas ett uttryckligt lagstöd för det ingripande som är aktuellt. Enligt denna bestämmelse skall en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift 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. Om tvång måste tillgripas skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om förundersökning i brottmål reglerar polisens och åklagarens verksamhet från det att det uppkommer anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats till dess att åtal har väckts. Detta är bl.a.

befogenheterna gripande, medtagande till förhör, husrannsakan och liknande tvångsmedel.

Vid sidan av rättegångsbalken och polislagen finns ett stort antal författningar med bestämmelser som i olika hänseenden reglerar polisens befogenheter. Som exempel på sådana befogenheter kan nämnas reglerna i 2 kap. 22 och 23 §§ ordningslagen (1993:1617) som ger polismyndighet befogenhet att i vissa särskilda fall upplösa en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst (jfr 13 b § polislagen). I fordonslagen (2002:574) finns särskilda bestämmelser om befogenhet för polisman att bl.a. utföra flygande inspektion och meddela körförbud. Lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov ger möjlighet att företa sådana prov och enligt körkortslagen (1998:488) kan en polismyndighet vid svårare trafikbrott besluta att omhänderta körkort.

11.3.2 Polislagen

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka och hindra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten samt ingripa när sådana inträffat. Till polisens uppgifter hör också att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp. Dessa uppgifter regleras inte i rättegångsbalken utan finns i stället bl.a. i polislagen.

För att kunna fullgöra sina uppgifter måste polisen vara utrustad med vissa befogenheter att på olika sätt ingripa mot enskilda. Polisens befogenheter i den brottsutredande verksamheten är närmare reglerad i 23–28 kap. rättegångsbalken. För den övriga polisverksamheten finns bestämmelser bl.a. i polislagen. Vissa befogenheter för polismän regleras i 10–24 §§ polislagen. Av dessa befogenheter kan några nämnas.

Enligt 10 § polislagen 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 i vissa situationer som är uppräknade i paragrafen. Paragrafen avser att tillgodose regeringsformens krav på lagstöd för de begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som polisens rätt och skyldighet att använda våld innebär. I paragrafen beskrivs ett antal vanliga typfall då en befogenhet att använda våld tillkommer polisen under förutsättning att andra medel är otillräckliga och att i

det enskilda fallet rimliga proportioner föreligger mellan medel och mål.

Polisen har enligt en rad specialbestämmelser befogenhet att under där angivna förutsättningar besluta att personer skall omhändertas. Som exempel kan anges 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall och 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård. Beslut i dessa fall skall fattas av polismyndigheten och beslutanderätten kan delegeras i första hand till tjänstemän i den s.k. polischefs-karriären (3 kap. 8 och 9 §§ polisförordningen [1998:1558]). Ett tillfälligt omhändertagande enligt 11 § polislagen beslutas av den enskilde polisen i avvaktan på ett myndighetsbeslut.

Av 13 § polislagen framgår att om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avväjas. Om dessa åtgärder är otillräckliga får personen tillfälligt omhändertas. Ett avlägsnande syftar till att föra en person från en plats medan ett avvisande innebär att en person hindras från att komma in i ett område eller en byggnad.

En polisman har vidare befogenhet att avvisa eller avlägsna den som försöker tränga in på avspärrat område när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas (13 a § polislagen). Möjligheten för polisen att upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt 2 kap. 22 eller 23 § ordningslagen får anses innefatta en rätt för polisen att vidta nödvändiga åtgärder för att verkställa ett sådant beslut. Polisen får enligt 13 b § polislagen avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare om det behövs för att syftet med beslutet enligt ordningslagen skall uppnås. Polisen har även rätt att avvisa eller avlägsna den som deltar i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om folksamlingen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för ordningen (13 c § polislagen).

Polisen har rätt att i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Bestämmelser härom finns bl.a. i 23 och 24 §§ polislagen samt i 27 kap. 15 § rättegångsbalken.

Enligt 17 § polislagen får den som omhändertagits med stöd av polislagen tas i förvar. Med förvar avses placering i arrest eller annat låst utrymme. Förvarstagande får dock endast ske om det är nödvändigt med hänsyn till ordning och säkerhet.

Av 19 § polislagen framgår att en polisman som griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand, eller för att hans identitet skall kunna fastställas.

För att söka efter en person som med laga stöd skall omhändertas får en polisman enligt 20 § polislagen bereda sig tillträde till den eftersöktes bostad eller till annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av honom. Detsamma gäller i fråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Bestämmelsen gäller enbart i fråga om husrannsakingar och andra undersökningar som görs med stöd av polislagen eller särskild förvaltningsrättslig lagstiftning. För åtgärder av detta slag som görs inom ramen för brottsutredningar gäller bestämmelserna i rättegångsbalken.

11.3.3 Rättegångsbalken

I rättegångsbalken finns bestämmelser om en polismanns befogenheter i den brottsutredande verksamheten. Bland dessa kan följande nämnas. Enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken är den som befinner sig på plats där brott förövas på polismanns tillsägelse skyldig att följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Om han vägrar utan giltig orsak får polismanen ta med honom till förhöret.

I 24 kap. 7 § rättegångsbalken finns bestämmelser om en polismanns befogenhet att utan anhållningsbeslut gripa den som är misstänkt för brott. Ett gripande förutsätter att det finns skäl att anhålla någon.

Enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken får den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ta föremål som påträffas i beslag. Av andra stycket framgår att 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 en polisman ta föremål i beslag. Detta gäller dock inte brev, telegram eller annan liknande försändelse.

En polisman får enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken företa husrannsakan utan förordnande av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten, om det är fara i dröjsmål. Detta gäller dock inte husrannsakan för delgivning.

11.4 Åklagarens befogenheter

11.4.1 Inledning

Ett beslut att inleda en förundersökning skall enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken fattas av polismyndighet eller åklagaren. Om en åklagare övertar ledningen av förundersökningen av brottet övertar han ansvaret för förundersökningen i dess helhet. En förundersökning avgränsas genom det brott som förundersökningen avser och inte genom vilka personer som berörs.

Som huvudregel skall åklagaren inträda som förundersökningsledare när någon skäligen kan misstänkas för brottet. Om saken är av enkel beskaffenhet kan undantag göras från den regeln.

I vissa fall skall åklagaren träda in som undersökningsledare trots att det ännu inte föreligger en skälig misstanke mot viss person, nämligen när detta är påkallat av särskilda skäl.

Om åklagaren är förundersökningsledare får han anlita biträde av polismyndighet eller uppdra åt polisman att företa en särskild åtgärd för att bedriva förundersökningen.

11.4.2 Rättegångsbalken

Rättegångsbalken innehåller åtskilliga bestämmelser som reglerar åklagarens befogenheter vid förundersökning i brottmål. En del av dessa befogenheter tillkommer förundersökningsledaren och är desamma oberoende av om det är polismyndigheten eller åklagaren som är förundersökningsledare. Vissa befogenheter är förbehållna åklagare.

I 23 kap. 4 a § rättegångsbalken finns processekonomiskt motiverade regler om att förundersökning i vissa fall inte behöver genomföras, s.k. förundersökningsbegränsning. Det kan vara fråga om fall där det inte föreligger proportion mellan kostnaderna för utredningen och sakens betydelse. För nedläggning krävs att det

kan antas att brottet inte skulle leda till svårare påföljd än böter. Vidare kan en förundersökning läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av reglerna om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken eller till följd av regler om särskild åtalsprövning. Åklagare fattar beslut om förundersökningsbegränsning.

Enligt 23 kap. 6 b § rättegångsbalken får frågor om utdömmande av vite som har förelagts för att en person skall infinna sig till förhör under förundersökningen prövas av åklagaren.

När en förundersökning avslutas skall det enligt 23 kap. 20 § rättegångsbalken meddelas beslut i åtalsfrågan. Ett sådant beslut fattas av åklagaren.

Av 24 kap. 6 § rättegångsbalken framgår att anhållningsbeslut endast får meddelas av åklagaren.

Av bestämmelserna i 25 kap. rättegångsbalken framgår att om någon är skäligen misstänkt för ett brott, på vilket fängelse kan följa, och det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, kan han meddelas reseförbud eller anmälningsskyldighet om det i övrigt inte finns anledning att anhålla eller häkta honom. Beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet meddelas av åklagaren eller rätten.

11.5 Tullverket och Kustbevakningen

Tullverket och Kustbevakningen utför en del arbetsuppgifter som liknar de som polisen utför. Dessa kan bl.a. avse förundersökning och tvångsmedel. I detta avsnitt redovisas en del av de befogenheter som tillkommer tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen.

Lagen (2000:1225) om straff för smuggling trädde i kraft den 1 januari 2001 då lagen (1960:418) om straff för varusmuggling upphörde. Avsikten med förändringarna i den nya lagen var att stärka rättssäkerheten och att samtidigt upprätthålla kontrollverksamhetens effektivitet. För att uppnå detta eftersträvades att samma bestämmelser skulle gälla för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen och för polismän i situationer där det typiskt sett är en tillfällighet om ingripandet görs av den ene eller andre.

I lagen om straff för smuggling har befogenheterna för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen utökats till att gälla i motsvarande mån som för polisman när det är fråga om befogenhet

- att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen innan förundersökning har inletts (23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken),
- att häva ett gripande, då det är uppenbart att det inte finns skäl för ett fortsatt gripande (24 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken),
- att utan förordnande av förundersökningsledare, åklagare eller domstol besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning, då det är fara i dröjsmål (28 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken),
- att dels, med motsvarighet i 19 § första stycket 1 polislagen, vid ett ingripande besluta om kroppsvisitation för att omhänderta vapen eller andra farliga föremål, dels ta hand om ett påträffat föremål under den tid som ingripandet pågår.

Befogenheterna för tjänstemännen vid Tullverket och Kustbevakningen är begränsade jämfört med polisens befogenheter bl.a. enligt följande:

- Tjänstemän har befogenhet att utan att ha förordnande av förundersökningsledare, åklagare eller domstol göra husrannsakan i magasin eller liknande och sådana lokaler som är tillgängliga för allmänheten endast om det är fara i dröjsmål.
- Befogenheten att företa kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning och urinprov gäller endast sådana personer som i omedelbart samband med in- eller utresa uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet. Ytlig kroppsbesiktning av den som är under 15 år får ske endast om det finns särskilda skäl för det.

Förundersökning m.m.

Enligt 19 § lagen om straff för smuggling har Tullverket befogenhet att besluta att inleda och bedriva förundersökning enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken. Befogenheterna att fatta sådant beslut omfattar dels brott enligt lagen om straff för smuggling, dels andra brott som avses i 1 § andra stycket samma lag. I bestämmelsen regleras vidare åklagarens skyldighet att ta över ledningen av en sådan förundersökning samt att åklagaren har befogenhet att ta tulltjänstemän i anspråk då åklagaren leder en förundersökning. Åklagaren har inte rätt att meddela anvisningar då förundersökningen leds av Tullverket. När Tullverket leder förundersökningar har Tullverket samma befogenheter och skyldigheter som enligt rättegångsbalken gäller för undersökningsledare. Genom 23 kap. 24 § rättegångsbalken blir även förundersökningskungörelsen tillämplig, i den mån inte något annat följer av bestämmelserna i lagen om straff för smuggling. Det innebär bl.a. följande. Tullverket har befogenhet att

- lägga ned förundersökningen (23 kap. 4 § andra stycket och 4 a § rättegångsbalken)
- hålla förhör med var och en som kan antas lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § rättegångsbalken)
- hämta någon till förhör (23 kap. 7 § rättegångsbalken)
- kvarhålla någon för förhör (23 kap. 9 § rättegångsbalken)
- inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § rättegångsbalken)
- ansöka om kvarstad och interimistiskt ta lös egendom i förvar (26 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken)
- ta egendom i beslag (27 kap. 4 § rättegångsbalken)
- besluta om husrannsakan (28 kap. 4 § rättegångsbalken)

Om saken inte är av enkel beskaffenhet skall ledningen av förundersökningen övertas av en åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet (19 § andra stycket lagen om straff för smuggling).

Tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen har befogenhet att hålla förhör och vidta utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen (20 § lagen om straff för smuggling). Dessa tjänstemän får även ålägga någon att följa med till förhör och ta med personen till förhör. Bestämmelsen gäller de fall då någon inte

har gripits och det inte heller är fråga om beslut av undersökningsledaren att hämta någon.

Enligt 21 § lagen om straff för smuggling har tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen samma rätt som polismän att enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken gripa den som är misstänkt för brott enligt lagen om straff för smuggling eller ett sådant brott som avses i 1 § andra stycket.

Vidare har dessa tjänstemän samma befogenhet att ta egendom i beslag som tillkommer polismän enligt rättegångsbalken (22 § lagen om straff för smuggling). De allmänna förutsättningarna för beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken gäller även då det är fråga om beslag enligt 22 § lagen om straff för smuggling.

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har även samma befogenhet som en polisman att göra husrannsakan samt besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning utan förordnande av undersökningsledare, åklagare eller rätten om det är fara i dröjsmål. Befogenheten kan aldrig gå utöver polisens befogenhet enligt rättegångsbalken.

Behörighetskrav

Beslut om användning av tvångsmedel får, enligt 30 § lagen om straff för smuggling, fattas endast av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen, som innehar befattning som är förenad med sådan befogenhet och som har genomgått erforderlig utbildning för ändamålet. Detsamma gäller för verkställighet av beslut om användning av tvångsmedel.

Bestämmelsen innebär att befogenheterna inskränks till att gälla enbart sådana tjänstemän som innehar en befattning förenad med sådan befogenhet och som hunnit genomgå den utbildning som behövs för att kunna utöva befogenheten. Det ankommer på verksledningarna att besluta om vilken utbildning som skall krävas.

Åtal

I mål om brott enligt lagen om straff för smuggling eller andra brott som avses i 1 § andra stycket får talan föras av särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte skall

föranleda någon annan påföljd (32 § lagen om straff för smuggling).

Bestämmelsen knyter åtalsbefogenheten till i huvudsak samma brott som omfattas av Tullverkets befogenhet enligt 19 § lagen om straff för smuggling att inleda förundersökning. Av 1 § andra stycket samma lag framgår emellertid att åtalsbefogenheten är något snävare på så sätt att den inte omfattar någon form av brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64). Åtalsbefogenheten bestäms så att den omfattar alla dessa slag av brott i den mån brottets straffvärde svarar mot böter och brottet inte likväl skall föranleda någon annan påföljd.

11.6 Skatteverket

Inom skatteförvaltningen bedrivs sedan den 1 januari 1998 brottsutredande verksamhet vid särskilda enheter som är organisatoriskt åtskilda från den övriga verksamheten inom Skatteverket, skattebrottsenheter. Verksamheten regleras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Skatteverkets medverkan är begränsad främst till skatterelaterad brottslighet. Verket får dock medverka vid förundersökning också i fråga om annat brott om åklagaren finner att det finns särskilda skäl för det.

Förundersökning m.m.

Åklagare, som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken, får anlita biträde av Skatteverket. Åklagaren får också begära biträde av Skatteverket i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts. Skatteverket får självständigt utföra s.k. förenklade brottsutredningar, dvs. sådana utredningar av enkel beskaffenhet som kan genomföras utan att tillämpa reglerna om förundersökning (23 kap. 22 § rättegångsbalken).

Vid tillkomsten av skattebrottsenheterna diskuterades om enheterna borde få möjlighet att använda straffprocessuella tvångsmedel (prop. 1997/98:10 s. 50). Några sådana befogenheter infördes inte. I de fall där användandet av straffprocessuella tvångsåtgärder aktualiseras i en skattebrottsutredning fick dessa verkställas av polisen. Efter förslag i prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.*, har utredare vid skattebrottsenheterna getts

befogenhet att, efter uppdrag av åklagare, medverka vid husrannsakan och aktivt eftersöka handlingar. Utredaren har då i princip samma befogenheter som polismannen, dock med det undantaget att han inte får använda våld vid förrättningen. Vidare får utredaren ta handlingar i beslag i den mån våld mot person inte behöver användas (a. prop. s. 58 ff.). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2006 (bet. 2005/06:SkU29, rskr. 2005/06:349).

Underrättelseverksamhet och spaning

Skatteverket får bedriva underrättelseverksamhet och spaning i fråga om brott på skatteområdet.

11.7 Ekobrottsmyndigheten

Av 1 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Vid myndigheten arbetar bl.a. åklagare och poliser. Det ankommer på Rikspolisstyrelsen att tillkalla polismän för verksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten leder den verksamhet som polismännen skall delta i med undantag för åtgärder i verksamheten som enligt lag eller annan författning endast får utföras av anställda inom polisen (14 § förordningen).

Ekobrottsmyndigheten samverkar med andra myndigheter. Det innebär att personal från Skatteverket, exekutionsväsendet, Tullverket och andra myndigheter är placerade vid Ekobrottsmyndigheten i den utsträckning som Ekobrottsmyndigheten och respektive centrala förvaltningsmyndighet kommer överens om.

För Ekobrottsmyndigheten gäller föreskrifterna i åklagarförordningen (2004:1265). I åklagarförordningen hänvisas till bestämmelserna i rättegångsbalken om vilka som är allmänna åklagare och om åklagarväsendet i övrigt samt till bestämmelserna i förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

För Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet gäller således vanliga regler om åklagarverksamhet och polisverksamhet och myndigheten intar inte någon särställning när det gäller befogenheter och operativa uppgifter.

11.8 Överväganden och förslag

11.8.1 Några utgångspunkter

I prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.* har frågan om att överlåta möjligheten att verkställa beslut om straffprocessuella tvångsmedel till skattebrottsutredare diskuterats. Av propositionen (s. 59) framgår bl.a. följande. Tvångsmedel utgör en viktig del av förundersökningsförfarandet. Med hjälp av tvångsmedel kan de brottsutredande myndigheterna bereda sig tillgång till information, säkra bevis eller säkerställa verkställighet av en kommande dom. De flesta tvångsmedel innebär samtidigt ett allvarligt ingrepp i den enskildes rättssfär och i de grundläggande fri- och rättigheterna. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att befattningshavare som fattar beslut om och verkställer dessa tvångsmedel uppfyller de krav som måste ställas när det gäller kunskap och erfarenhet. Effektiva tvångsåtgärder förutsätter såväl planering som ett professionellt genomförande. Av propositionen (s. 58) framgår att JK i sitt remissyttrande har anfört att man av rättssäkerhetsskäl bör vara mycket försiktig med att överlåta rätten att verkställa tvångsmedel till andra yrkeskategorier än polisen.

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen bl.a. att förebygga, uppdaga och utreda brott. Internutredningsenheterna kan i dag bedriva spaning inte bara för att utreda utan även för att uppdaga brott. Avsikten med SUM:s verksamhet är främst att utreda brott till följd av en anmälan. I SUM:s uppgifter bör även ingå att förebygga brott genom att informera anställningsmyndigheterna om bl.a. felaktiga beteenden som förekommit i samband med anmälda händelser. Däremot torde SUM inte ha möjlighet att uppdaga brott genom spaning och underrättelseverksamhet eftersom SUM är en liten myndighet med begränsade resurser. Sammantaget innebär detta att SUM i princip kommer att vara en renodlad brottsutredningsmyndighet.

SUM:s uppgift är att utreda påståenden om brott av anställda inom polis- eller åklagarväsendet eller av arrestantvakter och passkontrollanter och – som vi kommer till senare – att utreda allvarliga personskador eller dödsfall som inträffat under vistelse i en polisarrest eller vid bl.a. ett polisingripande. Vår utgångspunkt är att de anställda i den nya myndigheten måste ges de befogenheter som krävs för att de skall kunna utföra sina uppgifter

på ett tillfredsställande sätt. Det handlar i denna del bl.a. om att fatta och verkställa beslut om straffprocessuella tvångsmedel.

Vad gäller användning av tvångsmedel brukar man tala om några allmänna principer, nämligen legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Legalitetsprincipen innebär att det krävs stöd i lag eller annan författning för att ingripa i en enskilds rättssfär.

Ändamålsprincipen innebär att ett tvångsmedel bara får användas för de syften som anges i lagstiftningen. Principen härleds ur 2 kap. 12 § regeringsformen, av vilken det framgår att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast för ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och att en sådan begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. För varje enskilt tvångsmedel skall anges för vilket eller vilka ändamål tvångsmedlet får användas.

Med behovsprincipen avses att ett tvångsmedel får tillgripas bara om det finns ett påtagligt behov av tvångsmedlet och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Behovsprincipen innebär också att ett tvångsmedel skall upphöra så snart syftet med detta har uppnåtts eller det av andra skäl inte längre finns behov av det.

Proportionalitetsprincipen, slutligen, innebär att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall skall pröva om arten och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Tvångsmedel får tillgripas bara om skälen som talar för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär. Behovs- och proportionalitetsprinciperna överlappar delvis varandra.

Rättegångsbalken innehåller en noga genomtänkt struktur i fråga om vem som får besluta om olika straffprocessuella tvångsmedel. Ju mer ingripande ett tvångsmedel är för den enskilde, desto högre krav ställs på beslutsfattarens kompetens. Med hänsyn härtill får endast domstol besluta om de allra mest ingripande tvångsmedlen. Åklagare får besluta om de flesta typer av tvångsmedel som inte har ansetts kräva domstolsbeslut, medan en polisiär förundersökningsledare eller en enskild polisman har betydligt snävare beslutsbehörighet (Gunnel Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?* s. 18 f. och 62).

11.8.2 Skall särskild utredare vid SUM ha befogenhet att använda tvångsmedel och våld?

Förslag: Särskild utredare vid SUM skall ha polismans befogenheter.

Det har vid flera tillfällen påpekats att principiella skäl talar emot att vidga kretsen av myndigheter som har befogenhet att utöva det statliga våldsmonopolet (se bl.a. Ds 1997:23 *Skattekriminal* s. 198). Polisen har rätt att i vissa situationer använda våld och straffprocessuella tvångsmedel. Även andra tjänstemän än polismän har getts befogenhet att bruka våld i vissa fall och att besluta om tvångsmedel för att på ett effektivare sätt kunna lösa de uppgifter som samhället har ålagt dem.

Tulltjänstemän får i sin brottsutredande verksamhet besluta om tvångsmedel som bl.a. gripande, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning (21, 22, 26 och 27 §§ lagen om straff för smuggling). Regleringen inom tullområdet innehåller inte någon bestämmelse om våldsanvändning vid verkställighet av beslut om tvångsmedel. De tjänstemän inom Tullverket som verkställer sådana beslut är därför hänvisade till bestämmelsen i 29 § polislagen när det gäller våldsanvändning. Denna paragraf ger en tulltjänsteman rätt att använda våld vid verkställighet av frihetsberövande, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och liknande åtgärd, beslag samt sådan husrannsakan som avses i 28 kap. rättegångsbalken. Även tjänstemän vid Kustbevakningen kan under vissa förutsättningar tillgripa tvångsmedel. En sådan tjänsteman har enligt 2 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning samma rätt som en polisman att medta personer till förhör, gripa, företa husrannsakan och verkställa beslag vid brott mot vissa i lagen angivna författningar. Dessa befogenheter får dock utövas endast i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden (5 § samma lag). I lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning finns det vidare regler om våldsanvändning. För att verkställa beslut om tvångsåtgärder får enligt 8 § våld tillgripas, men bara i den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet och inte längre än vad som är oundgängligen nödvändigt. I 29 § polislagen anges också i vilken utsträckning en tjänsteman vid Kustbevakningen får använda våld. Det fordras dock att dessa tjänstemän har genomgått erforderlig utbildning.

De brott som internutredningsenheterna i dag utreder är av mycket skiftande art och ofta av sådan beskaffenhet att utredarnas främsta uppgift är att hålla förhör och att fullfölja utredningen. Det är endast i undantagsfall som det föreligger behov av spaning eller straffprocessuella tvångsmedel och i de fall sådana behov uppstår kan det uppdras åt den vanliga polisorganisationen att utföra dessa uppgifter.

En utredning om ett misstänkt brott förövat av en polisanställd eller en anställd inom åklagarväsendet, antingen i arbetet eller på fritiden, torde genomföras på samma sätt som andra brottsutredningar som polisen hanterar. En utredare vid SUM, som vi valt att kalla särskild utredare, kommer således att utföra samma arbetsuppgifter som en polisutbildad brottsutredare. Den övervägande delen av den nya myndighetens utredningar kommer sannolikt att avse brott där straffprocessuella tvångsmedel inte kommer till användning. Inte heller torde det komma i fråga, annat än i sällsynta fall, att det uppstår behov av att tillgripa våld. Om SUM skall kunna utföra sitt arbete snabbt, effektivt och rättssäkert måste emellertid de särskilda utredarna ha möjlighet att vid behov besluta om och använda alla de tvångsmedel som polisen har befogenhet att använda och också att använda våld. Trots den restriktiva inställning som med fog finns mot att utvidga antalet myndigheter som har befogenhet att använda tvångsmedel och att utöva våld föreslår vi att de särskilda utredarna vid SUM får samma befogenheter som polisen att använda straffprocessuella tvångsmedel och våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Det torde inte vara tillräckligt att begränsa möjligheten att använda tvångsmedel och våld på det sätt som gjorts för tjänstemän vid Tullverket och Kustbevakningen, eftersom utredarna vid den nya myndigheten kan komma att utreda alla tänkbara brott. Det är också otillfredsställande om den särskilda utredaren inte har samma befogenheter som den som är föremål för utredning. De särskilda utredarna vid SUM skall således, enligt vår mening, ha polismans befogenheter.

Befogenheten att fatta tvångsmedelsbeslut och använda våld skall vara förenad med vissa krav på kompetens. Vi återkommer till detta (kapitel 12).

11.8.3 Förundersökningsledarens befogenheter

Förslag: Statsadvokat vid SUM skall vara förundersökningsledare och ha allmän åklagares befogenheter.

I 5 kap. 1 § polisförordningen anges att ett ärende omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning. Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest och skadan är allvarlig eller, slutligen, om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet. Förundersökningsledare i fråga om de ärenden som utreds vid internutredningsenheterna är de åklagare som arbetar vid Riksenheten för polismål. Detta arbetssätt uppges fungera bra. Även i SUM bör åklagarfunktionen hållas isär från den utredande funktionen.

Ärenden i SUM bör i likhet med vad som gäller i dag omedelbart överlämnas till en förundersökningsledare, som vi valt att kalla statsadvokat, för prövning av om förundersökning skall inledas. Vid SUM skall således inte någon motsvarighet till en polisiär förundersökningsledare finnas.

Statsadvokaten skall kunna besluta huruvida förundersökning skall inledas och han måste ha möjlighet att, på samma sätt som åklagare i vanliga brottmål, besluta om tvångsmedel samt väcka och utföra åtal. De befogenheter som en åklagare har enligt gällande bestämmelser skall således även gälla en statsadvokat vid SUM. Det som i lag eller annan författning föreskrivs om förundersökning, åtal, åtalsunderlåtelse och om allmän åklagares befogenheter i övrigt skall tillämpas på statsadvokaterna vid SUM.

11.8.4 Möjlighet att anlita polisen m.fl.

Förslag: Polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten skall på begäran bistå SUM.

Det ligger i sakens natur att en utredningsmyndighet av den beskaffenhet som föreslås inte har samma kapacitet som polisen att exempelvis utföra spaning och använda tvångsmedel. SUM kommer inte att med enbart egen personal kunna utföra alla de åtgärder som bedöms vara nödvändiga i olika utredningar. Vi anser därför att myndigheten måste ha möjlighet att anlita polisen och vid behov ta polisens resurser i anspråk. Det avser främst de situationer under en förundersökning där det kan finnas behov av hjälp för att utföra spaning och för användande av tvångsmedel. En polismyndighet bör vara skyldig att på begäran av SUM bistå myndigheten. Även Kustbevakningen, Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten skall vara skyldiga att på begäran bistå SUM.

12 Kompetensförsörjning i SUM

12.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi ta ställning till hur frågor om kompetensförsörjning skall lösas i det nya fristående organet. I detta kapitel redogörs för våra synpunkter beträffande den kompetens som myndighetens personal bör ha, hur myndigheten skall förse med denna kompetens och hur kompetensutveckling bör ske.

Den högsta kompetensen för brottsutredande verksamhet finns inom polis- och åklagarväsendena, men det finns i dag också andra än polismän som arbetar som brottsutredare. Som tidigare framkommit finns det inom bl.a. Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen personer med erfarenhet från brottsutredande verksamhet. Kvalificerade utredare finns även hos t.ex. försäkringsbolagen. Vi bör utreda om det är lämpligt och möjligt att rekrytera utredare som inte kommer från polisen till den nya myndigheten. Vi måste också undersöka möjligheterna att rekrytera förundersökningsledare/processförare från annat håll än åklagarväsendet.

12.2 Dagens kompetens

I den genomgång som vi har gjort över personalsammansättningen vid landets internutredningsenheter (kapitel 6) framkommer att det vid enheterna finns sammanlagt 34 poliser/utredare och tolv och en halv administrativa tjänster. De poliser som tjänstgör som utredare är kommissarier, oftast med lång erfarenhet av utredningsarbete inom polisen innan de börjar på internutredningsenheten. Flera har specialkompetens i och erfarenhet av utredningar inom vissa specifika områden, såsom övergrepp mot barn eller IT-brottslighet.

Vid Riksenheten för polismål arbetar elva åklagare. Chefen för enheten är överåklagare med placering vid kansliorten i Malmö. Åklagarna är organisatoriskt uppdelade på tre tjänsteställen med tre åklagare på varje ställe. Dessa tjänsteställen finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Enheten i Stockholm har, förutom de två åklagarna som finns där, en åklagare placerad i Umeå och enheten i Malmö har en åklagare placerad i Eksjö. Det finns sammanlagt tre och en halv administrativa tjänster inom Riksenheten för polismål.

12.3 Annan befintlig kompetens

Vid Ekobrottsmyndigheten handläggs en stor del av landets utredningar rörande ekonomisk brottslighet. Personalen utgörs av åklagare, poliser, ekonomer och administrativ personal. De polismän som arbetar vid myndigheten är anställda inom polisen och står till Ekobrottsmyndighetens förfogande. Ekonomerna, kallade ekorevisorer, kommer i stor utsträckning från skatteförvaltningen, medan åklagarna till övervägande del kommer från Åklagarmyndigheten.

Som framkommit tidigare finns det tjänstemän inom andra arbetsområden som arbetar med brottsutredande verksamhet. Dessa är bl.a. tjänstemän vid Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen. De utreder misstänkta brott med anknytning till respektive myndighets kompetensområde. Dessa tjänstemän har oftast en grundutbildning som är anpassad efter myndighetens arbetsuppgifter och därefter har de utbildats för att kunna genomföra kvalificerat utredningsarbete. Det har ansetts mer rationellt att ge brottsutredarna på de olika myndigheterna en kortare utbildning i brottsutredning än att utbilda personer med polisutbildning i de tullrättsliga respektive skatterättsliga regelverken (SOU 2003:114 *Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.* s. 291).

Skattebrottsenheterna bedriver den brottsutredande verksamheten vid Skatteverket. Ett av skälen till att skattebrottsenheterna infördes var att tillföra skatterättslig och skatteadministrativ kompetens till den här typen av brottsutredningar. Enheternas verksamhet är främst inriktad på skatte- och bokföringsbrott. Majoriteten av skattebrottsutredarna har lång erfarenhet från skatteområdet.

Inom Tullverket är det tjänstemän med sedvanlig eftergymnasial tullutbildning som, efter kompletterande utbildning i fråga om brottsutredning, svarar för utredning av misstänkt smuggling och andra brott som utreds av tullkriminalen. En annan kategori brottsutredare har högskoleutbildning som har kompletterats med en grundutbildning inom Tullverket. Dessa utredare är bl.a. ekonomer, jurister och samhällsvetare.

Brottsutredarna inom Kustbevakningen rekryteras internt och de har genomgått en nio månader lång aspiranttjänstgöring.

Utredare av liknande slag finns till viss del även inom det privata näringslivet. Tjänstemän vid bl.a. försäkringsbolag kan ha till arbetsuppgift att utreda misstankar om brottsliga förfaranden.

12.4 Överväganden och förslag

12.4.1 Särskilda utredare

Förslag: Även andra personer än sådana med polisutbildning bör kunna rekryteras som särskilda utredare vid SUM.

Särskilda utredare utan polisutbildning skall genomgå utbildning för att erhålla polisiära befogenheter.

Arbetet som brottsutredare ställer höga krav på den person som utför det. Detta gäller inte minst arbetet som internutredare. En internutredning måste genomföras snabbt, rättssäkert, med hög kvalitet och på ett sätt som gör att förfarandet upplevs som legitimt såväl av de polis- och åklagaranställda som är föremål för utredning som av allmänheten. De utredare som för närvarande arbetar vid landets internutredningsenheter är kommissarier med stor erfarenhet av brottsutredande verksamhet. Dessutom har flertalet av utredarna under lång tid arbetat med utredningar om brottsmisstankar mot andra polismän. Utredningarna i SUM måste kunna bedrivas minst lika effektivt och med minst samma höga kvalitet som i dag. Höga krav måste därför ställas på utredarnas utbildning och erfarenhet.

De särskilda utredarna i SUM skall utföra samma arbetsuppgifter som en polisiär internutredare gör i dag. Vi har i avsnitt 11.8.2 föreslagit att de särskilda utredarna skall ha samma befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel som poliser.

Det övervägande skälet till att vår utredning har kommit till stånd är, som tidigare framgått, att det inte anses lämpligt att poliser utreder brott begångna av andra anställda inom polisen. Det är därför angeläget att undersöka om de särskilda utredarna kan ha annan utbildning och erfarenhet än dagens polisiära brottsutredare.

Vid vissa statliga myndigheter utförs brottsutredningar inom myndighetens verksamhetsområde och dessa arbetsuppgifter utförs av andra än poliser. Vid bl.a. Skatteverket och Tullverket arbetar personer med bakgrund som är lämplig för arbetet vid den enskilda myndigheten och genom kompletterande utbildning och kompetensutveckling har de erhållit kunskap om hur brottsutredningar skall bedrivas. Även om den polisiära utbildningen och erfarenheterna från den brottsutredande verksamheten inom polisen ger goda kvalifikationer för att genomföra brottsutredningar torde dessa arbetsuppgifter kunna utföras av andra än personer med polisbakgrund också inom SUM.

För att tillgodose kraven på effektivitet, kvalitet och rättssäkerhet i förundersökningsarbetet är det av avgörande betydelse att den brottsutredande personalen som rekryteras till myndigheten har hög kompetens för uppgiften och att de kontinuerligt ges utbildning och kompetensutveckling. Som särskild utredare bör en person kunna förordnas som har en viss teoretisk kompetens, praktisk erfarenhet och lämpliga personliga egenskaper. Utöver polisiär bakgrund kan utbildning inom bl.a. juridik, ekonomi, IT och psykologi vara lämplig.

Det bör således inte vara ett krav att samtliga särskilda utredare har polisutbildning utan SUM bör kunna rekrytera särskilda utredare med olika bakgrund och utbildning. En viss del av utredningsarbetet kräver förutom god utredningskunskap emellertid även möjlighet att använda straffprocessuella tvångsmedel. Den som ges befogenhet att använda straffprocessuella tvångsmedel måste ha en relevant utbildning för detta; i praktiken en polisiär utbildning. Detta innebär att ett flertal anställda inom myndigheten måste ha polisutbildning med polismans befogenheter.

Det framstår dock inte som lämpligt att i samma myndighet ha två kategorier av särskilda utredare; en med tvångsmedelsbefogenheter och en utan. Det är vidare angeläget att utredarna t.ex. i förundersökningssituationen har samma befogenheter som de personer som de förhör. Vi menar därför att alla särskilda utredare bör ha polismans befogenheter. De utredare som har

annan utbildning än polisutbildning bör efter intensivutbildning kunna erhålla polisiära befogenheter. En sådan utbildning bör kunna genomföras vid Polishögskolan. Annan kompetens än utredningskompetens bör tillföras myndigheten t.ex. i form av konsultuppdrag. Det bör dock framhållas att det inte torde vara möjligt att inom SUM:s ram upprätthålla all den specialkompetens som kan komma att erfordras i olika typer av utredningar, utan ett visst beroende av resurser från polisen kan komma att bestå.

Inledningsvis bör den viktigaste basen för rekrytering av särskilda utredare till myndigheten vara de poliser som för närvarande arbetar på landets internutredningsenheter. Att inte tillvarata denna kompetens och erfarenhet skulle under avsevärd tid innebära en allvarlig begränsning i SUM:s möjligheter att bedriva sin verksamhet effektivt. Även andra poliser med bred utredningserfarenhet kan anses ha lämplig bakgrund liksom andra personer med passande utbildning och erfarenhet. De särskilda utredare som inte har polisutbildning skall, som vi nyss nämnt, genomgå utbildning för att erhålla polisiära befogenheter. En sådan utredare är emellertid inte behörig att söka en tjänst som polis vid en polismyndighet. Ett krav på laglydnad och svenskt medborgarskap motsvarande det som gäller för en polisman bör uppställas på de särskilda utredarna.

I vart fall i ett inledningsskede – och förmodligen även därefter – är det oundvikligt att det är före detta polisanställda som utreder brottsmisstankar mot bl.a. poliser. Den grund för misstroende mot utredningsverksamheten detta kan innebära får accepteras.

12.4.2 Statsadvokater

Förslag: Som statsadvokat vid SUM skall allmänna åklagare rekryteras.
--

Enligt rättegångsbalken finns det en skillnad mellan allmänna åklagare och särskilda åklagare, där JK och JO är de viktigaste särskilda åklagarna. Allmänna åklagare har enligt 20 kap. 2 § rättegångsbalken rätt att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är föreskrivet. Särskilda åklagares rätt att väcka åtal för brott under allmänt åtal måste, enligt samma paragraf, härledas ur någon bestämmelse som tillägger dem åtalsrätt. Sådana regler finns såvitt gäller JO och JK i 12 kap. 8 § regeringsformen,

såvitt gäller JK i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen samt för såväl JO som JK i deras respektive instruktioner. Vidare finns det bestämmelser om s.k. tullåklagare i 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Under allmänt åtal hör alla brott, som inte uttryckligen har undantagits.

Beslutsstrukturen inom åklagarväsendet skiljer sig från vad som är normalt för förvaltningsmyndigheter, där beslut ankommer på myndigheten och det är en delegationsfråga vem som är behörig att fatta beslut. För åklagare gäller att det är den som utövar funktionen som allmän åklagare som har rätt att fullgöra åklagaruppgifter och fatta beslut, som enligt rättegångsbalken eller annan författning ankommer på åklagare. Rättegångsbalkens reglering utgår således från att åklagaren är självständig i sitt beslutsfattande och att åklagarrollen utövas av en identifierbar individ med ett personligt ansvar (Gunnel Lindberg, *Åklagaren sedd ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 42).

Förundersökningar leds av åklagare i bl.a. de fall där någon är skäligen misstänkt för brott och saken inte är av enkel beskaffenhet. För att verkställa förundersökningen anlitar åklagaren polismyndigheten eller uppdrar åt en polisman att företa en viss åtgärd. Som förundersökningsledare har åklagaren åtskilliga särskilda uppgifter och befogenheter i brottmålsprocessen. Om ett ärende bl.a. gäller en brottsmisstanke mot en anställd inom polisen skall ärendet omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (5 kap. 1 § polisförordningen [1998:1558]).

Arbetet som förundersökningsledare ställer höga krav på bl.a. juridisk kompetens, utredningserfarenhet, organisations- och ledningsförmåga. Dagens internutredningar leds av åklagarna vid Riksenheten för polismål. Det har till utredningen framförts att detta är ett system som fungerar bra.

Med hänsyn till de krav som bör ställas på en förundersökningsledare anser vi att den personal som skall ansvara för förundersökningarna i SUM skall ha åklagarutbildning och rekryteras från de allmänna åklagarna samt ha samma befogenheter som allmänna åklagare (se avsnitt 11.8.3). Enligt 11 § åklagarförordningen (2004:1265) skall frågor om brott som anställda inom polisväsendet är misstänkta för utredas av bl.a. överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare eller vice chefsåklagare. Motsvarande höga kompetens bör uppställas på statsadvokaterna vid SUM. Åtal

som väcks i tjänsten av en statsadvokat skall i samtliga fall behandlas som ett allmänt åtal. Våra direktiv synes utgå från att det är myndigheten som sådan som skall ges åtalsbefogenhet. Vi anser emellertid att en statsadvokat, i likhet med andra åklagare, av rättssäkerhetsskäl måste ha en självständig ställning.

Diskussionen om allmänhetens misstroende mot dagens internutredningsverksamhet gäller även åklagarna eftersom de leder förundersökningar mot andra åklagare. Antalet anmälningar mot åklagare är emellertid förhållandevis litet jämfört med anmälningarna mot poliser. Med beaktande härav och mot bakgrund av att statsadvokaterna inom SUM kommer att arbeta åtskilt från åklagarväsendet anser vi att allmänhetens förtroende för verksamheten i SUM inte i någon nämnvärd omfattning kommer att påverkas av att statsadvokaterna rekryteras från de allmänna åklagarna.

Vi föreslår således att en statsadvokat i SUM skall vara en särskild åklagare och att vad som i lag eller annan författning föreskrivs om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal skall gälla för statsadvokaterna. Endast den som är eller har varit allmän åklagare får anställas som statsadvokat. Av detta följer att endast svensk medborgare kan vara statsadvokat.

12.4.3 Kompetensutveckling

<p>Bedömning: Kompetensutveckling vid SUM bör kunna ske genom att personalen deltar i utbildning som anordnas av polis- och åklagarväsendena och för SUM:s anställda särskilt anpassad utbildning vid Polishögskolan.</p>
--

För att upprätthålla såväl effektiviteten och kvaliteten som rättssäkerheten i utredningsarbetet är det viktigt att den brottsutredande personalen på alla nivåer har hög kompetens för arbetsuppgifterna och får erforderlig utbildning.

Kompetensutveckling kan ske genom att kompetens tillförs den nya myndigheten utifrån genom att personer med skiftande bakgrund och utbildning anställs samt genom att kompetensutvecklingsinsatser genomförs för dem som redan är anställda vid myndigheten.

Om det i myndigheten anställs personer med olika bakgrund vad gäller utbildning och erfarenhet blir den samlade kompetensen bredare än om organisationen endast skulle bestå av personer med samma bakgrund. Genom att anställa personer med viss kompetens kan myndigheten få spetskompetens inom vissa viktiga områden. Detta bör tillvaratas i den brottsutredande verksamheten.

Kompetensutveckling är en viktig förutsättning för att upprätthålla och höja kompetensen hos de anställda. Dessa bör därför kontinuerligt erbjudas kompetensutveckling inriktad främst på brottsutredande verksamhet och förundersökningsledning. Det kan bl.a. handla om metoder för att hantera omfattande utredningar och undervisning i ledarskap för förundersökningsledarna. Utbildningen bör ske i steg så att den som genomgått utbildning successivt förvärvar kompetens för alltmer krävande uppgifter inom den brottsutredande verksamheten.

Utbildning i kvalificerad förundersökningsledning bedrivs i dag vid Polishögskolan. Även skattebrottsutredarna vid Skatteverket genomgår utbildning vid Polishögskolan och tjänstemän vid Kustbevakningen har tidigare erbjudits utbildning vid Polishögskolan. Kompetensutveckling för de anställda i SUM bör kunna ske vid Polishögskolan. Statsadvokaterna vid SUM bör också kunna delta i kompetensutveckling som Åklagarmyndigheten genomför.

13 SUM:s uppbyggnad

13.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi presentera ett förslag på ett fristående organ för brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare. Vi har tidigare funnit att detta organ skall vara en myndighet under regeringen. I detta kapitel diskuteras hur myndigheten skall vara organiserad och var den skall vara lokaliserad. I kapitlet redogörs för Regeringskansliets riktlinjer för organisations- och strukturförändringar inom staten och den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) samt förarbetena till Ekobrottsmyndigheten (Ds 1996:1). Vidare redovisas uppgifter ur betänkandet *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23).

Kapitlet avslutas med utredningens överväganden och förslag beträffande uppbyggnaden av Särskilda utredningsmyndigheten (SUM).

13.2 Den förvaltningspolitiska propositionen m.m.

13.2.1 Allmänt

Enligt Riktlinjer för Regeringskansliets arbete med organisations- och strukturförändringar inom staten ingår det normalt i regeringens kompetensområde att inrätta myndigheter. Regeringen beslutar om myndighetens uppgifter (instruktion), uppgiftsfördelningen mellan myndigheter, ledningsform etc.

I den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294) lades fast att anslagsberoende statlig verksamhet i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Inom ramen för

myndighetsformen finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerhet. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till öppenhet och insyn i förvaltningen. Den enskilde skall kunna åberopa gällande författningar och kunna utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter (prop. 1997/98:136 s. 34).

Myndighetsformen är flexibel och styrning och organisation kan anpassas till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Andra fördelar är att regeringen kan göra vissa ändringar i myndighetens uppgifter och besluta om ändrad ledningsform för myndigheten.

Riksdagen har godkänt regeringens riktlinjer för verksamhetsanpassad myndighetsledning samt kvaliteten i chefsförsörjningen (a.a. s. 47 ff.). Riktlinjerna innebär bl.a. följande.

- Regeringen skall för varje myndighet välja den ledningsform som bäst gagnar verksamheten och de uppställda målen (enrådighetsverk/lekmannastyrelse med begränsade beslutsbefogenheter/styrelse med fullt ansvar).
- Regeringens chefsutnämningar bör i huvudsak avse myndighetschefer.

De centrala förvaltningsmyndigheterna bestämmer i allmänhet sin organisation och anställer andra chefer än överdirektörer på nivån närmast under myndighetschefen enligt 17 och 32 §§ verksamhetsförordningen (1995:1322).

13.2.2 Ledningsform

I den förvaltningspolitiska propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* föreslogs att statliga förvaltningsmyndigheter skall ledas på något av följande tre sätt.

- Av en myndighetschef ensam, s.k. enrådighetsverk.
- Av en myndighetschef som biträds av en lekmannastyrelse.
- Av en styrelse med fullt ansvar.

Utöver de tre ledningsformerna för förvaltningsmyndigheter finns en särskild ledningsform för s.k. nämndmyndigheter där en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten. Regeringen ansåg emellertid att nämndmyndighetsformen bör användas i begränsad omfattning.

Enligt propositionen skall den ledningsform väljas som bäst gagnar verksamheten och de uppställda målen. Det finns således inte någon huvudmodell för ledning av statliga myndigheter. Det är regeringen som beslutar om ledningsform och det skall framgå av myndighetens instruktion. De tre huvudmodellerna för statliga myndigheter ser ut på följande sätt.

Enrådighetsverk

Myndigheten leds av en chef som ensam bär ansvaret inför regeringen för myndighetens verksamhet. Vid sidan av myndighetens chef finns i normalfallet ett rådgivande organ, som utses av regeringen. Det rådgivande organets uppgifter är att delge myndigheten synpunkter på hur myndigheten drivs med hänsyn till de mål statsmakterna har satt upp för verksamheten. Organen är sammansatta på olika sätt och antalet ledamöter varierar.

Enligt propositionen kan enrådighetsverk övervägas i de fall det finns behov av en mer direkt styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning.

Styrelse med begränsade beslutsbefogenheter, s.k. lekmannastyrelse

Myndigheten leds av en chef med ansvar inför regeringen. Vid sin sida har chefen en lekmannastyrelse som utses av regeringen. Styrelsen har både en rådgivande och beslutande funktion. Styrelsen fattar beslut i vissa avgränsade frågor i enlighet med bestämmelser i verksförordningen. Styrelsens främsta uppgifter är att stödja myndighetschefen i arbetet med att utveckla myndighetens verksamhet mot de mål som riksdagen och regeringen har satt upp samt att fatta beslut i vissa specifikt angivna ärenden.

Denna form kan, enligt den förvaltningspolitiska propositionen, vara att föredra när bl.a. bredd och mångfald är önskvärd i

verksamheten eller där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt. Myndighetschef med en lekmanastyrelse är den traditionella ledningsformen och används i de flesta förvaltningsmyndigheter (SOU 2004:23 s. 108).

En huvudprincip är att myndighetschefen skall vara ordförande i styrelsen och att myndighetens chef och styrelsen delar på vissa beslutsbefogenheter.

Styrelse med fullt ansvar

Styrelsen utgör myndighetens högsta ledning och ansvarar kollektivt inför regeringen för myndighetens verksamhet. Myndighetens chef ansvarar för den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer, men myndighetschefen är inte ordförande. Regeringen utser styrelsens ordförande samt övriga ledamöter. Myndighetschefen utses av regeringen efter samråd med styrelsen.

Denna ledningsform kan vara lämplig att välja t.ex. när myndigheten arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar. Ledningsformen styrelse med fullt ansvar är inte reglerad i verksförordningen och styrelsen får sitt ansvar genom att det anges i myndighetens instruktion vilka av verksförordningens bestämmelser som skall tillämpas för myndigheten.

13.2.3 Lokalisering

När en statlig myndighet bildas är det särskilt viktigt att regionalpolitiska aspekter beaktas. Riksdagen har uttalat att frågor om lokalisering av statlig verksamhet som är av större vikt eller på annat sätt av principiellt intresse bör underställas riksdagen. Varje beslut om lokalisering av nya myndigheter bör föregås av noggranna överväganden om möjligheten att i första hand placera dem i länscentrum eller vissa andra orter i eller i anslutning till nationella regionalpolitiska stödområden. Alternativ lokalisering kan vara orter eller regioner där statlig verksamhet läggs ned eller som i övrigt är mindre väl försörjda med sådan verksamhet. I varje fall bör en annan lokaliseringsort än Stockholm övervägas. En generell utgångspunkt skall dock vara att myndigheterna även efter

en sådan lokalisering kan utföra sina arbetsuppgifter effektivt (bet. 1996/97:AU2 s. 26 f., rskr. 1996/97:106).

13.3 Ekobrottsmyndigheten

13.3.1 Förarbetena till Ekobrottsmyndigheten

Inför införandet av Ekobrottsmyndigheten anförde regeringens Ekobrottsberedning i rapporten *Effektivare ekobrottsbekämpning* (Ds 1996:1) att verksamheten vid centrala förvaltningsmyndigheter i många fall regleras på förordningsnivå genom att regeringen bestämmer en förordning med instruktion för myndigheten. När det gäller åklagarmyndigheter och polismyndigheter används däremot i stor utsträckning lagform för att reglera verksamhet och organisation i stort. Förordningsform används huvudsakligen för organisationsfrågor på detaljnivå, administrativa frågor samt för verkställighetsföreskrifter till de föreskrifter som finns i lag (s. 258).

I rapporten angavs vidare att för åklagarverksamhet och polisverksamhet bör man till stor del kunna tillämpa den lagstiftning som redan finns exempelvis i rättegångsbalken och polislagen (1984:387). Avsikten med att inrätta en särskild Ekobrottsmyndighet är ju inte att göra några grundläggande förändringar när det gäller de legala formerna för åklagarverksamhet och polisverksamhet inom ekobrottsbekämpningens område.

Ekobrottsberedningen anförde vidare att åklagare och poliser som arbetar inom Ekobrottsmyndigheten skulle behålla sina respektive yrkesroller och arbeta efter de lagregler som gäller för åklagarverksamhet respektive polisverksamhet i allmänhet. För åklagare som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten bör gälla vad som i lag eller annan författning är föreskrivet om allmän åklagare. Att åklagarna vid Ekobrottsmyndigheten har ställning som allmänna åklagare innebär att de är inordnade i den hierarki för åklagare som slås fast i rättegångsbalken. Riksåklagaren är också i förhållande till åklagarverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten högste åklagare med ansvar för ledningen av åklagarverksamheten i riket (s. 270).

Ekobrottsberedningen föreslog att de grundläggande reglerna för Ekobrottsmyndigheten skulle tas in i en särskild lag, med hänvisning till vad som i befintlig lagstiftning föreskrivs om

åklagarverksamhet och polisverksamhet i tillämpliga delar. Ekobrottsberedningen ansåg att med hänsyn till att Ekobrottsmyndigheten skulle svara för både åklagarverksamhet och polisverksamhet framstod varken rättegångsbalken eller polislagen som en lämplig plats för de grundläggande reglerna för myndigheten.

13.3.2 Instruktion för Ekobrottsmyndigheten

Bestämmelser om Ekobrottsmyndigheten infördes i förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten och någon lag som reglerar verksamheten, som Ekobrottsberedningen förslög, finns således inte. Enligt förordningen är Ekobrottsmyndigheten en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet och föreskrifterna i åklagarförordningen (2004:1265) gäller om inte något annat anges i instruktionen. Även vissa bestämmelser i verksförordningen är tillämpliga på Ekobrottsmyndigheten.

Enligt 8 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten är chefen för myndigheten generaldirektör och har ställning som överåklagare vid handläggning av åklagarfrågor. Generaldirektören biträds av en överåklagare eller vice överåklagare samt av en ledningsgrupp med de ledamöter som generaldirektören bestämmer (9 § samma förordning). Generaldirektören utses av regeringen och skall vara svensk medborgare (11 och 12 §§ samma förordning).

Ekobrottsmyndigheten har det antal åklagarkamrar som myndigheten bestämmer och även i övrigt beslutar myndigheten om sin egen organisation.

13.4 Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23)

I betänkandet *Från verksförordning till myndighetsförordning* (SOU 2004:23 s. 61 f.) diskuteras myndighetsbegreppen. I betänkandet anges bl.a. följande. Enligt regeringsformens terminologi är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för de beslutande församlingarna myndigheter. Även regeringen och domstolarna är således myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna och regeringen benämns förvaltnings-

myndigheter. Någon närmare definition av begreppen domstol respektive förvaltningsmyndighet finns inte i regeringsformen. Samtliga myndigheter under regeringen förutom domstolarna är förvaltningsmyndigheter. Enligt utredningen torde någon närmare definition av begreppet central förvaltningsmyndighet inte finnas. Vad som skiljer centrala förvaltningsmyndigheter från övriga förvaltningsmyndigheter bör, enligt Utredningen om en översyn av verksamförordningen, vara att de centrala förvaltningsmyndigheterna har hela landet som sitt verksamhetsområde. Utredningen menar att regeringen i varje enskild instruktion bestämmer om myndigheten är en central förvaltningsmyndighet eller ej.

Utredningen anser vidare att regeringen i myndighetens instruktion skall ange vilken ledningsform myndigheten skall ha, myndighetens verksamhetsområde och hur många ledamöter en eventuell styrelse, nämnd eller ett råd skall ha. Vidare skall regeringen ange för myndigheten specifika förhållanden, exempelvis om det vid myndigheten skall finnas en personalansvarsnämnd eller något annat särskilt beslutsorgan (s. 72).

13.5 Överväganden och förslag

13.5.1 Myndighetsform

Förslag: SUM skall vara en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen.

Enligt våra direktiv har vi att ange vilken rättslig ställning ett fristående brottsutredningsorgan skall ha. En utgångspunkt är enligt direktiven att organet skall vara fristående och oberoende i förhållande till såväl polisen som åklagarväsendet.

Med hänsyn till att organet, enligt våra direktiv, skall vara fristående och oberoende i förhållande till polisen och åklagarväsendet är en myndighet liknande Ekobrottsmyndigheten utesluten eftersom Ekobrottsmyndigheten dels är en del av åklagarväsendet, dels sysselsätter brottsutredare som är anställda i polisväsendet. En ny myndighet för utredning av brottsmisstankar mot bl.a. poliser och åklagare kan ändå i vissa delar påminna om Ekobrottsmyndigheten. Båda myndigheterna utreder misstänkta brott dock inom olika områden. Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar både åklagare, poliser och personal med annan bakgrund

vilket vi även föreslår skall gälla för den nya myndigheten. Med hänsyn till dessa likheter bör uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten kunna vara en förebild för SUM.

Åklagarmyndigheten är en central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och till åklagarväsendet hör även Ekobrottsmyndigheten (1 § förordningen [2004:1266] med instruktion för Åklagarmyndigheten).

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisen (1 och 2 a §§ förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Vi föreslår att SUM skall vara en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen och att detta skall framgå av myndighetens instruktion. Också denna myndighet kommer att höra till rättsväsendet.

13.5.2 Myndighetschefen

Förslag: SUM skall ledas av en generaldirektör. Generaldirektören skall ha en ställföreträdare. Generaldirektören och dennes ställföreträdare skall utses av regeringen.

Centrala förvaltningsmyndigheter leds i allmänhet av en generaldirektör. Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör, riksåklagaren är chef för Åklagarmyndigheten medan rikspolischefen är chef för Rikspolisstyrelsen. Riksåklagaren och vice riksåklagaren anställs med fullmakt genom beslut av regeringen (7 kap. 3 § rättegångsbalken) och generaldirektören vid Ekobrottsmyndigheten utses genom beslut av regeringen (11 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Även rikspolischefen anställs genom beslut av regeringen (29 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Med hänsyn främst till att de brottsutredande myndigheterna bör organiseras på likartat sätt föreslår vi att SUM skall ledas av en generaldirektör med ansvar för myndighetens verksamhet. Vid myndigheten skall det finnas en person som är ställföreträdare för generaldirektören. De skall båda liksom statsadvokaterna vara särskilda åklagare och ha samma befogenheter som dessa. Generaldirektören och dennes ställföreträdare får även överta uppgifter som skall utföras av en statsadvokat vid SUM (avsnitt 16.3).

Myndighetens generaldirektör och dennes ställföreträdare skall utses genom beslut av regeringen.

13.5.3 Insynsråd

Förslag: Vid SUM skall finnas ett insynsråd som består av generaldirektören och högst sju andra ledamöter. Generaldirektören skall vara ordförande i insynsrådet. Övriga ledamöter skall nomineras av respektive riksdagsparti och utses av regeringen för en bestämd tid.

När det gäller förekomsten av styrelse och dennas uppgifter tillämpas olika principer inom skilda delar av den statliga myndighetsorganisationen.

Enligt verksamhetsförordningen skall styrelsen pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten samt biträda myndighetens chef och föreslå denne de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Styrelsen skall besluta om

- årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,
- åtgärder med anledning av Riksrevisionens revisionsrapporter m.m.,
- revisionsplan m.m. och
- föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Åklagarmyndigheten är ett enrådighetsverk (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2005) utan en beslutande ledningsgrupp. De kontaktorgan som har inrättats har därför som uppgift att på olika sätt ge råd och synpunkter till riksåklagaren inför beslut i viktiga frågor.

Enligt 9 § förordning med instruktion för Åklagarmyndigheten finns vid myndigheten en rådgivande nämnd, som består av en ordförande och högst sex andra ledamöter. I ärenden av större vikt eller principiell betydelse skall nämndens mening inhämtas. Ärenden där det är fråga om att utöva en åklagaruppgift eller att pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall behandlas inte i nämnden. Ordföranden och ledamöterna i nämnden nomineras av respektive riksdagsparti och utses av regeringen.

Av 9 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår att generaldirektören biträds av en överåklagare eller vice överåklagare samt en ledningsgrupp med de ledamöter som generaldirektören bestämmer.

Varken Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten har således någon styrelse enligt bestämmelserna i verksförordningen. Som tidigare framgått finns emellertid vid Åklagarmyndigheten en rådgivande nämnd. Nämnden utövar i praktiken också lekmanna-insyn inom Ekobrottsmyndighetens verksamhet.

Rikspolisstyrelsen har en styrelse bestående av högst åtta personer inklusive rikspolischefen, som är styrelsens ordförande. Vid handläggning av ärenden på Säkerhetspolisens eller Rikskriminalpolisens område ingår också säkerhetspolischefen respektive rikskriminalchefen i styrelsen. Andra styrelseledamöter än rikspolischefen, säkerhetspolischefen och rikskriminalchefen förordnas av regeringen för en bestämd tid enligt 19 och 31 §§ förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Bestämmelserna i 11–13 §§ verksförordningen om styrelsens ansvar och uppgifter gäller för Rikspolisstyrelsens styrelse. Denna skall även följa verksamheten vid Säkerhetspolisen och en gång per år och därutöver när det behövs lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder (22 § förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

I varje län finns en polismyndighet och för ledningen av varje polismyndighet finns en polisstyrelse. Enligt 5 § polislagen utses polisstyrelsens ledamöter utom polischefen av regeringen. Ledamöterna i polisstyrelsen skall enligt 5 kap. 4 § polisförordningen som huvudregel fortlöpande underrättas om de ärenden som utreds av internutredningsenheterna.

Enligt Regeringens proposition 1985/86:100, med förslag till statsbudget för budgetåret 1986/87 (bil. 4 s. 62–65) torde en medverkan från medborgarrepresentanternas sida öka allmänhetens förtroende för handläggningen av brottsanmälningar mot polismän. En utgångspunkt bör, enligt propositionen, vara att representanterna för en sådan delegation inte skall ha till uppgift att delta i förundersökningsledningen och de skall inte kunna fatta några för åklagaren bindande beslut. Lekmännens främsta uppgift bör i stället vara att fortlöpande följa själva förundersökningsarbetet. De bör i den utsträckning som är lämplig hålla sig underrättade om vilka utredningsåtgärder som vidtas i anledning av våldsanmälningar och om resultatet av åtgärderna. Departements-

chefen menade att en ordning för lekmanamedverkan efter dessa linjer är värdefull som en förstärkning av den medborgerliga insynen och den torde också komma att motverka föreställningar om att utredningarna inte skulle gå rätt till.

Vi föreslår att SUM, i likhet med organisationerna inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, skall vara ett enrådighetsverk med en myndighetschef som ensam bär ansvaret inför regeringen för myndighetens verksamhet. Medborgerlig insyn i SUM:s verksamhet är viktig inte bara från demokratisk synpunkt utan också för att skapa och upprätthålla ett förtroende för den bedrivna verksamheten från allmänhetens sida. För att garantera en sådan insyn skall myndigheten ha ett rådgivande organ. Det rådgivande organet, insynsrådet, bör ha till uppgift att följa verksamheten vid myndigheten och delge generaldirektören synpunkter på hur myndigheten drivs med hänsyn till de mål som statsmakterna har satt upp för verksamheten. Insynsrådet skall bestå av generaldirektören och högst sju andra ledamöter. Generaldirektören skall vara ordförande i rådet. Ledamöterna bör nomineras av respektive riksdagsparti och utses av regeringen för en bestämd tid.

Polisstyrelserna inom varje polismyndighet har i dag rätt till insyn i internutredningsenheternas verksamhet och möjlighet att i vissa fall följa förundersökningar (se 5 kap. 4 och 5 §§ polisförordningen och 7 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). En viktig förutsättning för att upprätthålla allmänhetens förtroende för SUM är att det finns möjlighet till insyn i verksamheten. Ledamöterna i polisstyrelsen bör därför fortlöpande underrättas om de ärenden som utreds av SUM och som avser personer anställda inom den egna polismyndigheten eller arrestantvakter eller passkontrollanter som förordnats enligt polislagen. I likhet härmed bör även Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten på lämpligt sätt informeras om ärenden vid SUM som rör anställda inom åklagarväsendet.

Polisstyrelsernas möjlighet till insyn i förundersökningsarbetet i enskilda ärenden försämras i och med att ärendena inte finns kvar inom polisväsendet. Även om ett ärende i SUM avser en person anställd vid polismyndigheten kan det inte anses lämpligt att ge polisstyrelsen möjlighet att på det sätt som sker i dag följa ärenden när dessa flyttats över till en fristående myndighet. Detta kan upplevas som en försämring i förhållande till i dag. SUM:s information till polis- respektive åklagarväsendet om pågående

ärenden förutsätts dock vara omfattande och informativ för att i så stor utsträckning som möjligt tillgodose arbetsgivarmyndigheternas behov av information.

13.5.4 Organisation och lokalisering

Förslag: SUM skall ha det antal avdelningar som myndigheten själv bestämmer. I övrigt bestämmer myndigheten själv sin organisation.

Bedömning: Myndigheten bör bedriva verksamhet i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Västerås och Umeå.

Uppbyggnaden av en myndighet varierar och under senare tid har myndighetsorganisationen inom flera förvaltningsområden ändrats så att den centrala myndigheten och underlydande regionala och lokala myndigheter har ersatts av en enda myndighet. Denna myndighet kan emellertid ha regionala och lokala enheter (SOU 2004:23 s. 165).

Verksförordningen innehåller inte några bestämmelser som reglerar fördelningen av uppgifter och ansvar mellan central, regional och lokal myndighet. Sådana bestämmelser finns främst i de instruktioner som gäller för respektive förvaltningsområde och myndighetens arbetsområde.

Vid Åklagarmyndigheten bestäms organisationen av myndigheten i de delar som inte är reglerade i förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten. Vid Ekobrottsmyndigheten finns det antal åklagarkammare som myndigheten bestämmer och i övrigt beslutar myndigheten om sin organisation. Rikspolisstyrelsen bestämmer sin egen organisation i de delar den inte är reglerad i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen eller i förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen.

En utgångspunkt för vårt arbete har varit att den verksamhet som nu bedrivs vid internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål i princip bör kunna bedrivas på motsvarande sätt även när den har flyttats över till SUM.

Åklagarmyndigheten har 41 åklagarkammare som svarar för den operativa åklagarverksamheten och en central ledningsnivå. Ekobrottsmyndigheten har också kammare som operativ nivå och en generaldirektör som leder myndigheten. Vi föreslår att SUM, på liknande sätt, skall vara indelad i kamrar. Vi har valt att kalla

kamrarna för avdelningar. SUM får själv bestämma antalet avdelningar. Genom att inrätta avdelningar får myndigheten det avstånd mellan den operativa verksamheten och den strategiska myndighetsledningen som möjliggör ett trovärdigt överprövningsförfarande (se avsnitt 16.3). En avdelningschef under generaldirektören skall vara statsadvokat och ha ansvaret för verksamheten vid avdelningen. Myndigheten skall i övrigt själv besluta om sin organisation.

Med hänsyn till att en stor del av SUM:s arbete kommer att innebära att de särskilda utredarna genomför förhör med bl.a. misstänkta, målsägande och vittnen är det lämpligt att myndigheten är indelad i enheter lokaliserade på några orter i landet. Dessa bör vara strategiskt placerade med hänsyn till myndighetens verksamhet. Detta innebär bl.a. att ett förhör inklusive restid helst bör kunna genomföras under en arbetsdag.

Polisens internutredningsenheter är för närvarande belägna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping, Västerås och Umeå, medan de åklagargrupper som tillhör Riksenheten för polismål är belägna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Denna indelning förefaller fungera väl och enligt vår bedömning bör verksamheten åtminstone inledningsvis kunna bedrivas på dessa orter även när den bryts ut och placeras i en fristående myndighet. SUM:s kansliort bör vara Malmö.

13.5.5 Dimensionering

<p>Bedömning: Antalet anställda vid SUM uppskattas till något fler än vad som för närvarande arbetar vid internutredningsenheter och Riksenheten för polismål.</p>

Vid de befintliga internutredningsenheter arbetar för närvarande 34 utredare och det finns tolv och en halv administrativa tjänster. Vid Riksenheten för polismål arbetar elva åklagare och det finns tre och en halv administrativa tjänster.

Enligt våra förslag skall de disciplinärenden som i dag handläggs av internutredningsenheter vara kvar inom polisen. Internutredningsenheten i Göteborg har uppskattat att en tredjedel av de anställda vid enheten kommer att vara kvar inom polisen för att handlägga dessa ärenden. Enheten i Stockholm har uppskattat att drygt två heltidstjänster av enhetens sammanlagt tolv utredare och

jurister krävs för arbetet med disciplinärendena. Andra enheter har bedömt att andelen disciplinärenden är lägre. Det innebär att i vart fall en del av de tjänster som i dag finns vid internutredningsenheterna även fortsättningsvis kommer att behövas inom polisen. Det är emellertid svårt att uppskatta hur många det rör sig om. Vi bedömer att ungefär sju av de tjänster som för närvarande finns inom internutredningsenheterna behöver finnas kvar inom polisen för hanteringen av disciplinfrågorna.

Den verksamhet som internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål bedriver i dag torde kunna bedrivas av SUM med i princip samma antal anställda. Verksamheten i SUM kommer emellertid dessutom att kräva personal för hantering av överprövningar, överklaganden till Högsta domstolen, skilda föredragandeuppgifter till generaldirektören m.m. Dessa arbetsuppgifter kan antas medföra att ytterligare tre tjänster som statsadvokat bör inrättas.

SUM kommer härutöver att behöva anställa ny personal för bl.a. myndighetens styrning och hantering av övergripande frågor till stöd för verksamheten, ekonomi och personalärenden samt datorstöd.

Sammantaget innebär detta att antalet anställda vid SUM kommer att överstiga det antal som nu är verksamma vid internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål. Antalet anställda vid SUM kan beräknas uppgå till omkring 70 personer (se vidare avsnitt 17.2).

14 Förfarandet i SUM vid utredning av påståenden om brott

14.1 Inledning

Förfarandet vid Särskilda utredningsmyndigheten (SUM) bör enligt vår mening i stort motsvara förfarandet vid dagens internutredningsenheter och Riksenheten för polismål. Det som enligt lag eller annan författning gäller för förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse och om allmän åklagares befogenheter i övrigt för brott under allmänt åtal skall gälla även för statsadvokat vid SUM. I detta kapitel redogör vi för förfarandet vid handläggningen av ärenden om påståenden om brott vid SUM.

14.2 Inkomna ärenden

Förslag: En anmälan som har inkommit till polisen, Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten skall omedelbart överlämnas till SUM.

Ett ärende skall handläggas av en statsadvokat vid SUM.

En anmälan om misstanke om brott begånget av en person anställd inom polis- eller åklagarväsendet eller av en arrestantvakt eller en passkontrollant kan lämnas in till polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller SUM. Inledningsvis – innan SUM är inarbetad – torde en tämligen stor andel av anmälningarna komma in till andra myndigheter än SUM. Om ärendet inte har lämnats in till SUM skall det omedelbart överlämnas dit. Det är SUM som skall göra bedömningen av om ärendet är av sådan beskaffenhet att en förundersökning skall inledas. Polisen, Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten skall inte göra någon egen bedömning av om ärendet är av sådan natur att en förundersökning kan komma i fråga utan alla anmälningar skall överlämnas till SUM. Detta gäller även inom polis- och åklagarväsendena internt upprättade

klagomål. Gränsdragningsproblem kan naturligtvis uppkomma. Om anställningsmyndigheten anser att det är oklart om ett ärende skall utredas av myndigheten eller av SUM, bör ärendet lämnas över till SUM som får avgöra vilken myndighet som skall ansvara för handläggningen.

Om en anmälan har kommit in till polisen, Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten och det omedelbart behöver vidtas en utredningsåtgärd bör den myndighet som fått in anmälan se till att detta görs. En sådan åtgärd torde vanligtvis utföras av polisen.

Efter det att en anmälan har kommit in till SUM skall ärendet lottas på en av statsadvokaterna som herefter ansvarar för att utredningen genomförs på ett korrekt sätt. Material samlas in rörande den anmälda händelsen för att sedan ligga till grund för statsadvokatens ställningstagande till om förundersökning skall inledas eller inte.

Som vi tidigare redogjort för (se avsnitt 7.2.1) inleds förundersökning endast i ett mindre antal fall av anmälningarna. Detta har sin grund i bl.a. att en del av anmälningarna inte innehåller påståenden om brott utan utgör allmänna klagomål riktade mot polisen (se de exempel som anges i avsnitt 7.2.1). De ärenden där någon förundersökning inte inleds skall snarast överlämnas/återlämnas till anställningsmyndigheten (se avsnitt 14.4).

Om flera ärenden rör en och samma anställd inom åklagar- eller polisväsendet skall ärendena i möjligaste mån samordnas och handläggas gemensamt. Även vid misstankar om brott som rör både en person som omfattas av SUM:s kompetens och en utomstående person kan, om särskilda skäl talar för det, hela utredningen handläggas vid SUM (se 2 § tredje stycket förslaget till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.). Möjligheten till samordning skall beaktas så snart det har framkommit skäl till det (se avsnitt 10.4).

14.3 Underrättelse till anställningsmyndigheten

Förslag: SUM skall underrätta anställningsmyndigheten eller, i fråga om beslut avseende sådan arrestantvakt eller passkontrollant som förordnats med stöd av 23 a § polislagen (1984:387), den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör, om att förundersökning inleds, inte inleds eller läggs ned eller om att åtal väcks.

SUM skall snarast underrätta anställningsmyndigheten eller, i fråga om sådan arrestantvakt eller passkontrollant som förordnats med stöd av 23 a § polislagen, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör, om omständighet som kan vara av betydelse för bedömningen av om en befattningshavare bör avskedas eller avstängas från sin tjänst eller, vad gäller arrestantvakt eller passkontrollant, inte längre förordnas på grund av misstanke om brottslig gärning eller annat grovt olämpligt beteende.

Det är naturligtvis av stort intresse för arbetsgivaren att snabbt få besked om den bedömning som görs i anledning av en anmälan. Om en statsadvokat vid SUM beslutar att en förundersökning skall inledas, inte inledas eller läggas ned eller att åtal skall väcks skall den myndighet där den misstänkte är anställd så snabbt som möjligt få besked om detta. Om ett beslut rör en arrestantvakt eller en passkontrollant skall den polismyndighet underrättas där vakten eller kontrollanten tjänstgör. Det är sedan en fråga för den myndigheten att vidta de åtgärder som kan behövas, t.ex. anmäla ärendet till Statens ansvarsnämnd respektive Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd eller riksåklagaren.

En disciplinpåföljd får enligt 17 § lagen (1994:260) om offentlig anställning meddelas bara om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförts mot honom. Det är därför angeläget att arbetsgivaren utan alltför lång tidsutdräkt får information om anmälningen.

Om det i en utredning framkommer en omständighet som kan vara av betydelse för bedömningen av om en befattningshavare bör avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av misstanke om brott eller något annat grovt olämpligt beteende skall SUM snarast anmäla det till anställningsmyndigheten eller till den myndighet där arrestantvakten eller passkontrollanten tjänstgör. Av 18 § lagen (1982:80) om anställningsskydd framgår att arbetsgivaren i princip

inte får grunda ett avskedande enbart på omständigheter som han känt till mer än två månader. Arbetsgivaren torde ofta ha kännedom om allvarliga händelser. Det kan ju också vara så att det är arbetsgivaren själv som har överlämnat ärendet. I ett sådant fall har arbetsgivaren möjlighet att redan i samband med överlämnandet vidta de åtgärder som är erforderliga. Utredningen vid SUM kan emellertid innebära att nya graverande uppgifter som inte varit kända för arbetsgivaren kommer fram. SUM:s kompetens är inskränkt till att utreda och beivra gärningar straffrättsligt. Det arbetsrättsliga ansvaret ligger fortfarande på arbetsgivaren. Det är därför viktigt att SUM snarast underrättar anställningsmyndigheten eller den myndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör om framkomna uppgifter så att de arbetsrättsliga åtgärder som kan krävas kan vidtas.

14.4 Överlämnande av ärenden till anställningsmyndigheten

Förslag: Ärenden där SUM inte inleder förundersökning skall så snart som möjligt överlämnas till anställningsmyndigheten eller, vad gäller arrestantvakter och passkontrollanter som förordnats enligt 23 a § polislagen, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör.

Det är Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd, riksåklagaren vad gäller anställda inom åklagarväsendet som inte är åklagare eller, i fråga om åklagare och vissa högre befattningshavare inom polisen, Statens ansvarsnämnd, inte SUM, som skall handlägga ärenden om disciplinansvar och andra arbetsrättsliga frågeställningar. En förhållandevis stor andel av de anmälningar som i dag kommer in till internutredningsenheterna utgörs av disciplinärenden. Sådana ärenden skall naturligtvis inte handläggas av SUM utan överlämnas eller skickas tillbaka till anställningsmyndigheten för vidare handläggning där. Arbetsgivaren har emellertid ett berättigat intresse av att få kännedom om även anmälningar som i och för sig inte kan komma att aktualisera någon disciplinåtgärd. Också sådana anmälningar kan i olika avseenden ha betydelse för anställningsförhållandet. Det är därför angeläget att arbetsgivaren ges möjlighet att få en helhetsbild av de anmälningar som har riktats mot en anställd. Alla ärenden där SUM inte inleder förundersökning skall

därför enligt vår mening överlämnas till anställningsmyndigheten eller, i förekommande fall, den polismyndighet där arrestantvakten eller passkontrollanten tjänstgör.

14.5 Information till allmänheten

Bedömning: Information om verksamheten på internet och utförligt motiverade beslut ger goda förutsättningar för förtroende för SUM:s verksamhet.

Vi har tidigare (avsnitt 9.5) uppgett att en viktig faktor för att skapa förtroende för verksamheten vid SUM är att allmänheten får information om hur utredningarna bedrivs. Ett led i denna strävan är att statsadvokaterna på ett informativt och begripligt sätt motiverar sina beslut. Till viss del torde lämpligt utformade "mallar" kunna användas. Enligt uppgifter framkomna vid sammanträffande med Spesialenheten for politisaker i Norge har allmänheten bl.a. till följd av utförliga skäl för besluten förtroende för den bedrivna verksamheten.

Information om SUM:s verksamhet på en hemsida på Internet torde också kunna förbättra allmänhetens insyn i SUM:s verksamhet och ge förståelse för verksamheten (jfr den hemsida som The Independent Police Complaints Commission har, se www.ipcc.gov.uk).

14.6 Beredskap

Förslag: Statsadvokat och särskild utredare vid SUM skall ha beredskap.

Åklagarna vid Riksenheten för polismål har beredskap under icke ordinarie arbetstid. Jourhavande åklagare kan då oftast per telefon till polisen ange vilka åtgärder som skall vidtas i inledningsskedet av en utredning. Poliserna vid internutredningsenheterna har däremot inte någon beredskap. Det innebär att eventuella utredningsåtgärder vid behov måste vidtas av den vanliga polisen.

De inledande åtgärderna i en utredning är viktiga för det fortsatta utredningsarbetet. Med hänsyn härtill och att SUM endast i begränsad omfattning bör anlita polisen för utrednings- och

spaningsuppdrag måste de anställda vid SUM ha beredskap. Statsadvokaterna måste ha beredskap för att kunna lämna direktiv till lämpliga utredningsåtgärder som måste vidtas och de särskilda utredarna måste ha beredskap för att kunna utföra dessa åtgärder. Om en händelse inträffar långt från en ort där SUM är lokaliserad och en utredningsåtgärd måste vidtas omgående bör emellertid statsadvokaten ha möjlighet att anlita den lokala polisen.

15 Obligatoriskt utredningsförfarande vid dödsfall och allvarliga skador i samband med polisingripande m.m.

15.1 Inledning

Osmo Vallo-utredningen har i sitt betänkande *Osmo Vallo – utredning om en utredning* (SOU 2002:37) lämnat förslag på ett särskilt obligatoriskt utredningsförfarande och hur frågan om ett rättsligt biträde skall lösas för fall där någon avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande men där det inte finns misstanke om brott. Utredningens arbete syftade till att tjäna som underlag för regeringens fortsatta överväganden i frågan om förändringar borde vidtas när det gäller utredningar av dödsfall och allvarliga personskador i samband med polisingripanden. Förslagen är riktlinjer för vilka fortsatta utredningsåtgärder och förändringar som utredningen ansåg bör vidtas. I utredningens uppdrag ingick inte att lämna förslag till författningstext.

Enligt våra direktiv skall vi utreda formerna för och lägga fram förslag på ett obligatoriskt utredningsförfarande. Förslagen i Osmo Vallo-utredningens betänkande skall tjäna som utgångspunkt för våra överväganden. Vi skall vidare överväga vilket behov de efterlevande eller den som skadats allvarligt kan antas ha av rättsligt biträde inom ramen för utredningsförfarandet och hur detta behov bör tillgodoses.

Osmo Vallo-utredningen hänvisade i sitt betänkande till en rapport av JK från november 1998, *Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripande*. JK uppgav bl.a. att det är angeläget att åklagare och polisens utredningsenhet kopplas in omedelbart vid dödsfall och allvarliga personskador i samband med att någon omhändertas av polisen, bl.a. för att de skall kunna ta ställning till vilka primära utredningsåtgärder som behöver vidtas. Ansvaret för de primära utredningsåtgärderna bör läggas på åklagaren och utredningsenheterna. Vidare uppgav JK att det borde övervägas om inte en utredning med vissa obligatoriska inslag alltid skall genomföras. Dessa inslag borde innefatta avspärrning av

platsen för skadan eller dödsfallet, platsundersökning, teknisk undersökning samt säkrande av bevisning och inhämtande av upplysningar. JK föreslog att det skulle införas regler om att en utredning skall genomföras under ledning av åklagare när ett polisingripande medfört att den omhändertagne avlidit eller skadats allvarligt. Utredningen skulle syfta till att klargöra omständigheterna vid polisingripandet och ge underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte.

Osmo Vallo-utredningens betänkande har remissbehandlats. I stort sett alla remissinstanser var positiva till förslaget om ett särskilt obligatoriskt utredningsförfarande vid dödsfall eller fall med allvarliga skador i samband med polisingripande. Remissinstanserna var vidare positiva till förslaget om rätt till biträde. Några remissinstanser ifrågasatte dock om behovet av biträde skall tillgodoses inom ramen för målsägandebiträdesinstitutet.

Med hänsyn till att förslagen i Osmo Vallo-utredningen enligt våra direktiv skall vara utgångspunkten för våra överväganden och för att göra vår framställning överskådlig utgår den fortsatta diskussionen från Osmo Vallo-utredningens olika delfrågor. Vi redogör inte närmare för bakgrunden till Osmo Vallo-utredningens förslag utan hänvisar till betänkandet.

15.2 Obligatoriskt utredningsförfarande

Förslag: En utredning skall alltid genomföras om en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant som förordnats enligt 23 a § polislagen (1984:387) påstås ha gjort i tjänsten. Det krävs inte att det föreligger någon brottsmisstanke.

Utredningen skall ledas av en statsadvokat vid SUM.

15.2.1 Osmo Vallo-utredningens förslag

Osmo Vallo-utredningen uppgav i sitt betänkande (SOU 2002:37 s. 141 f.) att det måste införas ett särskilt utredningsförfarande för att tillgodose allmänhetens förtroende för utredningar av dödsfall och allvarliga skador som inträffat i samband med ett polis-

ingripande. Utredningen föreslog att det alltid skall genomföras en utredning under ledning av åklagare när någon avlider eller skadas allvarligt antingen under vistelse i polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten. En utredning bör således genomföras även om det inte finns förutsättningar att inleda förundersökning, dvs. i fall där det inte finns anledning anta att en eller flera polismän har gjort sig skyldiga till obefogat våld eller annat brott i samband med händelsen. Syftet med detta utredningsförfarande är, enligt Osmo Vallo-utredningen, dels att klargöra omständigheterna vid dödsfallet eller skadetillfället, dels att ge underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte. Om åklagaren redan inledningsvis kommer fram till att det finns anledning anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts skall förundersökning omedelbart inledas.

Osmo Vallo-utredningen diskuterade behovet av regeländringar och anförde bl.a. följande. Enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken skall en förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Innan en förundersökning hunnit inledas, får enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Det skall föreligga förutsättningar för att inleda en förundersökning när en primärutredning vidtas. De allmänna bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. rättegångsbalken är tillämpliga vid en sådan utredning.

Inom ramen för en s.k. förutredning får vissa åtgärder vidtas punktvis i syfte att skaffa underlag för ett beslut om att inleda förundersökning. Det kan vara fråga om kompletterande upplysningar från en målsägande eller kontroll av att en anmäld händelse har inträffat. Systemet med förutredningar kan däremot inte användas vid förhör med stöd av 23 kap. 6 § rättegångsbalken. Förfarandet ger inte heller möjlighet till tvångsmedelsanvändning. Det får över huvud taget inte vidtas några åtgärder som har karaktär av brottsutredning.

Enligt Osmo Vallo-utredningen krävs det ett uttryckligt författningsstöd för att åklagaren skall ha befogenhet att besluta om erforderliga utredningsåtgärder såsom förhör innan en eventuell förundersökning inleds. En alternativ lösning är att förundersökning i formell mening alltid skall inledas i de aktuella fallen.

15.2.2 Överväganden och förslag

En utgångspunkt för våra förslag är att allmänheten skall ha förtroende för de utredningar som genomförs med anledning av brottsmisstankar mot bl.a. anställda inom polisväsendet. Det är lämpligt att samma utgångspunkt får gälla även vid utredningar när någon har avlidit eller skadats allvarligt i samband med något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten trots att någon brottsmisstanke inte föreligger.

I enlighet med Osmo Vallo-utredningens förslag bör en särskild utredningsordning införas. Utgångspunkten för regleringen bör vara den befintliga bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket 2 polisförordningen (1998:1558). Vi föreslår således att det alltid skall genomföras en utredning om en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen under vistelse i polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten. Beslut att inleda en sådan utredning skall fattas av en statsadvokat och en statsadvokat skall även leda utredningen. Avsikten med en sådan utredning är dels att klargöra omständigheterna i samband med händelsen, dels att ge underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte. Det behöver således inte föreligga någon brottsmisstanke för att en utredning skall genomföras. Om det däremot finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats skall naturligtvis förundersökning omedelbart inledas.

Vad gäller gränsdragningen mellan förundersökning, förutredning och det obligatoriska utredningsförfarandet kan följande anföras. Utanför förundersökningsförfarandet faller den del av polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet som inte har samband med någon konkret brottsmisstanke. Denna verksamhet syftar antingen till att genom allmän spaning eller på annat sätt bygga upp kunskaper om brottsligheten för att förebygga brott och att uppdaga okänd brottslighet. Den allmänna brottsspaning som polisen bedriver sker med stöd av 2 § polislagen.

Mellan allmän brottsspaning och förundersökning finns förundersökningens förstadier. Med detta avses dels vad som brukar benämnas förspaning och förutredning, dels s.k. primärutredning som en polisman får företa innan förundersökning hunnits inledas. Förutredning och förspaning är inte författnings-

reglerade medan primärutredning är reglerad i 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken. Med förutredning brukar avses sådana punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare ibland behöver vidta för att få tillräckligt underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte. Förspaning avser ett spaningsarbete som inte i första hand är inriktat på frågan om en förundersökning skall inledas. Även om det inte finns några särskilda regler för förfarandet vid förutredning anses det allmänt att rättegångsbalkens regler bör tillämpas analogt. Tvångsmedel kan dock inte förekomma under en förutredning. Förhör med vittnen eller med någon som i en anmälan har utpekats som gärningsman får exempelvis aldrig förekomma inom ramen för en förutredning. I viss begränsad utsträckning får det anses vara tillåtet att inhämta kompletterande uppgifter från en anmälare eller målsägande (JO 1997/98 s. 98 f.).

Det obligatoriska utredningsförfarandet skall enligt vårt förslag endast omfatta speciella händelser som har inträffat i samband med vissa anställdas tjänsteutövning eller i samband med en persons vistelse i en polisarrest. Det är således ett utredningsförfarande som torde komma att få begränsad omfattning. Något problem att göra åtskillnad mellan förundersökning, förutredning och det obligatoriska utredningsförfarandet torde inte uppkomma. Vi anser emellertid att det obligatoriska utredningsförfarandet kan jämföras med en förutredning.

För att en obligatorisk utredning skall inledas bör krävas att en person har avlidit eller skadats allvarligt. Vid mindre allvarliga skador får det förutsättas att den skadade själv anmäler händelsen till SUM för att få en utredning till stånd. Det innebär att alla skador som kan uppkomma i samband med bl.a. ett polisingripande eller under vistelse i en polisarrest inte kommer att omfattas av bestämmelsen. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av anmälningar mot anställda inom polisen (FAP 403-2) bör en skada anses vara allvarlig om den krävt eller bort medföra medicinsk behandling eller vård av sjukvårdspersonal. En sådan avgränsning torde inte vara lämplig för det obligatoriska utredningsförfarandets del, eftersom även mindre allvarliga skador kan kräva omplåstring på en sjukvårdsinrättning. Vi menar att livshotande skador och skador som riskerar att medföra bestående men är sådana allvarliga skador som bör leda till att en utredning genomförs. En skada får anses omfattas av bestämmelsen om det erfarenhetsmässigt kan finnas en risk för bestående men. En

närmare specificering av skador som bör omfattas av det obligatoriska utredningsförfarandet torde inte vara möjligt att göra och bedömningen huruvida en skada är allvarlig får göras i varje enskilt fall. Om en person har avlidit skall en utredning alltid genomföras.

Utredningen skall genomföras av SUM. En statsadvokat skall leda utredningen och fatta de beslut som behövs.

Ett dödsfall eller en allvarlig skada som inträffar i ett häkte skall inte handläggas vid SUM. Häktespersonalen är nämligen anställd inom Kriminalvårdsverket och inte inom polisväsendet. De förtroendeproblem som kan göra sig gällande för poliser och åklagare föreligger därmed inte.

Vi föreslår att bestämmelser om utredning av dödsfall och allvarliga skador förs in i lagen om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.

15.3 Det inledande utredningsarbetet

Bedömning: En statsadvokat skall i varje enskilt ärende fatta beslut om vilka utredningsåtgärder som skall vidtas. Bestämmelser om obligatoriska utredningsåtgärder skall inte införas.

Osmo Vallo-utredningen anförde att det är angeläget att vissa utredningsåtgärder vidtas i anslutning till att dödsfallet eller personskadorna upptäcks. Utredningen föreslog att åklagaren bör styra polisens utredningsarbete redan från början och åklagarens ansvar ansågs utgöra tillräcklig garanti för att erforderliga utredningsåtgärder vidtas. Några obligatoriska inslag i utredningarna borde inte införas. Till dess åklagare får kännedom om händelsen skall polisen vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp. Detta gäller allmänt enligt 5 kap. 2 § polisförordningen.

JK anförde i sin rapport *Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripande* att obligatoriska inslag i en utredning bör innefatta avspärrning av platsen för skadan eller dödsfallet, platsundersökning, teknisk undersökning, inhämtande av upplysningar samt säkrande av bevisning. Sådana åtgärder skulle polisen enligt de då gällande allmänna råden (FAP 414-1) vidta i samband med dödsfall som kan ha orsakats av yttre påverkan.

Förtroendet för utredningarna skulle, enligt JK, stärkas genom att en ordning införs där vissa åtgärder rutinmässigt vidtas i de situationer där någon avlidit eller allvarligt skadats i samband med ett polisingripande.

Med hänsyn till att en statsadvokat vid SUM skall leda utredningen framstår det inte som nödvändigt att de åtgärder som skall vidtas vid en sådan utredning närmare preciseras. Statsadvokaten har ansvar för utredningen och skall i varje enskilt ärende fatta beslut om vilka åtgärder som skall vidtas.

Om statsadvokaten redan inledningsvis kommer fram till att det finns anledning att anta att brott har förövats skall en förundersökning omedelbart inledas. Om utredningen efter att ha bedrivits en tid visar att det kan antas att ett brott har förövats skall statsadvokaten avsluta den obligatoriska utredningen och besluta om förundersökning.

Om en händelse som skall utredas har inträffat på en plats som ligger långt från en av de orter där SUM enligt vårt förslag skall vara lokaliserad bör det inte föreligga några hinder för att de inledande utredningsåtgärderna utförs av den lokala polisen. Direktiv till dessa utredningsåtgärder skall lämnas till polisen av statsadvokaten vid SUM. Om en händelse inträffar utanför den ordinarie arbetstiden skall den som har beredskap vid det aktuella tillfället utföra det inledande utredningsarbetet.

15.4 Förhör med inblandade polismän m.fl.

Förslag: Förhör skall kunna hållas med inblandade poliser, vittnen m.fl. utan att förundersökning har inletts. Om det finns skäl till det skall den som hörs informeras om att utredningen kan leda till att han kan komma att misstänkas för brott. Framkommer under ett förhör att det finns anledning anta att brott förövats skall förhöret omedelbart avbrytas för statsadvokatens ställningstagande i frågan om förundersökning.
Bedömning: Någon lagreglerad tjänsteplikt för poliser att ställa sig till förfogande för förhör bör inte införas.

15.4.1 Osmo Vallo-utredningens förslag

Osmo Vallo-utredningen föreslog att om en person avlider eller skadas allvarligt i samband med ett polisingripande bör polis-männens avrapportering, förutom genom anmälan och primär-rapport, rutinmässigt ske genom förhör. Detta bör gälla oberoende av brottsmisstanke, dvs. oavsett om det finns förutsättningar att inleda förundersökning. Utredningen menade att avrapportering genom upprättande av promemorior inte bör förekomma. Förhör bör vidare hållas med samtliga polismän som har medverkat vid ingripandet eller som har kommit till platsen i nära anslutning till ingripandet. Förhören bör hållas snarast möjligt efter det att ett ärende har överlämnats till åklagaren.

Enligt Osmo Vallo-utredningen har en polisman liksom andra personer rätt att höras under de former som föreskrivs i rättegångsbalken. Enligt 23 kap. 6 § rättegångsbalken får förhör under förundersökning hållas med envar som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. För tillämpning av bestämmelsen förutsätts misstanke om brott, eftersom förundersökning skall ha inletts eller förutsättningar härför skall föreligga. Det finns däremot inte någon skyldighet för en polisman att ställa upp vid förhör i andra fall. Osmo Vallo-utredningen föreslog att polis-männens avrapportering i dessa ärenden rutinmässigt och oberoende av brottsmisstanke skall ske genom förhör som hålls snarast möjligt efter åklagarinträdet. Eftersom förhören kan komma att hållas innan förundersökningen inletts föreslog utredningen att det införs en lagreglerad tjänsteplikt för polismän att medverka vid förhör under utredningen. Enligt remissammanställningen var riksåklagaren och Hovrätten över Skåne och Blekinge tveksamma till förslaget om tjänsteplikt. Hovrätten anförde att en sådan tjänsteplikt kan komma att stå i strid med oskuldspresumtionen och principen om en misstänkts rätt att vägra uttala sig.

15.4.2 Överväganden och förslag

I dag är det inte möjligt att genomföra ett förhör utan att först inleda förundersökning. Det är nödvändigt att i ett tidigt skede av utredningen kunna hålla förhör med bl.a. poliser och andra vittnen. Vi instämmer därför i Osmo Vallo-utredningens förslag på så sätt

att om någon avlidit eller skadats allvarligt under vistelse i polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten skall de som har medverkat eller varit närvarande vid händelsen kunna förhöras om det inträffade utan att en förundersökning har inletts. Förhör skall även kunna hållas med exempelvis polismän som har kommit till platsen i nära anslutning till händelsen. Det bör också vara möjligt att vid vite kalla den som skall höras att infinna sig vid förhöret (23 kap. 6 a § rättegångsbalken) och att hämta en person som utan giltig orsak underlåter att komma till förhör (23 kap. 7 § rättegångsbalken). En person som befinner sig på den plats där händelsen inträffat skall även kunna tas med till förhör om han utan giltig orsak vägrar att följa med (23 kap. 8 § rättegångsbalken).

De bestämmelser som för närvarande finns beträffande rapportering genom anmälan, primärrapport och promemorior bör gälla även fortsättningsvis. Möjligheten att förhöra en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant i ett obligatoriskt utredningsförfarande skall ses som ett komplement till den övriga utredningen där rapportering har skett på sedvanligt sätt. Förhören bör genomföras så snart det är möjligt.

Bestämmelser som innebär att förhör skall kunna hållas utan att en förundersökning har inletts bör införas i lagen om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m. Det bör emellertid inte, som Osmo Vallo-utredningen föreslog, införas en lagreglerad tjänsteplikt för polismän att ställa sig till förfogande för förhör. En polis skall liksom andra personer ha rätt att höras enligt de bestämmelser som finns i rättegångsbalken och skall, om hans uppgifter skulle kunna leda till att han misstänks för brott, ha rätt att vägra uttala sig.

En utredning där förhör hållits med en inblandad person kan utvecklas så att den förhörde kommer att misstänkas för brott. Den som hörs skall – om det finns skäl till det – upplysas om att utredningen kan leda till att han kan komma att misstänkas för brott. Om det under ett förhör lämnas uppgifter som ger anledning att anta att brott har förövats skall förhöret avbrytas och därefter skall statsadvokaten ta ställning till om en förundersökning i stället skall inledas.

Statsadvokaten bör under den obligatoriska utredningen kunna inhämta ett yttrande från en sakkunnig för frågor som kräver särskild fackkunskap (23 kap. 14 § rättegångsbalken).

15.5 Tvångsmedel

Förslag: I ett obligatoriskt utredningsförfarande skall beslag och avspärrning enligt 27 kap. 1 och 15 §§ rättegångsbalken kunna genomföras. Vidare skall husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken kunna ske för undersökning av platsen för dödsfallet eller den allvarliga skadan.

Med hänsyn till att vi föreslår att en obligatorisk utredning kan genomföras trots att det inte finns någon misstanke om brott bör tvångsmedel komma i fråga endast i begränsad omfattning. För att statsadvokaten skall kunna bedriva en utredning på ett rationellt sätt krävs emellertid att han har vissa tvångsmedel till sitt förfogande.

Avspärrning

Bestämmelsen i 27 kap. 15 § rättegångsbalken ger möjlighet att företa åtgärder huvudsakligen i fråga om fast egendom eller fast föremål i syfte att förhindra att spår efter brottet utplånas. Paragrafen kan tillämpas även beträffande lös egendom, t.ex. på det sättet att förbud meddelas att flytta en bil efter en trafikolycka. Riksdagens utskott framhöll vid tillkomsten av bestämmelsen vikten av att åtgärderna kan vidtas omedelbart (se NJA II 1943 s. 366). Vidare påpekade utskottet att det ofta kan vara till avsevärt men för utredningen att obehöriga personer bereder sig tillträde till en plats där ett brott har förövats (Fitger, *Rättegångsbalken* s. 27:30 f.).

För att säkerställa en utredning där en person har skadats allvarligt eller avlidit under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten krävs att platsen för dödsfallet eller skadan kan spärras av. Vi föreslår därför att avspärrning skall kunna göras för att säkerställa utredningen.

Beslag

Bestämmelser om beslag i en utredning om brott finns i 27 kap. rättegångsbalken. För att kunna ta ett föremål i beslag skall det skäligen kunna antas ha betydelse för en utredning om brott eller vara någon genom brott avhänt eller genom brott förverkat. Beslut om beslag skall omedelbart kunna gå i verkställighet.

Av 27 kap. 4 § rättegångsbalken framgår att det i normala fall är undersökningsledare eller åklagare som beslutar om beslag men att i vissa fall även en polisman eller envar kan besluta.

Beslag kan endast avse lösa saker som är tillgängliga för en sådan åtgärd. Beslagsrätten ger således inte i sig befogenhet att företa åtgärder för att söka efter föremål. En åklagare kan inte inför en husrannsakan besluta att vissa föremål skall tas i beslag. Han kan dock lämna direktiv om vilka föremål som skall eftersökas, men det är de personer som utför husrannsakan som avgör om de föremål som påträffas skall tas i beslag.

Beslag kan ske om föremålet skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott. Härmed avses inte endast det fallet att föremålet kan antas komma att senare åberopas som bevis i målet utan även att ett omhändertagande kan vara av värde som utgångspunkt för förundersökningens bedrivande eller som ledtråd för spaningarna efter förövaren av brottet (Fitger, *Rättegångsbalken* s. 27:6 f.).

Vi föreslår att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen skall kunna tas i beslag i samband med den obligatoriska utredningen.

Husrannsakan

Av 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken framgår att husrannsakan förutsätter att det förekommer anledning att ett brott på vilket det kan följa fängelse har begåtts. Syftet med en husrannsakan är normalt att söka efter föremål som är underkastat beslag. Ett annat tillåtet syfte med husrannsakan är att utröna omständigheter som kan ha betydelse för utredning om brottet (t.ex. att undersöka förhållandena på en brottsplats).

Eftersom det skall förekomma anledning att ett brott har begåtts får syftet med en husrannsakan givetvis inte vara att upptäcka brott (Fitger, *Rättegångsbalken* s. 28:5).

Husrannsakan är en ingripande tvångsåtgärd som i princip inte bör få genomföras utan misstanke om brott. Vi menar emellertid att en möjlighet att företa en husrannsakan under den obligatoriska utredningen som begränsar sig till en undersökning av den plats där dödsfallet eller den allvarliga skadan har inträffat bör kunna accepteras. Däremot bör husrannsakan inte kunna genomföras i exempelvis en polismans bostad om en förundersökning inte är inledd.

Sammanfattning

Vi föreslår således att tvångsåtgärder i form av avspärrning, beslag och – i begränsad utsträckning – husrannsakan skall kunna tillgripas i en obligatorisk utredning av en händelse när någon avlidit eller skadats allvarligt under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten. Beslut om åtgärden skall fattas av en statsadvokat. Några andra tvångsmedel – utöver vad som behandlats i föregående avsnitt – bör enligt vår mening inte komma i fråga i en sådan utredning som är aktuell här.

15.6 Rätt till biträde

Förslag: Om ett obligatoriskt utredningsförfarande inleds har efterlevande, den skadelidande eller nära anhörige till den skadelidande rätt till ett biträde. Reglerna om målsägandebiträde i lagen (1988:609) om målsägandebiträde skall i princip tillämpas på biträden som förordnas i ett obligatoriskt utredningsförfarande.

15.6.1 Osmo Vallo-utredningens förslag

Osmo Vallo-utredningen behandlade frågan om rätten till biträde då någon avlidit eller skadats allvarligt antingen under sin vistelse i polisarresten eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten. Utredningen ansåg att det borde finnas en ovillkorlig rätt till biträde i första hand om någon avlidit men även

vid fall med mycket allvarliga skador, exempelvis livshotande skador eller skador som riskerar att medföra bestående men. Enligt utredningen uppfyller ett biträde enligt lagen (1988:609) om målsägandebitråde den funktion som de eftersträvade.

Några remissinstanser ansåg att rätten till biträde bör finnas men var tveksamma till om målsägandebitråde var rätt form. Enligt lagen om målsägandebitråde krävs det dels att en förundersökning är inledd, dels att det finns en målsägande i lagens mening.

15.6.2 Lagen om målsägandebitråde

När förundersökning har inletts skall enligt 1 § lagen om målsägandebitråde ett särskilt biträde för målsäganden (målsägandebitråde) förordnas i mål om

1. brott enligt 6 kap. brottsbalken, om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde,
2. brott enligt 3 eller 4 kap. brottsbalken, på vilket fängelse kan följa, eller enligt 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om det med hänsyn till målsägandens personliga relation till den misstänkte eller andra omständigheter kan antas att målsäganden har behov av sådant biträde,
3. annat brott på vilket fängelse kan följa, om det med hänsyn till målsägandens personliga förhållanden och övriga omständigheter kan antas att målsäganden har ett särskilt starkt behov av sådant biträde.

Brott enligt 6 kap. brottsbalken avser sexualbrott medan 3 och 4 kap. brottsbalken avser brott mot liv och hälsa samt brott mot frihet och frid. Bestämmelserna i 8 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken gäller rån och grovt rån.

Enligt 2 § lagen om målsägandebitråde får målsägandebitråde inte förordnas sedan åklagaren har beslutat att allmänt åtal inte skall väckas eller att sådant åtal skall läggas ned.

Av 3 § samma lag framgår att ett sådant biträde skall ta till vara målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp. Vidare skall målsägandebitrådet bistå målsäganden med att föra talan om enskilt anspråk i anledning av brottet, om detta inte görs av åklagaren.

Målsägandebitråde förordnas på begäran av målsäganden eller när det annars finns anledning till det. I fråga om byte av målsägandebitråde och rätt för sådant biträde att sätta någon annan i sitt ställe tillämpas 26 § andra och tredje styckena rättshjälpslagen (1996:1619). Målsägandebiträdet skall entledigas, om det är påkallat med hänsyn till förhållandena i målet eller om det annars finns skäl för det. I övrigt tillämpas i fråga om målsägandebitråde rättegångsbalkens regler om rättegångsbiträde (4 § samma lag).

Enligt 5 § lagen om målsägandebitråde har målsägandebiträdet rätt till ersättning i enlighet med vad som enligt 27 § rättshjälpslagen gäller för biträde vid rättshjälp. I fråga om ersättningen tillämpas även 29, 43 och 47 §§ rättshjälpslagen.

Av 7 § samma lag framgår att beslut i frågor som avses i lagen fattas av rätten.

Enligt förarbetena (prop. 1987/88:107 s. 23) är målsägandebiträdets främsta uppgift att ge målsäganden stöd och hjälp för att lindra påfrestningarna i samband med utredningen rörande ett allvarligt och integritetskränkande brott. Av detta följer att ett biträde bör kunna komma in i bilden redan när förundersökningen rörande brottet börjar och sedan i den mån det behövs stå kvar ända till dess rättegången är över. Biträdet bör i mån av behov under förundersökningsskedet också hjälpa målsäganden med kontakter med andra myndigheter och organ, t.ex. sjukvård, socialtjänst, kvinnojour eller brottsofferförening. Om åtal väcks, är det framför allt i anslutning till huvudförhandlingen i målet som biträdet har sin funktion.

I en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1991 utvidgades möjligheterna att få målsägandebitråde vilket innebar att det tidigare kravet på "ett särskilt starkt" behov av biträde ändrades till att det räcker med ett konstaterande att ett behov föreligger. Enligt förarbetena (prop. 1989/90:158 s. 11) skall behovet i det enskilda fallet prövas utifrån en helhetsbedömning av målsägandens situation satt i relation till det brott som målet gäller. Det bör även i fortsättningen ställas upp vissa förutsättningar med avseende på målsägandens personliga situation i målet, t.ex. vad gäller brottets art och bevisläget. Den mest typiska situation där målsäganden har ett utsatt läge under förundersökningen och rättegången är den när målsäganden och gärningsmannen har eller har haft en nära relation till varandra. Även andra omständigheter av personlig art kan ha betydelse för om biträde skall förordnas. Som exempel på andra sådana omständigheter kan nämnas förståndshandikapp, sjuklighet,

depressioner till följd av brottet, beroendeställning i t.ex. arbetslivet eller som i förhållandet mellan elev och lärare eller att målsäganden är gammal eller ett barn.

15.6.3 Överväganden och förslag

Det är angeläget att efterlevande till en person som har avlidit vid ett polisingripande kan få stöd och hjälp under utredningen. Detsamma gäller en person som har skadats allvarligt vid en sådan händelse och anhöriga till en sådan person. Dessa personer har behov av stöd och hjälp i främst utredningssituationen, men även andra behov av biträde kan uppkomma. Rätt till biträde stärker medborgarnas ställning och torde öka allmänhetens förtroende för SUM:s utredningar. Vi föreslår därför att om en utredning inleds så skall efterlevande, den skadelidande eller nära anhörige till den skadelidande ha rätt till ett biträde.

Ett målsägandebiträde skall ta tillvara målsägandens intressen, dvs. bistå målsäganden i det rättsliga förfarandet genom att informera om detta, delta i alla förhör under förundersökningen och bevaka att förhören går rätt till. Under rättegången skall målsägandebiträdet bevaka målsägandens intressen i olika handläggningsfrågor.

Sådana uppgifter som ett målsägandebiträde har enligt lagen om målsägandebiträde är uppgifter som kan bli aktuella i utredningar om dödsfall och allvarliga skador. Vi föreslår därför att reglerna om målsägandebiträde i princip skall tillämpas på biträden som förordnas. Det som i lagen sägs om målsägande gäller den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige.

En anställd inom åklagar- eller polisväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant som skall höras i utredningen har inte rätt till biträde i den obligatoriska utredningen.

Det kan komma i fråga att flera efterlevande eller nära anhöriga – eller såväl en skadelidande som en nära anhörig – begär att få biträde. Som huvudregel skall i en sådan situation ett gemensamt biträde förordnas. Problem kan dock uppkomma för den som skall förordna biträdet om de aktuella personerna har skilda åsikter om vem som skall utses som biträde eller om de har olika uppfattning i frågor som biträdet skall hantera. Det bör dock endast i undantagsfall komma i fråga att flera biträden förordnas.

Om en förundersökning inleds kan det bli aktuellt att förordna ett målsägandebitråde enligt lagen om målsägandebitråde för de efterlevande och nära anhöriga. Samma person som varit biträde i den obligatoriska utredningen bör då förordnas som målsägandebitråde.

Vi föreslår att bestämmelser om rätt till biträde förs in i lagen om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.

15.7 Förordnande av biträde

Förslag: Domstol skall besluta om biträde för den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige. Statsadvokaten skall anmäla till rätten om den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige begär att få ett biträde eller om det annars finns skäl att förordna ett sådant biträde.

Osmo Vallo-utredningen fann att det var tveksamt att frånga den normala handläggningsordningen vid förordnande av ett målsägandebitråde vilket innebär att det bör vara en domstolssuppgift att förordna ett målsägandebitråde även i dessa fall. För att ett målsägandebitråde skall komma in i processen på ett tidigt stadium, erfordras att åklagaren i princip omgående underrättar efterlevande och skadade om deras rätt till målsägandebitråde. Ett biträdesförordnande bör i princip meddelas på begäran av efterlevande respektive den skadade. Utredningen menade att det med hänsyn till uppdragets karaktär är viktigt att personer med lång juridisk och praktisk erfarenhet förordnas som biträde, dvs. i första hand advokater. Ett målsägandebitråde borde förordnas så snart som möjligt efter dödsfallet eller skadan oberoende av om förundersökning har inletts. Utredningen föreslog därför att förordnande får ske när åklagaren inleder utredningen.

Enligt vår mening bör det ankomma på domstol att besluta om ett biträde för den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige. Det är samma tillvägagångssätt som gäller vid förordnanden av ett målsägandebitråde. Statsadvokaten skall anmäla till rätten om den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige till den skadelidande begär att få ett biträde eller om det annars finns skäl att förordna ett sådant biträde.

Den obligatoriska utredningen skall med hänsyn till ärendets natur genomföras snabbt. Det är därför angeläget att även förordnande av målsägandebiträde kan ske snabbt. Behovet av ett biträde i dessa typer av ärenden kan vara stort. Den prövning som domstolen skall göra är inte komplicerad och bör kunna göras utan tidsutdräkt. En person som förordnas som biträde bör ha lång juridisk och praktisk erfarenhet.

16 Övriga frågor

16.1 Register inom polisen och åklagarväsendet

Förslag: Polisdatalagen skall gälla vid behandling av personuppgifter i SUM:s verksamhet. SUM skall ha direktåtkomst till kriminalunderrättelseregistret och det allmänna spaningsregistret. SUM skall ha direktåtkomst till register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål med begränsning till uppgifter om huruvida någon förekommer i register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål eller inte.

SUM skall ha direktåtkomst till misstankeregistret och belastningsregistret samt ha möjlighet att få ut uppgifter ur Schengens informationssystem.

SUM skall ha skyldighet att lämna uppgifter om brottsmisstankar m.m. till misstankeregistret och uppgifter om bl.a. strafförelägganden till belastningsregistret.

16.1.1 Inledning

Det finns fem olika lagar som reglerar polisens möjligheter att behandla personuppgifter, nämligen polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och lagen (2006:444) om passagerarregister. I till de fyra förstnämnda lagarna knutna förordningar finns detaljerade föreskrifter som bl.a. reglerar åtkomsten till uppgifter i registren.

Dessa registerlagar reglerar emellertid inte samtliga register på polisområdet. Med stöd av övergångsbestämmelserna i polisdatalagen förs t.o.m. den 31 december 2007 dessutom ett stort antal andra register, bl.a. det allmänna spaningsregistret (ASP). Avsikten är att frågor kring dessa register och deras framtida förande skall lösas inom ramen för arbetet med en ny polisdatalag.

Ett sådant arbete grundat på Polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92) pågår i regeringskansliet men har visat sig mer tidskrävande än förväntat (prop. 2005/06:29 s. 35). Utöver de register som nu nämnts finns t.ex. register över förelägganden av ordningsbot som används av Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen för bl.a. handläggning, uppbörd och under rättelser till myndigheter vad gäller föreläggande av ordningsbot (se förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot). Motsvarande register över strafförelägganden får enligt förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden föras av Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Ett register över uppbörd i ärenden om strafförelägganden får föras hos Rikspolisstyrelsen. För åklagarverksamheten vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten finns ett datoriserat ärenderegister, åklagarväsendets ärendedatabas, som förs med stöd av förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet.

16.1.2 Polisdatalagen

Polisdatalagen (1998:622) bygger på personuppgiftslagen och innehåller de särregler som ansetts nödvändiga i polisens verksamhet. Den innehåller såväl allmänna regler om behandling av personuppgifter i polisiärt arbete och regleringen av vissa särskilda register, nämligen kriminalunderrättelseregister, register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål (DNA-register, utredningsregister och spårregister), fingeravtrycks- och signalementsregister samt SÄPO-registret.

Polisdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten bl.a. för att förebygga brott och bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Kompletterande föreskrifter finns i polisdataförordningen (1999:81). Av 9 § polisdataförordningen framgår att Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten får ha direktåtkomst till kriminalunderrättelseregistren. Åtkomsten är emellertid förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till information om sådana uppgifter som behandlas i kriminalunderrättelseregistren. Vid Ekobrotts-

myndigheten får endast polisman och annan person som deltar i polisiärt arbete, med undantag för åklagare, ha direktåtkomst till kriminalunderrättelseregistren. Av förordningens 10 § framgår att uppgifter ur ett kriminalunderrättelseregister får lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller Skatteverket endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.

Polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten får enligt 14 § polisdataförordningen ha direktåtkomst till det allmänna spaningsregistret. Åtkomsten är, i likhet med vad som gäller kriminalunderrättelseregistren, förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till informationen och, vad gäller Ekobrottsmyndigheten, begränsad till polisman. Uppgifter ur registret får, i likhet med vad som gäller för kriminalunderrättelseregistren, under vissa förutsättningar lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket.

Statens kriminaltekniska laboratorium, polismyndigheter och åklagarmyndigheter får ha direktåtkomst till register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål. Polismyndigheternas och åklagarmyndigheternas åtkomst är dock begränsad till uppgifter huruvida någon förekommer i register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål eller inte (11 § polisdataförordningen).

16.1.3 Lagen om belastningsregister

Lagen (1998:620) om belastningsregister innehåller information om personer som har dömts för brott i Sverige och om svenskar som har dömts för brott utomlands. Registret förs av Rikspolisstyrelsen. Ändamålet med registret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos bl.a. polis-, skatte- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott och hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande.

Polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket, åklagarmyndigheter m.fl. myndigheter får enligt 19 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister ha direktåtkomst till uppgifter ur registret. Direktåtkomsten är begränsad till att gälla endast sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen om belastningsregister eller förordningen.

Åklagarmyndighet och polismyndighet skall enligt 31 och 33 §§ förordningen om belastningsregister till Rikspolisstyrelsen lämna uppgifter om bl.a. den som skall registreras på grund av strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

16.1.4 Lagen om misstankeregister

Misstankeregistret, som är ett rikstäckande register med uppgifter om den som skäligen misstänks för brott, förs av Rikspolisstyrelsen med stöd av lagen (1998:621) om misstankeregister. Ett ändamål med misstankeregistret är att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos polis-, skatte- och tullmyndigheter för att underlätta samordningen av olika förundersökningar och för att förebygga, upptäcka och utreda brott och i verksamhet hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal. I misstankeregistret finns uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för vissa brott, bl.a. brott mot brottsbalken eller annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet (2 och 3 §§ lagen om misstankeregister). Misstankeregistret innehåller således uppgift om skäligen misstanke i sådana förundersökningar som leds av bl.a. såväl polismyndighet som åklagare.

Vissa myndigheter får ha direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret. Det gäller bl.a. polismyndigheter, åklagarmyndigheter, Tullverket och Skatteverket (6 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister). Direktåtkomsten är begränsad till sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen om misstankeregister eller enligt förordningen. Enligt 6 § lagen om misstankeregister skall en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs. Av 3 § förordningen om misstankeregister framgår att polismyndighet, Tullverket, länsstyrelse och Vägverket har rätt att få ut fullständiga uppgifter ur registret i bl.a. tillståndsärenden där en lämplighetsprövning skall göras.

Av 11 och 13 §§ förordningen om misstankeregister framgår att polismyndighet och åklagarmyndighet skall lämna vissa uppgifter till Rikspolisstyrelsen i fråga om den som skall registreras i registret. Detta innebär att såväl en polismyndighet som en

åklagarmyndighet skall lämna uppgifter om bl.a. den skäligen misstänktes namn, personnummer, de brott som misstanken avser samt vid vilken myndighet som ärendet handläggs till Rikspolisstyrelsen. Även Tullverket har att lämna sådana uppgifter som skall föras in i misstankeregistret till Rikspolisstyrelsen (12 § förordningen om misstankeregister).

16.1.5 Lagen om Schengens informationssystem

Dataregistret Schengens informationssystem (SIS) består av en nationell enhet för varje Schengenstat och en central teknisk stödfunktion som är gemensam för Schengenländerna. Lagen (2000:344) om Schengens informationssystem innehåller regler om behandling av uppgifter i den nationella enheten. Varje Schengenstats nationella enhet innehåller uppgifter som är identiska med uppgifterna i de övriga ländernas nationella enheter. Registret, som förs av Rikspolisstyrelsen, är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. Uppgifter ur registret skall enligt 9 § lämnas ut om det begärs av bl.a. åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen när de utför undersökningar och andra kontroller än gränskontroller i sin verksamhet för att förebygga och utreda brott. Lagen innehåller en uttrycklig och begränsande regel om vad uppgifter i registret får användas till. En svensk myndighet får inte utnyttja en uppgift i registret för något annat syfte än det som den registrerande Schengenstaten angett vid registreringen, om inte den staten samtycker till att uppgiften används för andra ändamål (10 §). Av 10 § förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem framgår att polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen får ha direktåtkomst till registret.

16.1.6 Lagen om passagerarregister

Passagerarregistret förs av Rikspolisstyrelsen och innehåller uppgifter över sådana passagerare som avses i 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716). Ändamålet med registret är enligt 4 § lagen (2006:444) om passagerarregister att underlätta verkställandet av personkontroller vid Sveriges gränser mot stater som inte tillhör EU och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt

Schengenkonventionen. Uppgifter ur passagerarregistret skall lämnas ut på begäran av polismyndighet eller Tullverket för sådan verksamhet som avses i 4 §. Polismyndighet får för sådan verksamhet också ha direktåtkomst till registret (8 §). Uppgifterna i registret skall gallras inom 24 timmar efter det att uppgifterna förts över till Rikspolisstyrelsen. Om uppgifterna behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter enligt 4 § får uppgifterna stå kvar till dess polismyndighetens uppgifter är slutförda.

16.1.7 Överväganden och förslag

SUM måste ges förutsättningar att bedriva sitt arbete på ett effektivt sätt. De olika register som förs inom polisen är viktiga hjälpmedel. Som utgångspunkt för våra överväganden vad gäller registrens tillämplighet på SUM:s verksamhet och behovet för SUM att ha tillgång till uppgifter i registren har vi tagit Ekobrottsmyndigheten och den myndighetens åtkomst till polisens olika register.

Polisdatalagen

Polisdatalagen gällde vid sin tillkomst enbart behandling av uppgifter i polisens verksamhet. Lagen var när den infördes över huvud taget inte tillämplig på verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2004 gäller dock polisdatalagen även för polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten (SFS 2003:874). Ekobrottsmyndigheten framhöll i lagstiftningsärendet att utvidgningen av polisdatalagens tillämpningsområde – mot bakgrund av det integrerade arbetssättet inom myndigheten med de skilda kompetenserna samlokaliserade – inte borde begränsas till att enbart omfatta poliserna inom myndigheten. Regeringen menade emellertid att Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet och att kriminalunderrättelseverksamhet är en rent polisiär uppgift. Polisdatalagens tillämpningsområde utvidgades därför till att omfatta endast polisverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten (prop. 2002/03:144 s. 15 f.). Detta innebär bl.a. att kriminal-

underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten leds av Rikspolisstyrelsen.

Enligt vår mening står det klart att polisdatalagen måste vara tillämplig på polisverksamheten inom SUM för att den skall kunna drivas på ett rationellt sätt. Frågan är om lagen bör vara tillämplig på myndighetens hela verksamhet. SUM föreslås inte vara en åklagarmyndighet utan kommer att innehålla såväl polis- som åklagarfunktioner. De motiv som ligger bakom begränsningen till polisverksamhet inom Ekobrottsmyndigheten i polisdatalagen har således inte direkt bäring på SUM. För en begränsning till polisverksamhet inom myndigheten kan hävdas att polisdatalagen nu avser endast polisens verksamhet. Å andra sidan kan för att låta lagen vara tillämplig på myndighetens hela verksamhet åberopas att olika personalgrupper inom SUM avses arbeta integrerat. Vidare skulle – om polisdatalagen inte är tillämplig på SUM:s hela verksamhet – SUM:s ledning exkluderas från en viss del av myndighetens verksamhet som skulle stå helt ”herrelöst”. Vi anser mot denna bakgrund att någon begränsning till polisverksamheten vid SUM inte bör införas och föreslår en ändring av 1 § polisdatalagen med innebörd att lagen gäller vid behandling av personuppgifter i verksamhet vid SUM.

Polisdataförordningen bör ändras så att SUM, i likhet med Ekobrottsmyndigheten, får direktåtkomst till kriminalunderrättelseregistret och det allmänna spaningsregistret (9 och 11 §§ polisdataförordningen). Åtkomsten bör dock – mot bakgrund av vad vi anfört om polisdatalagens tillämplighet på SUM – inte begränsas till person som deltar i polisiärt arbete. Det finns också skäl att ge SUM direktåtkomst till register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål med den begränsning som gäller för polismyndigheter och åklagarmyndigheter till uppgifter om huruvida någon förekommer i register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål eller inte (11 § polisdataförordningen). Det förhållandet att SUM får åtkomst till olika polisregister torde enligt vår mening inte i sig påverka förtroendet för myndigheten.

Med stöd av övergångsbestämmelserna till polisdatalagen förs ytterligare ett antal register utöver det allmänna spaningsregistret. Vi tar inte här ställning till om SUM för sin verksamhet kan behöva åtkomst till ytterligare register.

Misstankeregistret

Misstankeregistret förs för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos polis-, skatte- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott och i verksamhet hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal. Ändamålet med misstankeregistret bör utökas till att omfatta även verksamheten hos SUM. Vi föreslår därför att ändamålsbestämmelsen i 2 § lagen om misstankeregister ändras.

I dag får bl.a. polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndighet begära uppgifter ur misstankeregistret för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott samt, vad gäller åklagarmyndigheter, för beslut om förundersökning och åtal. Det är nödvändigt att även SUM skall kunna begära att få motsvarande uppgifter ur misstankeregistret. Vi föreslår därför en ändring av 5 § lagen om misstankeregister. Vissa myndigheter, bl.a. polismyndigheter, Tullverket och åklagarmyndigheter, får dessutom ha direktåtkomst till misstankeregistret vad gäller sådana uppgifter som myndigheten har rätt att få ut enligt lagen (6 § förordningen om misstankeregister). Även SUM bör få ha sådan direktåtkomst till registret vilket kräver en ändring av förordningen om misstankeregister.

Förordningen om misstankeregister bör också ändras på så sätt att SUM, i likhet med vad som gäller för polis- och åklagarmyndigheter, får en skyldighet att lämna uppgifter om vissa brottsmisstankar som handläggs vid myndigheten till Rikspolisstyrelsen för att dessa skall föras in i misstankeregistret. På motsvarande sätt som gäller för bl.a. polismyndighet eller åklagarmyndighet bör SUM också lämna sådana uppgifter till Rikspolisstyrelsen som behövs för gallring av registret (11 och 13 §§ förordningen om misstankeregister).

Belastningsregistret

Motsvarande förändringar som föreslagits i lagen om misstankeregister behöver också göras i lagen om belastningsregister. Sålunda behöver ändamålsbestämmelsen i 2 § lagen om belastningsregister justeras så att den omfattar SUM:s verksamhet. Vidare måste SUM

ges rätt att få ut uppgifter från registret vilket kräver en ändring av 6 §.

För att ge SUM direktåtkomst till registret krävs ändring av 19 § förordningen om belastningsregister. SUM skall också lämna uppgifter om bl.a. strafföreläggande och ordningsbot till registret. Bestämmelserna i 31 och 33 §§ förordningen om belastningsregister måste därför ändras.

Schengens informationssystem

SUM bör på begäran få uppgifter utlämnade till sig från den svenska nationella enheten i Schengens informationssystem. Reglerna i 9 § lagen om Schengens informationssystem om rätt att få ut uppgifter ur registret bör därför omfatta även SUM.

Passagerarregistret

Ändamålet med passagerarregistret är att underlätta verkställandet av personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör EU och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen. Enligt vår mening behöver SUM inte ges åtkomst till uppgifterna i registret.

16.2 Sekretess i SUM:s verksamhet

Förslag: Sekretess skall gälla för uppgift som hänför sig till SUM:s verksamhet i övrigt för att förebygga, utreda eller beivra brott. Sekretess skall också gälla hos myndighet som biträder SUM i sådan verksamhet.

Bedömning: Reglerna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen omfattar också anmälningar hos SUM och de utredningar som görs i anledning av anmälningarna. Reglerna omfattar också obligatoriska utredningar vid dödsfall eller allvarliga skador till följd av polisingripande m.m.

16.2.1 Sekretess till skydd för intresset att förebygga och beivra brott

I 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) finns regler till skydd för det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. Enligt paragrafens första stycke gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål och i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Skaderekvisitet är rakt och utformat så att sekretess gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Med uttrycket ”verksamhet i övrigt” åsyftas brottsförebyggande och brottsbeivrande åtgärder i allmänhet utan någon anknytning till ett konkret fall. Det kan röra sig om resurs- och organisationsfrågor av stor betydelse, arbetsrutiner, spaningsmetoder, m.m. Uppgifter av detta slag kan ibland också omfattas av sekretess till skydd för rikets säkerhet enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen. Uppgifter i register som används i polisär verksamhet, t.ex. misstankeregistret och DNA-registret kan också omfattas av sekretess enligt 5 kap. 1 § första stycket. Sekretesskyddet vid förundersökningar gäller i princip fram till dess att åtal har väckts eller förundersökningen lagts ned.

Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess bl.a. för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet enligt 3 § polisdatlagen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Här är alltså skaderekvisitet omvänt.

I båda styckena avser sekretessen ”uppgift som hänför sig till”. Detta innebär att sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet.

16.2.2 Sekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden m.m.

I 9 kap. 17 § första stycket sekretesslagen finns bestämmelser som syftar till att skydda enskilda som är involverade i brottsutredningar. Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga och

ekonomiska förhållanden bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkt 1), angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål (punkt 2), i åklagarmyndighets, polismyndighets, Skatteverkets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (punkt 4) och i register som förs enligt bl.a. polisdatalagen och lagen om misstankeregister (punkt 6 och 7) och i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet (punkt 9, se förordningen [2006:937] om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet). Bestämmelsen i punkt 4 möjliggör att hemlighålla uppgifter som mer allmänt hänför sig till de uppräknade myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Den har emellertid ansetts omfatta även mer individuella förhållanden, t.ex. uppgifter i en s.k. förutredning (se RÅ 2001 ref. 27). Sekretessen gäller numera med ett omvänt skaderekvisit; sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Enligt paragrafens fjärde stycke gäller sekretess i verksamhet som avses i första stycket för anmälan eller utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Utan hinder av sekretessen får enligt paragrafens sjätte stycke uppgift lämnas ut bl.a. enligt vad som föreskrivs i olika registerförfattningar.

Sekretessen gäller enligt 9 kap. 18 § sekretesslagen bl.a. inte beslut om åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas och beslut om att förundersökning skall läggas ned.

I detta sammanhang kan också nämnas de bestämmelser som finns i 7 kap. 11 § sekretesslagen om sekretess i myndighets personalsociala och personaladministrativa verksamhet och 13 kap. 2 § sekretesslagen om sekundär sekretess i fråga om uppgifter som en myndighet i ett ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning erhåller från annan myndighet och som är sekretessbelagd där.

16.2.3 Registersekretess

Enligt 7 kap. 17 sekretesslagen gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgift i registret. Den absoluta sekretess som tidigare gällt för alla polisregister avskaffades i samband med lagstiftningen om polisens register med undantag för belastningsregistret. Den absoluta sekretessen för uppgifterna i belastningsregistret gäller endast i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. På detta sätt begränsas tillämpningsområdet för sekretessregeln och – om uppgifter lämnas ut till en annan myndighet – följer sekretessen uppgiften dit bara i den mån det följer av bestämmelserna om överföring av sekretess i bl.a. 13 kap.

Vad gäller andra register än de som regleras i 7 kap. 17 § sekretesslagen (register som förs enligt lagen om belastningsregister) eller 9 kap. 17 § första stycket 6 eller 7 (register som förs enligt polisdatalagen och lagen om misstankeregister) finns i kapitlets 18 § regler om absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur bl.a. register som förs enligt förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden och förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot.

16.2.4 Överväganden och förslag

Internutredningsenheterna anses redan i dag vid tillämpning 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen uppträda självständigt i förhållande till den övriga polisorganisationen i utredningar i anledning av anmälningar mot polismän (se RÅ 1993 ref. 20). En handling som överlämnas från den övriga polisorganisationen till en internutredningsenhet anses således utgöra en inkommande handling. Det förhållandet att SUM föreslås vara en fristående myndighet innebär därför inte någon skillnad i detta hänseende.

Inom SUM kommer funktioner motsvarande de som finns inom polis- och åklagarväsendena att finnas. Anledning saknas att i sekretesshänseende behandla uppgifter vid SUM på annat sätt än motsvarande uppgifter vid polis- och åklagarmyndigheter. Reglerna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen bör därför ändras så att de omfattar även SUM.

Den allmänt rådande uppfattningen är att reglerna om förundersökningssekretess blir tillämpliga på en brottsanmälan så snart den upptagits av polismyndigheten (RÅ 1987 not. 808 och 1992/93:JO1 s. 199). Vi anser mot den bakgrunden att de anmälningar som inkommer till SUM får, även innan en förundersökning inletts, anses omfattade av sekretesskyddet i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Det obligatoriska utredningsförfarande som vi föreslår skall inledas vid dödsfall eller allvarliga skador i samband med polisingripanden m.m. syftar också ytterst till att utreda om någon skall ställas till ansvar för ett brottsligt förfarande. Vi anser därför att även dessa utredningar omfattas av regleringen i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Den skyldighet vi föreslår för polisen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att överlämna anmälningar till SUM utgör sådana sekretessbrytande föreskrifter som möjliggör ett överlämnande (5 § förslaget till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.). Detsamma gäller SUM:s skyldighet att – om förundersökning inte inleds – överlämna ärendet till anställningsmyndigheten (17 § samma lag).

Anmälningar som inte föranleder att någon förundersökning inleds utan överlämnas/återlämnas till anställningsmyndigheten torde ofta komma att omfattas av reglerna i 7 kap. 11 § sekretesslagen om sekretess i anställningsmyndighetens personal-sociala och personaladministrativa verksamhet och reglerna i 13 kap. 2 § sekretesslagen om överförd sekretess i ärenden om disciplinansvar.

16.3 Överprövning

<p>Förslag: Generaldirektören vid SUM eller dennes ställföreträdare får överta uppgifter som skall utföras av en statsadvokat vid myndigheten.</p>

16.3.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi utreda hur de rättsliga problem skall lösas som kan uppkomma i förhållandet mellan ärenden som handläggs vid det fristående organet och den överprövningsverksamhet som bedrivs inom åklagarväsendet.

I avsnitt 4.3, i kapitlet om tillsyn och kontroll över bl.a. åklagarväsendet, beskrivs översiktligt den rättsliga kontroll i form av överprövningsinstitutet som finns inom åklagarväsendet. I motsats till ett beslut av domstol vinner åklagarbeslut normalt inte laga kraft och besluten går som regel inte heller att överklaga. Genom den hierarkiska uppbyggnaden av åklagarväsendet kan en annan typ av prövning av åklagarbesluten ske, vilket innebär att högre åklagare kan överta uppgifter som annars ankommer på en lägre åklagare (den s.k. devolutionsprincipen). Denna har uttryckts i 7 kap. 5 § rättegångsbalken. Med högre åklagare avses en åklagare på närmast högre funktionella nivå. Systemet med övertagande av åklagaruppgiften, ur vilken rätten till överprövning härleds, måste ses mot bakgrund av åklagarens självständiga roll. Har en åklagare tilldelats ett mål som han är behörig att handlägga kan en åklagare på samma nivå, exempelvis chefsåklagaren, i princip inte ändra ett beslut, med mindre det har kommit fram nya omständigheter som kan läggas till grund för en ny bedömning. Ett övertagande kan avse åklagaruppgiften i dess helhet, dvs. den fortsatta handläggningen av ett mål eller ärende, eller en viss åklagaruppgift som exempelvis beslut i åtalsfrågan.

Alla beslut av åklagare i brottmålsfrågor kan bli föremål för överprövning. Vanligast förekommande är överprövning av beslut i åtalsfrågor samt beslut att nedlägga eller att inte inleda förundersökning, dvs. beslut varigenom åklagaren slutligt avgör ett ärende. Det förekommer också överprövning av beslut under pågående handläggning, t.ex. beslut i tvångsmedelsfrågor. Den enda typ av beslut som inte kan bli föremål för överprövning är beslut för vilka det finns en särskild handläggnings- och fullföljdsordning.

Den nuvarande tillämpningen av överprövningsförfarandet bygger i allt väsentligt på uttalanden som gjordes av departementschefen i prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 69 och som sedan godtogs av riksdagen (bet. 1984/85:JuU30 s. 3). Ett beslut som skall prövas av domstol, t.ex. ett åtalsbeslut, tas normalt inte upp till överprövning. Inte heller görs någon överprövning om saken efter framställning kan prövas av domstol, t.ex. en beslagsfråga. Vidare

överprövas ett åklagarbeslut i princip bara en gång. Så snart det har tillkommit nya omständigheter kan en åklagare alltid ompröva ett tidigare beslut. (Gunnel Lindberg, *Åklagaren sedd ut ett förvaltningsrättsligt perspektiv*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 s. 37.)

Antalet överprövningsärenden har under de senaste åren uppgått till ca 2 000 ärenden per år, med en ändringsandel på ca 10 procent (prop. 2004/05:26 s. 15).

Nedan redogörs för hur överprövningsverksamheten fungerar inom Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten. Utredningens ställningstaganden beträffande överprövningar i SUM finns i avsnitt 16.3.4.

16.3.2 Överprövning inom Åklagarmyndigheten

Av Åklagarmyndighetens arbetsordning från den 3 oktober 2005 framgår bl.a. följande. Enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken har överåklagarna under Riksåklagaren ansvar för och tillsyn över åklagarverksamheten inom sina verksamhetsområden. Denna bestämmelse tillsammans med regeln i 7 kap. 5 § rättegångsbalken om rätten för högre åklagare att överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare utgör den rättsliga grunden för överprövningsverksamheten. Överåklagare och vice överåklagare vid ett utvecklingscentrum utför överprövningar.

För de flesta överprövningsärenden framstår det som självklart vilket utvecklingscentrum som skall handlägga ärendet. I de fall det framstår som oklart var överprövningen skall göras, bör ett riktmärke vara att ärendet handläggs där det efter en samlad bedömning framstår som lämpligast. Vid behov får berörda överåklagare komma överens om var handläggningen skall ske. Mindre komplicerade ärenden kan alltid avgöras av den överåklagare till vilken ärendet kommit in.

Åklagarmyndigheten har i bilaga 2 till arbetsordningen lämnat följande riktlinjer.

Om en begäran om överprövning kommer in till en åklagarkammare

Om en begäran om överprövning kommer in till en åklagarkammare, skall först den åklagare som fattat beslut i målet göra en bedömning om det åberopas några nya omständigheter eller inte. Åberopas inga nya omständigheter skall ärendet överlämnas till överåklagare för överprövning. Åberopas däremot nya omständigheter skall åklagaren först göra en omprövning av sitt tidigare beslut. Om denna omprövning inte leder till någon ändring av det tidigare beslutet, skall ärendet överlämnas till överåklagare för överprövning. Om det framstår som oklart vilken överåklagare som bör handlägga ärendet kan ärendet överlämnas till något av utvecklingscentrumen.

Om en begäran om överprövning kommer in till ett utvecklingscentrum

Inkommer en begäran om överprövning direkt till överåklagaren skall denne överlämna ärendet till den beslutande åklagaren för omprövning om det inte står klart att nya omständigheter inte åberopas. Är det uppenbart att eventuella nya omständigheter saknar betydelse i målet behöver någon omprövning inte göras.

Om omprövning inte leder till någon ändring av det tidigare beslutet skall ärendet återlämnas till överåklagaren för överprövning.

Om en överprövning leder till ändrat beslut

Om en överåklagare ändrar på en kammaråklagares beslut, bör normalt den fortsatta handläggningen av målet kunna överlämnas till en annan åklagare på den åklagarkammare där det ursprungliga beslutet fattats.

Ändrar en överåklagare en chefsåklagares beslut bör normalt överåklagaren, efter överenskommelse, överlämna den fortsatta handläggningen av målet till en chefsåklagare vid en annan åklagarkammare eller handlägga ärendet själv.

16.3.3 Överprövning inom Ekobrottsmyndigheten

Enligt Ekobrottsmyndighetens arbetsordning från den 1 oktober 2005 skall överåklagaren och de två vice överåklagarna biträda generaldirektören i ledningen och styrningen av myndigheten inom vissa ansvarsområden. Dessa högre åklagare utför bl.a. överprövningsärenden som enligt 7 kap. 2 och 5 §§ rättegångsbalken fullgörs av överåklagare och vice överåklagare. Den slutliga överprövningen kan göras av riksåklagaren.

16.3.4 Överväganden och förslag

Överåklagaren vid Riksenheten för polismål har inte någon överprövningsfunktion gentemot de åklagare som arbetar vid enheten, eftersom de arbetar på samma funktionella nivå. Ett beslut fattat av någon vid Riksenheten för polismål skall därför överlämnas till Utvecklingscentrum i Umeå och därefter till riksåklagaren.

SUM föreslås vara en central förvaltningsmyndighet under regeringen utan samband med åklagarväsendet.

De ärenden som SUM hanterar liknar ärendena inom åklagarväsendet och statsadvokaterna vid myndigheten skall, enligt våra förslag, ha samma behörighet som de allmänna åklagarna. Dessa är självständiga i sitt beslutsfattande och besluten kan i princip inte överklagas. De beslut som statsadvokaterna vid SUM fattar bör, enligt vår mening, kunna överprövas på samma sätt som de beslut som fattas inom åklagarväsendet. Vi föreslår att generaldirektören eller dennes ställföreträdare vid myndigheten får rätt att överta uppgifter som skall utföras av statsadvokater och därmed rätt att överpröva beslut fattade av statsadvokaterna vid myndigheten.

Ett ärende som i dag handläggs av Riksenheten för polismål kan behandlas på tre olika nivåer eftersom ett beslut fattat av Riksenheten för polismål kan överprövas av Utvecklingscentrum i Umeå och därefter av riksåklagaren. Det är emellertid endast i undantagsfall som riksåklagaren överprövar ett ärende, vilket innebär att överprövningarna inom Åklagarmyndigheten i praktiken sker i två funktionella nivåer. Vi anser att en prövning i två nivåer är tillräcklig i SUM.

16.4 Brottsanmälningar mot anställda vid SUM

Förslag: En anmälan om misstanke om brott i tjänsten av en anställd vid SUM skall utredas av JK. En anmälan om misstanke om brott som har begåtts på fritiden av en anställd vid SUM skall utredas av polis- och åklagarväsendena.

Det kan inträffa att anställda vid SUM blir misstänkta för brott. En fråga som måste utredas är om dessa anställda skall behandlas på samma sätt som andra statliga tjänstemän och brottet utredas inom polisen och åklagarväsendet eller om en sådan brottsmisstanke skall utredas av den egna anställningsmyndigheten eller på något annat sätt.

En av utgångspunkterna för våra förslag är att poliser och åklagare som är misstänkta för brott inte skall utredas av sina kolleger utan att utredningarna skall genomföras av en fristående myndighet. På motsvarande sätt får det anses olämpligt att brottsmisstankar mot en person som är anställd vid SUM utreds inom myndigheten.

I betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare* (SOU 2003:41) diskuterades bl.a. vem som skall utreda brott i tjänsten av poliser och åklagare. Utredningen föreslog att internutredningsenheterna skulle utreda brott i tjänsten begångna av polismän. I fråga om brott i tjänsten begångna av åklagare föreslogs att JK skulle överta riksåklagarens ansvar att besluta om att inleda förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra åtalet vid domstol. Utredningen föreslog att prövningen huruvida en anmälan om brott i tjänsten mot en åklagare skulle överlämnas till JK skulle göras av en högre åklagare än den anmälde, men inte av den överåklagare som är den anmälde åklagarens chef.

I sitt remissyttrande över betänkandet förklarade JK sig vara positiv till att den reguljära uppgiften som åklagare i sådana fall, då allmän åklagare misstänks för brott i tjänsten, flyttas över till JK. I remissyttrandet anförde JK att principiella invändningar kunde resas mot förslaget och uppgav bl.a. följande. Det kan te sig mindre lämpligt att ett organ som JK med extraordinära uppgifter inom tillsynsområdet tilldelas ordinära uppgifter som på sikt kan förändra ämbetets karaktär till att bli en sedvanlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Omfattande ordinära uppgifter för JK minskar dennes möjligheter att vid sidan av JO kunna verka

som ett extraordinärt organ med syfte att vara ett yttersta värn för den enskildes rättssäkerhet. Den aktuella uppgiften bedömdes dock inte vara av sådan omfattning att det skulle medföra några problem. JK pekade på några problem i samband med att sällning av anmälningar föreslogs ske hos en överåklagare men fann slutligt att kommitténs förslag ändå borde godtas. JK angav även att förslaget skulle innebära att beslut om förundersökning och väckande av åtal skulle komma att undandra sig JO:s tillsyn.

Vi föreslår, med utgångspunkt i det förslag som lades fram i betänkandet *Förstärkt granskning av polis och åklagare*, att misstankar om brott i tjänsten av en anställd vid SUM bör utredas av JK. Det gäller således för alla anställda vid myndigheten.

JK har befogenhet att som särskild åklagare inleda förundersökning, fatta beslut under förundersökning samt väcka och utföra åtal. Hos JK finns också den kompetens som krävs för att sköta dessa utredningar. Med hänsyn till att antalet anställda vid SUM är begränsat torde antalet ärenden hos JK bli marginellt och inte nämnvärt påverka JK:s verksamhet i övrigt.

Den första bedömningen av en anmälning om misstanke om brott i tjänsten mot en anställd vid SUM bör göras av generaldirektören eller dennes ställföreträdare. Anledningen härtill är att ett ärende även kan innehålla en begäran om överprövning av ett beslut fattat av en statsadvokat.

Vad vi nu föreslagit avser misstankar om brott i tjänsten. En anmälan om misstanke om brott som en anställd vid SUM har begått på fritiden menar vi skall utredas av polisen och åklagarväsendet på samma sätt som gäller beträffande brottsmisstankar mot allmänheten.

17 Konsekvenser av förslagen

17.1 Inledning

Kommittéer och särskilda utredare skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys i särskilda hänseenden beträffande de förslag som lämnas. I det följande redovisas dessa bestämmelser och eventuella konsekvenser av våra förslag.

17.2 Statsfinansiella konsekvenser

Enligt 14 § kommittéförordningen skall, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller ökade kostnader och minskade intäkter för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

En utgångspunkt för våra förslag har varit att den internutredningsverksamhet som nu bedrivs vid Riksenheten för polismål och internutredningsenheterna i princip skall kunna föras över till en fristående myndighet. Våra beräkningar av vilka kostnader som inrättande av Särskilda utredningsmyndigheten (SUM) kommer att medföra har därför utgått från vad dagens internutredningsverksamhet kostar. Som vi redovisat tidigare (avsnitt 13.5.5) arbetar inom de nuvarande internutredningsenheterna sammanlagt 34 utredare samt tolv och en halv administrativ personal. Vid Riksenheten för polismål finns elva åklagare och tre och en halv administrativa tjänster. Kostnaderna för internutredningsverksamheten inom polisen kan, enligt de uppgifter vi inhämtat, för år 2005 beräknas till knappt 32 miljoner kronor och för Riksenheten för polismål till drygt 14 miljoner kronor. De

sammanlagda kostnaderna för nuvarande verksamhet kan således beräknas uppgå till ca 46 miljoner kronor.

Vid SUM skall främst statsadvokater och särskilda utredare arbeta. Myndigheten, som skall ledas av en generaldirektör, förutsätts bedriva verksamhet på de sex orter där dagens internutredningsenheter är belägna. Disciplinärendena omfattas inte av våra förslag. Dessa skall således även fortsättningsvis hanteras inom polis- och åklagarväsendena. Enligt våra beräkningar kommer ungefär sju av de tjänster som för närvarande finns vid internutredningsenheterna att behövas inom polisen för handläggning av disciplinärendena. Övriga tjänster kan överföras till SUM. Det förhållandet att de anmälningar som enbart kan medföra disciplinansvar – efter att SUM har konstaterat att fråga inte är om ett brottsligt förfarande – skall överlämnas till polis- och åklagarväsendena för handläggning där innebär ofrånkomligen visst merarbete. Vi gör bedömningen att – utöver de 27 utredartjänster som kan överföras från polisen – ytterligare ca fyra särskilda utredare behöver anställas vid SUM.

Vad gäller Riksenheten för polismål kan samtliga åklagartjänster överföras till SUM. Dessutom kan det krävas ytterligare ca tre statsadvokattjänster vid SUM för bl.a. föredragandeuppgifter, överprövningar och överklaganden till Högsta domstolen.

Detta skulle sammantaget innebära att ca 31 särskilda utredare och 14 statsadvokater exklusive generaldirektören och dennes ställföreträdare skulle komma att tjänstgöra vid SUM.

Den administrativa personalen omfattar i dag sammanlagt 16 tjänster. Enligt vår bedömning kommer ytterligare fyra att krävas vid SUM. Därutöver behövs administrativ personal (ca tre tjänster) för den kvarvarande verksamheten med disciplinära ärenden hos polisen.

Statsadvokater och särskilda utredare skall arbeta tillsammans på de orter där de sex internutredningsenheterna för närvarande finns. SUM:s enheter bör inte vara belägna i direkt anslutning till polisens eller åklagarväsendets lokaler. På det sättet markeras att verksamheten bedrivs skild från polis- och åklagarväsendena. Detta innebär att SUM behöver nya lokaler på respektive ort. Kostnaderna för nya lokaler, skilda från övrig polis- och åklagarverksamhet, innebär troligen en viss fördyring jämfört med dagens lokalkostnader. Till detta kommer de initialkostnader en flytt innebär.

Omfattningen av de anställdas resor kommer troligtvis inte att påverkas av våra förslag.

Om det vid myndigheten anställs särskilda utredare som saknar polisiär utbildning skall dessa genomgå utbildning för att få polisiära befogenheter. Detta kommer att medföra ökade kostnader. Dessa är dock svåra att beräkna eftersom det är oklart hur många utredare utan polismans befogenheter som kommer att anställas vid SUM.

Enligt våra förslag skall ett obligatoriskt utredningsförfarande inledas när någon har avlidit eller skadats allvarligt vid vistelse i en polisarrest eller vid bl.a. ett polisingripande. Antalet sådana utredningar kommer troligtvis att vara relativt begränsat vilket innebär att de kan hanteras inom myndighetens vanliga verksamhet. Vidare kan det uppkomma kostnader för biträde till en efterlevande, en skadelidande eller nära anhörig i sådana utredningar. Även detta förslag torde avse endast ett begränsat antal per år. Vår bedömning är att dessa förslag inte kommer att medföra några större kostnader.

En ny myndighet kräver vidare resurser till stöd för kärnverksamheten. Dessa kostnader kan avse övergripande styrning och ledning, ekonomihantering, personalstöd, bibliotek och informationsservice, diverse kontorsuppgifter och IT-stöd. Det finns ett tydligt samband mellan myndighetens storlek och andelen OH-kostnader. En undersökning av Ekonomistyrningsverket visar att ju större myndighet, desto lägre andel OH-kostnader. För de 49 myndigheter som Ekonomistyrningsverket har undersökt ligger de gemensamma OH-kostnaderna på i medeltal knappt 250 000 kronor per årsmedarbetare. Av de gemensamma OH-kostnaderna utgör lokalkostnaderna 44 procent, ledning 11 procent, ekonomi och personal 13 procent, IT-stöd 13 procent och annat 19 procent. (*Nyckeltal för OH-kostnader*, Ekonomistyrningsverket 2005:3). OH-kostnaderna för internutredningsverksamheten överförd till en fristående myndighet kommer således att öka i förhållande till om verksamheten bedrivs inom polis- och åklagarväsendena.

Vi föreslår att SUM skall ha tillgång till polisväsendets dataregister. Myndigheten behöver dock ett eget ärenderegister som också ger möjligheter att framställa en tillförlitlig statistik. Det är också nödvändigt med datastöd för en rationell ärendehantering. Detta innebär främst initiala kostnader men även vissa driftskostnader.

Enligt vår bedömning kommer de fortvariga årliga kostnaderna för SUM att uppgå till omkring 60 miljoner kronor. Därvid har kostnaderna för sammanlagt ytterligare fyra utredare beräknats till ca 600 000 kr/år per utredare och för fem statsadvokater inklusive generaldirektören och dennes ställföreträdare till sammanlagt 6 miljoner kronor. I beloppet ingår även kostnader för ytterligare fyra administrativa tjänster om sammanlagt 1,8 miljoner kronor. Initialt uppstår dock större kostnader. Till detta skall läggas de resurser som krävs för den hos polisen kvarvarande verksamheten med disciplinärenden.

Verksamhet som nu utförs inom polis- och åklagarväsendet kommer att överföras till SUM. Det är därför naturligt att de medel som krävs för uppbyggnaden av SUM och dess verksamhet förs över från polis- och åklagarväsendenas anslag.

Våra förslag kan inte förväntas påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, landsting, företag eller enskilda.

17.3 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

De förslag som lämnas kan inte förväntas ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen, för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga i förhållande till större företag och inte heller vad gäller jämställdheten eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

17.4 Ikraftträdande

De utredningar som vid den tidpunkt som våra förslag träder i kraft handläggs vid internutredningsenheterna respektive Riksenheten för polismål skall vid ikraftträdandet överföras till SUM för vidare handläggning där.

Bestämmelserna om det obligatoriska utredningsförfarandet skall inte tillämpas på dödsfall eller allvarliga personskador som har inträffat innan lagen om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m. har trätt i kraft.

18 För- och nackdelar med en fristående myndighet

18.1 Inledning

Enligt tidigare utredningar fungerar internutredningsverksamheten väl och ovidkommande hänsyn tycks inte påverka utredningarna. Det har dock framkommit påståenden om att allmänheten inte har fullt förtroende för att verksamheten är opartisk. Denna förtroendefråga är upphovet till vårt uppdrag att presentera ett förslag på ett från polis- och åklagarväsendena fristående organ för utredning av brottsanmälningar mot anställda inom polisen och mot åklagare samt identifiera och redovisa de skäl som talar för och de som talar emot ett sådant utredningsorgan. Vi har därför i de föregående kapitlen utformat ett förslag till hur en fristående myndighet, som vi kallar Särskilda utredningsmyndigheten (SUM), skulle kunna vara utformad och hur verksamheten där kan bedrivas.

I detta kapitel redovisar vi vilka för- och nackdelar SUM enligt vår mening för med sig. Vi har valt att dela in redovisningen i områden och försökt att inom respektive område belysa olika argument för respektive mot en fristående myndighet. Kapitlet avslutas med utredningens ställningstagande i frågan om en fristående myndighet bör bildas.

18.2 Enhetlig internutredningsverksamhet

Internutredningsverksamheten är i dag uppdelad på flera olika myndigheter – sex internutredningsenheter och Riksenheten för polismål – och det saknas en övergripande och enhetlig styrning av verksamheten. Genom att sammanföra verksamheten till en enda myndighet skapas förutsättningar för enhetlighet i styrningen av verksamheten.

Åklagarväsendet och polisväsendet utgör skilda organisationer vilket innebär att åklagaren inte förfogar över polisens resurser och

inte heller har något personalansvar för den personal som genomför förundersökningsåtgärder enligt åklagarens direktiv. I sin roll som förundersökningsledare har åklagaren däremot ett ansvar för att de resurser som polisen ställer till förfogande för brottsutredningen används på ett riktigt sätt. Det förhållandet att åklagaren inte styr över utredningsresursen har beskrivits som att det saknas en ledningsstyrning från förundersökningsledningens sida (se SOU 1999:88 s. 990 f.).

I en fristående myndighet med såväl åklagare som utredande personal har åklagaren möjlighet att disponera över utredningsresurserna och detta kan medföra förbättrad kvalitet i verksamheten. Genomströmningstiderna i internutredningsverksamheten är emellertid redan i dag korta och torde inte i någon högre grad påverkas i en ny myndighet även om förhållandevis stora resurser läggs på verksamheten.

I olika sammanhang brukar det som argument mot att föra samman polis- och åklagarfunktioner i samma myndighet anföras att en åklagare bör – med hänsyn till rättssäkerheten i brottsutredningsförfarandet – stå fri från polisen för att inte kunna påverkas till att företa åtgärder som är förhastade eller vars laglighet kan ifrågasättas. Det kan å andra sidan också hävdas att rättssäkerheten ökar om åklagare får möjlighet att ta ett fastare grepp om brottsutredningarna. Genom bildandet av Riksenheten för polismål har emellertid denna fördel i hög grad redan uppnåtts.

Internutredningsenheterna är enligt uppgift sårbara om det t.ex. inträffar någon händelse som kräver stora personella resurser. För närvarande hanteras sådana situationer normalt genom att man lånar utredningsresurser från någon annan internutredningsenhet i landet eller från den övriga polisorganisationen. Om internutredningsverksamheten organiseras i en enda myndighet torde det bli lättare att fördela verksamhetens samlade resurser mellan de olika enheterna efter behov och tillfälliga höga arbetsbelastningar. Det ”nationella perspektivet” skulle därmed få större genomslag och sårbarheten minska. Å andra sidan kan det bli mer komplicerat att få operativ hjälp från polisen i övrigt.

Ett fristående organ torde ha förutsättningar att få till stånd större enhetlighet i de rättsliga bedömningar som görs när anställda inom polis- eller åklagarväsendet misstänks för brott. Genom information inom myndigheten kan enhetliga bedömningar göras vid likartade brottsmisstankar. En liknande verksamhet finns till viss del redan nu inom Riksenheten för polismål och information

om de rättsliga bedömningarna lämnas vidare till internutredningsenheterna.

Den enhetlighet som tillskapas genom att samla internutredningsverksamheten i en ny fristående myndighet innebär å andra sidan en motsvarande splittring av verksamheten inom polisen och åklagarmyndigheterna samt att ännu en organisation utrustad med tvångsmedelsbefogenheter som bedriver utredning av brottsmisstankar och en ny riksåklagarorganisation införs.

18.3 Information om verksamheten till allmänheten

För att skapa och upprätthålla ett förtroende för utredningsverksamhet avseende brottsmisstankar mot polis- och åklagaranställda är det av grundläggande betydelse att allmänheten får insyn i verksamheten och kan erhålla relevant information om hur den bedrivs. Det insynsråd som vi föreslår skall inrättas i SUM avses ge möjlighet till insyn i verksamheten. Emellertid bortfaller den insyn som de lokala polisstyrelserna nu genom regleringen i polisförordningen (1998:1558) och förundersökningskungörelsen (1947:948) har i internutredningsverksamheten.

Inom SUM finns goda möjligheter att genom t.ex. en hemsida på internet ge allmänheten tillgång till information om verksamheten. Det torde emellertid inte vara förenat med några större svårigheter att på sådant sätt förbättra informationen till allmänheten även om någon fristående myndighet inte bildas. Ett arbete med denna inriktning har också påbörjats inom Åklagarmyndigheten.

18.4 SUM:s beroende av polis- och åklagarväsendena

Det finns inget som tyder på annat än att dagens internutredningar utförs professionellt och utan ovidkommande hänsynstagande. Det främsta argumentet för att sammanföra internutredningsverksamheten till en särskild, från polis- och åklagarväsendena fristående myndighet är inte att få en högre kvalitet i utredningsarbetet utan att den utredande verksamheten också rent optiskt skiljs från polis- och åklagarmyndigheterna.

Vid internutredningsenheterna och Riksenheten för polismål hanteras en mängd olika brottstyper utöver sådana tjänsteanknutna brott som tjänstefel. De brottsutredare som arbetar vid intern-

utredningsenheterna kan omöjligt ha kompetens inom alla de områden som kan bli aktuella. Detta kan gälla kompetens av specialistkaraktär som den övriga polisorganisationen har byggt upp vid särskilda enheter eller inom olika arbetsgrupper. Det kan särskilt vid utredningar av vissa brott som inte har samband med den anställdes arbete, såsom bl.a. ekonomisk brottslighet, sexualbrott och familjerelaterade våldsbrott, vara svårt för internutredarna och åklagarna vid Riksenheten för polismål att skaffa sig och upprätthålla nödvändig kompetens. Internutredningsenheterna kan enkelt och formlöst utnyttja den övriga polisorganisationens resurser och kompetens på olika områden. Riksenheten för polismål utnyttjar kompetens som finns vid utvecklingscentrum inom åklagarväsendet. Polisens kompetens och resurser kan också enkelt och formlöst användas för bl.a. spaning och brottsplatsundersökning.

SUM kommer att bli en tämligen liten myndighet med ca 70 anställda och kommer inte att med egen personal kunna genomföra alla de åtgärder som kan komma att krävas i olika utredningar. Myndigheten kommer inte att kunna bygga upp en egen heltäckande kompetens vad gäller utredning av olika typer av brott. Det är emellertid viktigt såväl för de polis- och åklagaranställda som för de övriga i händelserna inblandade personerna att de utredningar som genomförs inom SUM ges samma förutsättningar för att genomföras på ett fullödigt sätt som de som hanteras inom polis- och åklagarväsendena. Att SUM i enskilda fall inhämtar erforderlig hjälp från polis- och åklagarorganisationerna är därför ofrånkomligt för att upprätthålla kvaliteten i utredningarna även om detta inte torde behöva ske så ofta.

Sammantaget innebär detta att SUM kommer att ha behov av att anlita polisväsendet för att få hjälp med bl.a. specialistkompetens, spaning och brottsplatsundersökning. Ett beroende, om än i mindre omfattning, kan också uppkomma i förhållande till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Detta kan i viss mån urgröpa det förtroende för verksamheten som SUM i egenskap av fristående myndighet avses vara garant för.

18.5 Ansvar för att uppdaga brott inom polis- och åklagarväsendena

SUM avses bli en myndighet för utredning av brottsmisstankar mot polis- och åklaganställda. Något annat är inte heller realistiskt med hänsyn till att SUM blir en tämligen liten myndighet med begränsade resurser. Ansvar för att uppdaga brott kommer även fortsättningsvis att ligga på polis- och åklagarväsendena. En möjlig konsekvens av en uppdelning av ansvaret på flera myndigheter är att det "faller mellan stolarna" och att ingen känner det fulla ansvaret för att tips om oegentligheter följs upp. En fara ligger också i att polisorganisationen "sluter sig" mot SUM vilket kan innebära att polisens förståelse för SUM:s utredningsverksamhet minskar samtidigt som de särskilda utredarnas insyn i, kunskaper om och kontakter med polisorganisationen försämras. Sammantaget kan detta innebära en risk för att möjligheterna att uppdaga brottslighet inom polis- och åklagarväsendena försvåras.

Förutsättningarna för återföring av kunskaper till polis- och åklagarväsendena om förekomsten av olika felbeteenden och andra brister i verksamheten kan också komma att försvåras om utredningsverksamheten sker i en fristående myndighet.

18.6 Rekrytering och kompetensutveckling

I dagens organisation är internutredarna anställda vid polisen. De behöver således inte byta arbetsgivare när de arbetar som internutredare och de kan därmed också lätt gå tillbaka till den vanliga polisverksamheten. Även åklagarna vid Riksenheten för polismål är anställda vid Åklagarmyndigheten. Det har till utredningen uppgetts att det inte är några svårigheter att rekrytera polispersonal till internutredningsenheterna utan att det tvärtom är många polismän som vill arbeta vid dessa enheter. Det har inte heller varit svårt att rekrytera åklagare till Riksenheten för polismål. De nuvarande anställningsförhållandena kan upplevas som en trygghet och därmed kan intresset för att söka arbete vid en fristående myndighet vara begränsat.

Det kan således inte uteslutas att det kan uppkomma svårigheter att rekrytera erfaren personal till SUM. Poliser och åklagare kanske inte utan en rätt väsentlig "morot" vill sluta sin anställning för att

börja i en ny myndighet. Detta kan innebära kostnadsökningar i förhållande till den nuvarande ordningen.

En grundförutsättning för vårt arbete är att allmänheten skall ha fullt förtroende för den fristående myndighetens verksamhet. Med hänsyn härtill bör de anställda vid SUM inte ha några band till polisen eller åklagarväsendet. Samtidigt är det nödvändigt att det vid SUM arbetar erfarna utredare med polisiära befogenheter, som i vart fall vid myndighetens uppbyggnad knappast kan rekryteras från annat håll än polisen. Åklagarna vid myndigheten måste också vara erfarna och ha en bakgrund som allmänna åklagare och således normalt rekryteras från Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten.

Inom en organisation krävs att personalen kontinuerligt erhåller kompetensutveckling. I dag erbjuds polisens internutredare möjlighet att delta i olika former av vidareutbildning som anordnas inom polisväsendet. Det är viktigt att man som internutredare har kunskap om nyheter i polisorganisationen och polisverksamheten. Utredarna måste exempelvis veta hur nya vapen och annan utrustning skall användas samt känna till vilken polistaktik som lärs ut för vissa speciella situationer. De särskilda utredarna vid SUM bör få möjlighet att delta i utbildning som anordnas inom polisväsendet. Om polisen inte möjliggör sådant deltagande kan SUM:s kontakter med polisorganisationen försämrats. En sådan utveckling torde vara till nackdel för utredningsarbetet i SUM. Samma krav på kompetensutveckling måste även ställas på statsadvokaterna vid SUM som bör få möjlighet att delta i utbildningsverksamhet som anordnas av Åklagarmyndigheten. Mot ett deltagande i vidareutbildning anordnad för polisen eller åklagarna kan emellertid åberopas att det kan urgröpa förtroendet för SUM:s självständighet och fristående ställning gentemot polisen och åklagarväsendet.

18.7 Sammanhållen statistik

Det har visat sig inte vara helt lätt att få fram fakta och statistikuppgifter om dagens internutredningsverksamhet. Olika internutredningsenheter har olika statistiskt material och det saknas en för hela landet sammanhållen och heltäckande redovisning av verksamheten. Redovisningen beträffande Åklagar-

myndighetens del av verksamheten har förbättrats sedan Riksenheten för polismål inrättades.

En fristående myndighet kan sammanställa lämplig statistik över myndighetens hela verksamhet och kan – om resurser finns – anställa eller på annat sätt knyta till sig bl.a. analytiker, statistiker och kriminologer för dessa uppgifter. All information om utredningar om brottsmisstankar mot anställda vid polis- eller åklagarväsendena finns då samlad på ett ställe. Man skulle därmed få en möjlighet att i olika former, bl.a. via internet, fortlöpande ge allmänheten fullgod information om verksamheten. Allmänhetens insyn i utredningsverksamheten underlättas härmed. Å andra sidan torde det inte vara förenat med några större svårigheter att med stöd av riktlinjer från Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten få till stånd en sammanhållen statistik även över dagens internutredningsverksamhet. Riksenheten för polismål har, som framkommit ovan, arbetat med att få till stånd en enhetlig statistik och liknande arbete pågår också inom internutredningsenheterna.

18.8 Tillsyn och annan kontroll m.m.

Med internutredningsverksamheten i en fristående myndighet kommer inte Åklagarmyndigheten att kunna ha någon insyn i de brottsutredningar som SUM bedriver och riksåklagaren kommer inte att kunna utöva kontroll och tillsyn över myndigheten. Den extraordinära kontroll som JO och JK utövar förändras dock inte.

Generaldirektören vid SUM avses få rätt att uppträda som åklagare i Högsta domstolen. Detta får till följd att man splittrar åklagarverksamheten i högsta instans. I dag lägger riksåklagaren ned mycket arbete på att få denna verksamhet att fungera på bästa sätt. En fristående myndighet får själv bygga upp den särskilda kompetens som processandet i Högsta domstolen fordrar. De mål där SUM har exklusiv kompetens kan avse alla typer av brott. En uppdelning av åklagarverksamheten försämrar möjligheterna att från det allmännas sida till högsta instans föra de mål som är mest lämpade från prejudikatsynpunkt.

Enligt våra förslag har SUM skyldighet att underrätta den myndighet där den misstänkte personen är anställd om beslut om att förundersökning inleds, inte inleds eller läggs ned eller om åtal väcks. En polismyndighet där en arrestantvakt eller en passkontrollant tjänstgör skall också underrättas. Polisstyrelsen

kan dock inte på egen begäran följa ärenden som utreds vid SUM. Såsom vi tidigare nämnt innebär detta att polisstyrelsernas nuvarande insyn i handläggningen av enskilda ärenden kommer att förloras.

18.9 Utredning i disciplinärenden

Utredarna vid dagens internutredningsenheter kan anmodas av länspolismästarna att utföra andra arbetsuppgifter än renodlad brottsutredning. Exempelvis kan utredarna hålla förhör i disciplinärenden. Om det inrättas en fristående myndighet för brottsutredningar måste länspolismästaren ha tillgång till en särskild resurs inom polismyndigheten för att utreda sådana händelser som inte ger anledning till någon brottsmisstanke. Det innebär enligt vår bedömning att det sammantaget kommer att behövas mer personal efter inrättandet av SUM eftersom polis- och åklagarväsendena måste ha anställda som utreder disciplinärenden.

SUM skall bedöma om det i ett enskilt ärende skall inledas förundersökning. Övriga ärenden, där förundersökning inte inleds, skall överlämnas till arbetsgivaren. Vid den utredning som företas i ett ärende kan framkomma ett "disciplinärt överskott", dvs. det framgår att handlingen visserligen inte är brottslig men att en disciplinär påföljd kan komma i fråga. SUM:s kompetens är begränsad till brottsutredande verksamhet och är således förhindrad att fullfölja ärendet i den delen. Ärendet skall överlämnas till anställningsmyndigheten för vidare bedömning. Denna "rundgång" av ärenden innebär att arbetsgivarens utredning och ställningstagande i frågan om disciplinåtgärder kan fördröjas. Ett visst dubbelarbete uppstår också.

18.10 Kostnader

Som framkommer av redovisningen i kapitel 17 innebär en fristående myndighet kostnadsökningar i förhållande till dagens ordning. Vi beräknar de fortvariga kostnaderna för SUM till ca 60 miljoner kronor per år. Initialt uppstår dock större kostnader. Kostnaderna för nuvarande internutredningsverksamhet har beräknats till 46 miljoner kronor.

18.11 Vårt ställningstagande

Personalen inom polisen och åklagarväsendet intar en särställning i förhållande till andra offentligt anställda genom att brottsutredningar sker under medverkan av den egna myndigheten. Det är därför viktigt att internutredningsverksamheten organiseras på sådant sätt att den inte bara är utan också av gemene man upplevs vara skild från övrig polis- och åklagarverksamhet. Detta är det avgörande motivet till att för internutredningsverksamheten inrätta en myndighet som är organisatoriskt fristående från polis- och åklagarväsendena. Handläggningen av anmälningar mot polis- och åklagaranställda måste utformas på ett sätt som vinner allmänhetens förtroende samtidigt som den uppfattas som legitim av de polis- och åklagaranställda som är föremål för utredning. Men en fristående myndighet innebär inte att grunden för ett mistroende helt kan elimineras; myndigheten kommer i vissa avseenden att bli beroende av främst polisen.

Syftet med att förlägga verksamheten i en fristående myndighet är att vinna allmänhetens förtroende för verksamheten. Någon mätning av allmänhetens förtroende för just internutredningsverksamheten i dess nuvarande utformning har emellertid inte gjorts och torde inte heller kunna göras så att ett tillförlitligt resultat uppnås. Såvitt framgår av de undersökningar SOM-institutet vid Göteborgs universitet genomfört (se avsnitt 9.5) är dock förtroendet för polisens arbete generellt sett tämligen stort.

Vid sidan av den förtroendeskapande effekt själva friståndet kan innebära kan, som framgått av det föregående, några egentliga vinster med en utbrytning av internutredningsverksamheten inte påvisas, däremot flera nackdelar. Den fördel från förtroendesynpunkt som bildandet av en fristående myndighet utgör torde i allt väsentligt kunna uppnås genom justeringar inom ramen för nuvarande ordning. En utbrytning av internutredningsverksamheten från åklagar- och polisväsendena innebär enligt vår mening en mindre rationell hantering än i dag och den fördel från förtroendesynpunkt som en fristående myndighet kan innebära vägs inte upp av de nackdelar som uppkommer. Vi kan därför inte förorda att en fristående myndighet bildas.

Det kan emellertid inte förnekas att ett större organisatoriskt avstånd mellan polisens internutredningsverksamhet och den övriga polisen vore att föredra. Även om det inte ligger inom vårt utredningsuppdrag vill vi därför peka på att nuvarande organisation

av internutredningsverksamheten vid polisen skulle kunna på ett tydligare sätt än i dag skiljas från den övriga polisverksamheten.

Efter det att vi påbörjade vårt arbete har Riksenheten för polismål inrättats. Riksenheten är en del av Åklagarmyndigheten och sorterar under riksåklagaren men arbetar självständigt och endast med frågor som rör brottslighet bland anställda inom polisen och åklagarväsendet. Internutredningsverksamheten vid polismyndigheterna skulle kunna samlas i en organisation inom Rikspolisstyrelsen. Internutredningsverksamheten skulle därmed inte höra till någon eller några polismyndigheter. Verksamheten skulle kunna bedrivas fristående från den ordinarie polisverksamheten utan att de nackdelar som en helt fristående myndighet för med sig skulle uppkomma. Även om internutredningsverksamheten förs över till Rikspolisstyrelsen så finns det inget som hindrar att verksamheten liksom i dag lokaliseras till flera orter i landet.

Från allmänhetens synpunkt är det naturligtvis viktigt att internutredningsverksamheten uppfattas som självständig och avskild från den övriga verksamheten. Den modell som finns i Malmö där åklagare och poliser är samlokaliserade i en byggnad skild från såväl polismyndighetens som åklagarmyndighetens övriga lokaler är ett praktiskt sätt att markera ett oberoende. Enligt vår bedömning finns det således en utvecklingspotential för att öka förtroendet i de nuvarande organisationerna som bör tas till vara som ett alternativ till att inrätta en ny myndighet.

Oberoende av om en fristående myndighet inrättas eller inte är det enligt vår mening angeläget att ett obligatoriskt utredningsförfarande för utredning av dödsfall och allvarliga skador i samband med polisinsatserna m.m. kommer till stånd.

19 Författningskommentar

19.1 Inledning

Vi föreslår att en ny lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m. och en ny förordning med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten (SUM) införs. Dessutom föreslår vi ändringar i ett antal befintliga författningar. För att öka översiktligheten anges bestämmelserna i den nya lagen och förordningen i sin föreslagna lydelse i anslutning till att de kommenteras. Vi har under respektive avsnitt redovisat skäl för de författningsförslag som vi har lämnat. I författningskommentaren finns hänvisningar till dessa avsnitt och ytterligare kommentarer.

19.2 Förslag till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.

Lagens tillämpningsområde

1 §

I denna lag finns särskilda bestämmelser om handläggning av ärenden rörande påstående att en anställd inom polis- eller åklagarväsendet eller en sådan arrestantvakt eller passkontrollant som förordnats enligt 23 a § polislagen (1984:387) har

- 1. gjort sig skyldig till något brott eller*
- 2. handlat felaktigt vid myndighetsutövning.*

Lagen gäller också handläggning av ärende rörande allvarlig personskada eller dödsfall som inträffat

- 1. under vistelse i en polisarrest eller*

2. genom något som en sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i första stycket påstås ha gjort i tjänsten.

Av bestämmelsen framgår att lagen rör handläggning av ärenden om påståenden om brott – såväl i tjänsten som på fritiden – eller annat felaktigt handlande vid myndighetsutövning av anställda inom polis- eller åklagarväsendet, av en arrestantvakt eller en passkontrollant. Till åklagarväsendet hör både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten medan med polisväsendet avses Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna i respektive län. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Vidare är Rikspolisstyrelsen chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Lagen omfattar personer som är anställda vid dessa myndigheter.

Personer som på grund av förordnande enligt 5 § lagen (1980:578) om ordningsvakter utför arbete inom polisen utan att vara anställda där liksom konsulter eller andra uppdragstagare omfattas inte av lagen.

Andra stycket behandlar det obligatoriska utredningsförfarandet som skall genomföras om en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen under vistelse i polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten. Förfarandet regleras närmare i 7–9 §§.

Särskilda utredningsmyndigheten

2 §

Ärenden som avses i 1 § handläggs vid Särskilda utredningsmyndigheten.

Vid myndigheten handläggs dock inte ärenden rörande annat brott mot trafikförfattningar än brott mot 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott om det inte finns särskilda skäl.

Om det finns särskilda skäl får även brottsutredning rörande annan än sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket handläggas vid myndigheten.

De ärenden som omfattas av lagen skall handläggas vid SUM. Finner SUM i ett ärende enligt 1 § första stycket att någon förundersökning inte skall inledas skall ärendet enligt 17 § överlämnas till anställningsmyndigheten eller, vad gäller arrestantvakt eller passkontrollant, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör (se avsnitt 14.4).

Bestämmelsen i andra stycket motsvaras av en bestämmelse i polisförordningen (1998:1558) och innebär att SUM skall handlägga endast vissa brott enligt lagen om straff för vissa trafikbrott. Dessa är grov vårdslöshet i trafik (1 § andra stycket), olovlig körning (3 §), rattfylleri och grovt rattfylleri (4 och 4 a §§) samt smitning (5 §).

Samordning av ärenden skall naturligtvis ske inom SUM vad gäller den personkrets som omfattas av lagen. I tredje stycket har införts en regel för att möjliggöra samordning också med ärenden rörande personer utanför personkretsen. Om det finns särskilda skäl skall även brottsutredningar rörande en sådan person handläggas vid myndigheten. Så kan exempelvis vara fallet när en anställd inom polis- eller åklagarväsendet misstänks för att ha begått brott tillsammans med en eller flera personer som inte omfattas av SUM:s behörighet och de utomståendes inblandning i brottet endast är av marginell betydelse. Se vidare avsnitt 10.4.

3 §

Föreskrifter om Särskilda utredningsmyndigheten finns i förordningen (200x:xxx) med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten.

I bestämmelsen hänvisas till den reglering som finns i förordningen med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten. I förordningen regleras bl.a. SUM:s uppgifter och organisation.

Befogenheter för statsadvokater och särskilda utredare

4 §

En statsadvokat samt generaldirektören och dennes ställföreträdare vid Särskilda utredningsmyndigheten får som särskild åklagare väcka och utföra åtal mot sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket. Därvid tillämpas vad som i lag eller

annan författning föreskrivs om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

En tjänsteman vid myndigheten får förordnas att som särskild utredare utföra arbetsuppgifter som enligt lag eller annan författning annars ankommer på polisman.

Av bestämmelsen framgår att åklagarna vid SUM är särskilda åklagare med allmänna åklagares befogenheter. De särskilda åklagarna benämns statsadvokater. En statsadvokat skall fatta beslut om att inleda eller inte inleda en förundersökning samt fatta beslut om att en förundersökning skall läggas ned (jfr nuvarande regler i 5 kap. 1 och 6 §§ polisförordningen). Eftersom åklagarna inte är allmänna åklagare omfattas de inte av den hierarki som finns inom Åklagarmyndigheten. Generaldirektören vid SUM och dennes ställföreträdare är också särskilda åklagare och får enligt den föreslagna lydelsen av 7 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken föra talan i Högsta domstolen. Till skillnad från vad som gäller för JK och JO krävs prövningstillstånd i Högsta domstolen när generaldirektören överklagar ett avgörande av hovrätt (se 54 kap. 9 § rättegångsbalken).

I likhet med de krav som för närvarande finns i 11 § åklagarförordningen (2004:1265) beträffande åklagarna vid Riksenheten för polismål ställs vissa krav för anställning som statsadvokat (se 11 § förordningen med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten).

Av andra stycket framgår att utredarna benämns särskilda utredare och att de har samma befogenheter som en polisman. Se vidare avsnitt 11.8.2.

Handläggningen

5 §

Aktualiseras ett ärende enligt 1 § hos polis- eller åklagarväsendet skall ärendet omedelbart överlämnas till Särskilda utredningsmyndigheten. Åtgärder som inte kan avvaktas utan olägenhet får dock vidtas.

Ett ärende som har inkommit till polis- eller åklagarväsendet skall omedelbart överlämnas till SUM. Det är härefter en statsadvokat

vid SUM som beslutar om ärendet skall handläggas vid SUM eller vid någon annan myndighet. Alla anmälningar skall överlämnas till SUM. Bestämmelsen avses utgöra en sådan sekretessbrytande föreskrift som enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) möjliggör ett överlämnande av sekretessbelagda uppgifter från polisen, Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten till SUM.

Det ankommer på en statsadvokat vid SUM att göra en uppdelning av ärendena mellan anmälningar som hör till myndighetens kompetensområde och anmälningar som inte rör brottsliga förfaranden utan som enligt 17 § skall överlämnas till anställningsmyndigheten för den vidare handläggningen i t.ex. disciplinärt avseende som kan komma i fråga.

Om det krävs att vissa utredningsåtgärder vidtas får de företas innan ärendet överlämnas till SUM om de inte kan avvaktas utan olägenhet (jfr 5 kap. 2 § polisförordningen). Det avser främst åtgärder för att inte gå miste om viss bevisning. Exempelvis måste ett beslut kunna fattas att ett område omedelbart skall spärras av. Om ett förhör inte kan skjutas upp får det genomföras av den vanliga polisen.

6 §

En statsadvokat är skyldig att på uppdrag av Justitiekanslern eller en justitieombudsman leda förundersökning samt väcka och utföra åtal mot sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket. Statsadvokaten är även i övrigt skyldig att lämna den hjälp som Justitiekanslern eller justitieombudsmannen begär.

Enligt paragrafen skall SUM på uppdrag av JK eller JO leda förundersökningar samt väcka och utföra åtal som dessa vill ha hjälp med. Av 14 § andra stycket förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern framgår att JK får uppdra åt annan att i sitt ställe leda förundersökning samt att väcka och utföra de åtal som JK har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. I 22 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän anges att ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Det framgår således att JK och JO har möjlighet

att låta någon annan utföra en förundersökning samt att väcka och utföra åtalet.

7 §

Har sådan allvarlig personskada eller dödsfall som avses i 1 § andra stycket inträffat skall en statsadvokat omedelbart utreda omständigheterna vid dödsfallet eller skadetillfället.

I bestämmelsen regleras det obligatoriska utredningsförfarande som skall genomföras om en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polis- eller åklagarväsendet, en arrestantvakt eller en passkontrollant påstås ha gjort i tjänsten. Det krävs inte att det föreligger någon brottsmisstanke. Har en allvarlig personskada eller ett dödsfall inträffat skall ett obligatoriskt utredningsförfarande inledas även om det inte finns förutsättningar att inleda en förundersökning. Avsikten med utredningen är att klargöra omständigheterna i samband med händelsen och att samla in underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte. En statsadvokat ansvarar för utredningen.

Med allvarlig skada avses livshotande skada eller skada som riskerar att medföra bestående men. En skada omfattas av bestämmelsen om det erfarenhetsmässigt kan finnas en risk för bestående men till följd av skadan. En bedömning huruvida skadan är allvarlig får göras i varje enskilt fall. Se vidare avsnitt 15.2.

8 §

För säkerställande av en utredning enligt 7 § får byggnad eller rum tillstängas, tillträde till visst område förbjudas, förbud meddelas mot flyttande av visst föremål eller annan dylik åtgärd vidtas.

Föremål, som skäligen kan antas äga betydelse för utredningen, fås tas i beslag. Härvid gäller i tillämpliga delar reglerna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken.

Husrannsakan enligt 28 kap. rättegångsbalken får företas för undersökning av den plats där dödsfallet eller den allvarliga skadan inträffat.

En obligatorisk utredning är inte en förundersökning. Vissa tvångsmedel måste emellertid kunna tillgripas vid utredningen. I paragrafen regleras vilka tvångsmedel som får användas. Dessa är

avspärrning, beslag och, i begränsad omfattning, husrannsakan. Beslut om tvångsmedel skall fattas av en statsadvokat.

I 27 kap. 15 § rättegångsbalken ges möjlighet att vidta åtgärder för att förhindra att spår efter ett brott utplånas. Dessa åtgärder avser främst fast egendom eller fast föremål men kan även tillämpas på lös egendom. Regelsystemet måste ge möjlighet att t.ex. kunna spärra av den plats där en allvarlig personskada inträffat till följd av ett polisingripande utan att det finns brottsmisstankar. Av första stycket framgår att för att säkerställa en utredning får t.ex. ett rum stängas till eller ett område spärras av.

Föremål kan, enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, tas i beslag om det skäligen kan antas ha betydelse för en utredning om brott eller vara någon genom brott avhänt eller genom brott förverkat. Ett beslut om beslag kan verkställas omedelbart. Beslag kan endast avse lösa saker som är tillgängliga för ett beslag. Enligt vårt förslag skall enligt paragrafens andra stycke föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen kunna tas i beslag.

Husrannsakan är en ingripande tvångsåtgärd som normalt inte bör få genomföras utan misstanke om brott. I en obligatorisk utredning kan en husrannsakan genomföras på den plats där dödsfallet eller den allvarliga skadan har inträffat. Husrannsakan på en annan plats kan däremot inte ske vid en sådan utredning. Se vidare avsnitt 15.5.

9 §

Vid en utredning enligt 7 § tillämpas reglerna om förhör i 23 kap. 6–10 och 12 §§ rättegångsbalken samt om yttrande från en sakkunnig i 23 kap. 14 § rättegångsbalken.

Om det finns skäl till det skall den som hörs underrättas om att utredningen kan leda till att han kan komma att misstänkas för brott. Uppkommer under ett förhör anledning anta att brott förövats skall förhöret omedelbart avbrytas för statsadvokatens ställningstagande i frågan om förundersökning.

Förhör med bl.a. poliser och vittnen måste kunna hållas även om en förundersökning inte är inledd. I paragrafen anges därför att vissa regler om förhör i rättegångsbalkens förundersökningskapitel också skall tillämpas i det obligatoriska utredningsförfarandet. Den som skall höras skall kunna föreläggas vid vite att infinna sig. Underlåter den som har kallats att infinna sig kan hämtning till

förhöret komma i fråga. Statsadvokaten kan besluta att inhämta ett yttrande från en sakkunnig beträffande en fråga som kräver fackkunskap.

En utredning där förhör hållits med en inblandad person kan utvecklas så att den förhörde kommer att misstänkas för brott. Om det finns skäl till det skall han upplysas om att han kan komma att misstänkas för brott. Om det under ett förhör lämnas uppgifter som ger anledning att anta att brott har förövats skall förhöret omedelbart avbrytas för att ge statsadvokaten möjlighet ta ställning till om en förundersökning skall inledas. Se vidare avsnitt 15.4.

10 §

Generaldirektören eller dennes ställföreträdare får överta uppgifter som skall utföras av en statsadvokat vid myndigheten.

Av bestämmelsen framgår att beslut fattade av en statsadvokat vid SUM kan övertas av generaldirektören eller dennes ställföreträdare. De har därmed rätt att överpröva statsadvokatens beslut (jfr 7 kap. 5 § rättegångsbalken). Ett sådant överprövningsbeslut kan enligt 11 § inte överklagas. Se vidare avsnitt 16.3.

11 §

Beslut av generaldirektören eller dennes ställföreträdare till följd av ett övertagande enligt 10 § får inte överklagas.

Av bestämmelsen framgår att ett beslut av generaldirektören eller dennes ställföreträdare rörande en överprövning av ett beslut som har fattats av en statsadvokat inte får överklagas. Jfr 24 § åklagarförordningen.

Biträde

12 §

Efterlevande till den som avlidit under vistelse i en polisarrest eller till följd av något som sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket påstås ha gjort i tjänsten, har rätt till biträde. Detsamma gäller den som skadats allvarligt under motsvarande förhållanden och nära anhörig till sådan person. I fråga om biträde gäller i tillämpliga delar 3–8 §§ lagen (1988:609) om målsägandebiträde. Vad som där sägs om målsägande gäller därvid den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige och vad som sägs om brottet dödsfallet eller skadan.

Av paragrafen framgår att om ett obligatoriskt utredningsförfarande inleds har efterlevande, den skadelidande eller nära anhörige till den skadelidande rätt till ett biträde för bl.a. stöd och hjälp under utredningen. Bestämmelserna i lagen (1988:609) om målsägandebiträde skall i princip tillämpas på sådana biträden. Det som i lagen om målsägandebiträde sägs om målsägande gäller den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige. Se vidare avsnitt 15.6.

13 §

En statsadvokat skall göra anmälan hos rätten, om den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige begär att få ett biträde eller om det annars finns skäl att förordna ett sådant biträde.

En begäran om biträde skall lämnas in till domstolen av statsadvokaten. En sådan begäran kan framställas till statsadvokaten av den efterlevande, skadelidande eller nära anhörige. Statsadvokaten kan även av annan anledning anse att det finns skäl att förordna ett biträde (jfr. 23 kap. 5 § rättegångsbalken). Domstolen beslutar om biträde i enlighet med bestämmelserna i lagen om målsägandebiträde. Se vidare avsnitt 15.7.

Bistånd från vissa myndigheter

14 §

Polismyndighet, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är skyldiga att på begäran bistå Särskilda utredningsmyndigheten.

Av paragrafen framgår att vissa myndigheter skall bistå SUM i dess arbete.

Underrättelse till anställningsmyndigheten

15 §

Särskilda utredningsmyndigheten skall underrätta den myndighet där den misstänkta personen är anställd om beslut att förundersökning inleds, inte inleds eller läggs ned eller om att åtal väcks. Myndigheten skall i fråga om beslut avseende sådan arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket underrätta polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör.

Av bestämmelsen framgår att om en statsadvokat vid SUM beslutar att en förundersökning skall inledas, inte inledas eller läggas ned eller att åtal skall väcks skall den myndighet där den misstänkte är anställd få besked om detta. Om ett beslut rör en arrestantvakt eller en passkontrollant skall den polismyndighet underrättas där vakten eller kontrollanten tjänstgör. Det är sedan den myndighetens sak att bedöma om någon åtgärd är påkallad. Se vidare avsnitt 14.3.

16 §

Särskilda utredningsmyndigheten skall snarast underrätta anställningsmyndigheten eller, vad gäller sådan arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör om omständighet som kan vara av betydelse för bedömningen av om en befattningshavare bör avskedas eller avstängas från sin tjänst eller inte längre förordnas enligt 23 a §

polislagen (1984:387) på grund av misstanke om brottslig gärning eller annat grovt olämpligt beteende.

Det är inte SUM:s uppgift att bedöma om det finns skäl att avskeda eller stänga av en polis- eller åklagaranställd. Det är arbetsgivarens eller i förekommande fall Statens ansvarsnämnds sak att ta ställning till detta.

Paragrafen reglerar SUM:s skyldighet att snarast informera anställningsmyndigheten eller den myndighet där arrestantvakten eller passkontrollanten tjänstgör om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om en person som omfattas av lagen skall avskedas eller stängas av. Se vidare avsnitt 14.3.

Överlämnande av ärenden

17 §

Ett ärende som avses i 1 § första stycket där förundersökning inte inleds skall snarast överlämnas till anställningsmyndigheten eller, vad gäller sådan arrestantvakt eller passkontrollant som avses i 1 § första stycket, den polismyndighet där vakten eller kontrollanten tjänstgör.

Om en förundersökning inte inleds i ett ärende om ett påstående om brott eller ett felaktigt handlande vid myndighetsutövning skall ärendet snarast överlämnas till anställningsmyndigheten eller den myndighet där arrestantvakten eller passkontrollanten tjänstgör. Det kan vid ärendets handläggning i SUM ha kommit fram omständigheter som inte utgör skäl för att inleda förundersökning men som arbetsgivaren bör känna till eftersom han har det arbetsrättsliga ansvaret. Se vidare avsnitt 14.4.

19.3 Förslag till förordning med instruktion för Särskilda utredningsmyndigheten

Uppgifter

1 §

Särskilda utredningsmyndigheten är en central förvaltningsmyndighet för utredning och beivrande av brott som anställd inom polis- eller åklagarväsendet samt sådan arrestantvakt eller passkontrollant som förordnats enligt 23 a § polislagen (1984:387) är misstänkt för.

Myndigheten har också till uppgift att utreda allvarlig personskada eller dödsfall som inträffat

1. under vistelse i en polisarrest eller

2. genom något som en sådan anställd, arrestantvakt eller passkontrollant som avses i första stycket påstås ha gjort i tjänsten.

Av paragrafen framgår vilka befattningshavare och vilka ärenden som omfattas av SUM:s behörighet. I denna del hänvisar vi till författningskommentaren till 1 § förslaget till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m.

SUM är en central förvaltningsmyndighet under regeringen och en del av rättsväsendet. Se vidare avsnitt 13.5.1.

2 §

Myndigheten skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen avseende de typer av ärenden som enligt 1 § handläggs vid myndigheten.

Av bestämmelsen framgår SUM:s uppdrag i stort vid handläggning av ärenden.

Föreskrifter

3 §

Särskilda utredningsmyndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i myndighetens verksamhet.

Av bestämmelsen framgår att SUM har rätt att meddela föreskrifter rörande verksamheten.

Verksförordningens tillämpning

4 §

Följande bestämmelser i verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på myndigheten:

- 2 § om företrädare för staten vid domstol,
- 3 § om myndighetens chef,
- 6–10 §§ om myndighetschefens ansvar och uppgifter,
- 15 § om revisionsberättelse,
- 16 § om medverkan i EU-arbetet,
- 18 § om arbetsordning,
- 23 § om myndighetschefens ställföreträdare,
- 27 och 28 §§ om myndighetens föreskrifter,
- 29 § om inhämtande av uppgifter och utövande av tillsyn,
- 30 § om ärendeförteckning,
- 31 § om myndighetens beslut.

I paragrafen anges vilka bestämmelser i verksförordningen som skall tillämpas på SUM. De undantag som görs från bestämmelserna i verksförordningen beror främst på att vi föreslår att myndigheten skall vara ett enrådighetsverk utan en styrelse. Se vidare avsnitt 13.5.

Myndighetens ledning

5 §

Chefen för Särskilda utredningsmyndigheten är generaldirektör. Vid myndigheten finns en ställföreträdare för generaldirektören.

Av bestämmelsen framgår att SUM skall ledas av en generaldirektör och att denne skall ha en ställföreträdare. Både generaldirektören och dennes ställföreträdare skall vara särskilda åklagare och ha allmän åklagares befogenheter på samma sätt som statsadvokaterna vid SUM. Se vidare avsnitt 13.5.2.

Insynsråd

6 §

Vid Särskilda utredningsmyndigheten skall det finnas ett råd som består av högst åtta ledamöter. Generaldirektören skall ingå i rådet och vara dess ordförande. Andra ledamöter i rådet skall utses av regeringen för en bestämd tid.

Vid SUM skall det finnas ett insynsråd för att ge allmänheten insyn i verksamheten. Utöver generaldirektören, som föreslås vara ordförande, skall insynsrådet ha högst sju ledamöter. Dessa skall nomineras av respektive riksdagsparti. Ledamöterna, förutom ordföranden, skall utses av regeringen för en viss tid. Se vidare avsnitt 13.5.3.

Insynsrådets uppgifter

7 §

Rådet skall följa verksamheten vid myndigheten och ge generaldirektören de råd som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten

Generaldirektören skall enligt 10 § verksförordningen hålla insynsrådet informerat om verksamheten. Insynsrådet skall, som framgår av förevarande paragraf, kontinuerligt följa myndighetens verksamhet och delge generaldirektören synpunkter utifrån de mål som främst riksdagen och regeringen har ställt upp för SUM:s verksamhet.

Avdelningsindelning

8 §

Vid Särskilda utredningsmyndigheten finns det antal avdelningar som myndigheten bestämmer.

I övrigt beslutar myndigheten själv om sin organisation.

Av bestämmelsen framgår att SUM får bestämma det antal avdelningar som myndigheten skall ha. En avdelning kan bedriva verksamhet på en eller flera orter vilket innebär att antalet avdelningar inte behöver överensstämma med antalet orter. SUM får i övrigt själv bestämma hur verksamheten skall vara organiserad.

Vi föreslår att SUM:s kansliort skall vara Malmö. Enligt vår bedömning bör myndigheten härutöver liksom i dag åtminstone inledningsvis ha enheter i Stockholm, Göteborg, Umeå, Västerås och Linköping. Statsadvokaterna bör placeras vid enheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Beredskap

9 §

Särskilda utredningsmyndigheten delar in statsadvokater och särskilda utredare för beredskapstjänstgöring enligt de grunder som myndigheten beslutar.

I paragrafen anges att både statsadvokater och särskilda utredare skall ha beredskapstjänstgöring på det sätt som myndigheten bestämmer (jfr 13 § åklagarförordningen). Om en utredningsåtgärd skall vidtas omedelbart har statsadvokaten möjlighet att anlita den lokala polisen för de inledande åtgärderna i utredningen.

Anställningar m.m.

10 §

Generaldirektören och dennes ställföreträdare utses genom beslut av regeringen.

Av bestämmelsen framgår att både generaldirektören och dennes ställföreträdare skall utses av regeringen.

11 §

Endast den som är eller har varit allmän åklagare får anställas som statsadvokat.

Av paragrafen framgår att det krävs viss erfarenhet för att anställas som statsadvokat. De åklagare som i dag arbetar vid Riksenheten för polismål är överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare eller vice chefsåklagare. Samma krav bör uppställas på statsadvokaterna vid SUM. Det innebär att en statsadvokat skall vara eller ha varit kammaråklagare eller distriktsåklagare.

12 §

Bestämmelserna om Statens ansvarsnämnd i 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning gäller också statsadvokater.

Enligt 34 § lagen om offentlig anställning beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande för arbetstagare som har anställts av regeringen. Av förevarande paragraf framgår att även om statsadvokaterna inte är anställda av regeringen skall Statens ansvarsnämnd besluta i dessa frågor beträffande statsadvokaterna vid SUM. Generaldirektören och dennes ställföreträdare omfattas av Statens ansvarsnämnds behörighet till följd av att de anställs av regeringen.

19.4 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

7 kap.

8 §

Av paragrafen framgår att generaldirektören vid SUM är särskild åklagare och att han får föra talan i Högsta domstolen. Dock gäller för SUM ett krav på prövningstillstånd enligt 54 kap. 9 § rättegångsbalken.

19.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn

5 §

Som utvecklats i avsnitt 16.4 föreslås att misstankar om brott i tjänsten av en anställd vid SUM skall utredas av JK. Misstankar om fritidsbrott för denna personkategori skall utredas av de ordinära polis- och åklagarväsendena.

19.6 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

5 kap.

1 §

Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till SUM:s verksamhet för att förebygga, utreda och beivra brott. Uppgifter inom SUM som motsvarar de som finns inom polis- och åklagarväsendena skall behandlas på samma sätt som sker inom polis- och åklagarmyndigheter.

Det obligatoriska utredningsförfarande som vi föreslår vid dödsfall eller allvarliga personskador som skett under vistelse i polisarrest eller till följd av ett polisingripande m.m. syftar ytterst till att utreda om någon skall ställas till ansvar för en brottslig gärning. Det innebär att även dessa utredningar skall omfattas av bestämmelsen. Se vidare avsnitt 16.2.

9 kap.

17 §

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. i brottmål, i vissa myndigheters verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, i register som förs enligt bl.a. polisdatalagen (1998:622) och lagen (1998:621) om misstankeregister och i särskilt ärenderegister som förs av åklagarmyndighet. Bestämmelsen ändras för att omfatta även verksamhet vid SUM. Se avsnitt 16.2.

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

2 §

I ett nytt andra stycke har intagits en erinran att om att polisen är skyldig att bistå SUM om SUM begär det. Det avser främst situationer under en förundersökning där det kan finnas behov av hjälp för att utföra spaning och använda tvångsmedel. Jfr 14 § förslaget till lag om handläggning av anmälningar mot anställda inom polis- eller åklagarväsendet, m.m. Se vidare avsnitt 11.8.4.

19.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

2 §

Enligt bestämmelsen är ändamålet med registret att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos bl.a. polis-, skatte- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott och hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande. Ändamålet med belastningsregistret föreslås utökat till att omfatta även verksamheten hos SUM.

6 §

Av bestämmelsen framgår att SUM har rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret. Se vidare avsnitt 16.1.7.

19.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

2 §

Misstankeregistret förs för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos polis-, skatte- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott och i verksamhet hos åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal. Bestämmelsen innebär att ändamålet med misstankeregistret utökas till att omfatta även verksamheten hos SUM.

5 §

Av paragrafen framgår att SUM kan begära att uppgifter lämnas ut.

19.10 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

1 §

Av bestämmelsen framgår att polisdatalagen skall gälla vid behandling av personuppgifter som förekommer i SUM:s verksamhet. Någon begränsning av lagens tillämpningsområde till

polisverksamheten inom SUM, på det sätt som gäller för Ekobrottsmyndigheten, föreslås inte. Se vidare avsnitt 16.1.7.

19.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem

9 §

Dataregistret Schengens informationssystem består av en nationell enhet och en central teknisk stödfunktion som är gemensam för alla Schengenländer. Lagen innehåller regler om behandling av uppgifter i den nationella enheten. Registret är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. Av bestämmelsen framgår att uppgifter ur registret får lämnas ut till SUM om myndigheten begär det. Se vidare avsnitt 16.1.7.

19.12 Övriga författningsförslag

Våra övriga författningsförslag omfattar ändringar i instruktionerna för Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Dessa innebär bl.a. att Ekobrottsmyndigheten inte längre är behörig att handlägga mål där en polis- eller åklagaranställd misstänks för ekonomisk brottslighet.

Förslaget att 7 a § förundersökningskungörelsen samt 5 kap. 4 och 5 §§ polisförordningen skall upphöra att gälla innebär bl.a. att det inte längre blir möjligt för ledamot av polisstyrelsen att vid förundersökning avseende anställda inom polismyndigheten för brott som har samband med tjänsten få närvara vid förhör.

De förslag till ändringar i polisdataförordningen (1999:81), förordningen (1999:1135) om misstankeregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister som läggs fram i avsnitt 16.1.7 har på grund av deras omfattning i förhållande till övriga författningsförslag inte utförts som formella författningsändringar utan endast beskrivits i löptexten.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonförsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet
för utredning av anmälningar om brott av
poliser och åklagare? [5]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd
inom transportområdet. [4]