

# Rättsväsendet

4





## Förslag till statsbudget för 1999

## Rättsväsendet

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	7
2	Lagförslag .....	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov	9
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter ....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) .....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102) .....	14
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. ....	15
2.6	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	16
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar .....	17
3	Rättsväsendet .....	19
3.1	Omfattning och mål .....	19
3.2	Utgiftsutvecklingen .....	19
3.3	Resultatbedömning .....	21
3.3.1	Tillståndet och utvecklingen inom området .....	21
3.3.2	Regeringens slutsatser .....	22
3.4	Prioriteringar .....	24
4	Polisväsendet .....	37
4.1	Omfattning .....	37
4.2	Utgiftsutvecklingen .....	37
4.3	Resultatbedömning .....	38
4.3.1	Det problemorienterade arbetssättet .....	38
4.3.2	Närpolisverksamheten .....	39
4.3.3	Utryckningsverksamheten .....	39
4.3.4	Kvalificerad kriminalpolisverksamhet .....	39
4.3.5	Utredningsverksamheten .....	39
4.3.6	Våldsbrottslighet .....	40
4.3.7	Narkotikabrottslighet .....	41
4.3.8	Ekonomisk brottslighet .....	41
4.3.9	Rasism .....	41
4.3.10	Trafik .....	42

4.3.11	Brottsoffer .....	42
4.3.12	Personalresurser .....	42
4.3.13	Rationaliseringsarbetet .....	42
4.3.14	Regeringens bedömning .....	43
4.4	Pågående och planerade förändringar inom polisväsendet.....	45
4.4.1	Kampen mot vardagsbrottsligheten.....	45
4.4.2	Det internationella polissamarbetet.....	46
4.4.3	Förutsättningar för en bättre och effektivare polis.....	47
4.4.4	Övriga frågor .....	50
4.5	Anslag .....	51
	A1 Polisorganisationen.....	51
4.6	Anslag .....	52
	A2 Säkerhetspolisen.....	52
4.7	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) m.m. ....	52
5	Åklagarväsendet.....	57
5.1	Omfattning.....	57
5.2	Utgiftsutvecklingen .....	57
5.3	Resultatbedömning .....	58
5.3.1	Lagföringar .....	58
5.3.2	Inkomna och avslutade ärenden.....	59
5.3.3	Balanser .....	59
5.3.4	Beslut i åtalsfrågan.....	59
5.3.5	Genomströmningstider .....	60
5.3.6	Personalresurser .....	60
5.3.7	Arbetsproduktivitet .....	61
5.3.8	Datorisering.....	61
5.3.9	Samverkan mellan åklagarväsendet och polisen .....	61
5.3.10	Regeringens bedömning .....	62
5.4	Förändringar inom åklagarväsendet.....	63
5.4.1	Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.....	63
5.4.2	Brott med rasistiska inslag.....	64
5.4.3	Internationellt arbete .....	64
5.5	Anslag .....	65
	B1 Åklagarorganisationen.....	65
	B2 Ekobrottsmyndigheten .....	65
6	Domstolsväsendet m.m.....	67
6.1	Omfattning.....	67
6.2	Utgiftsutvecklingen .....	67
6.3	Resultatbedömning .....	68
6.3.1	De allmänna domstolarna .....	68
6.3.2	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	70
6.3.3	Personalresurser .....	72
6.3.4	Rättshjälpsmyndigheten .....	72
6.3.5	Regeringens bedömning .....	73
6.4	Ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende.....	73
6.4.1	En renodlad domstolsverksamhet.....	73
6.4.2	Det fortsatta reformarbetet.....	74
6.4.3	Domstolarnas avdelningsindelning.....	76
6.5	Anslag .....	78

	C1	Domstolsväsendet m.m. ....	78
7		Kriminalvården.....	81
	7.1	Omfattning .....	81
	7.2	Utgiftsutveckling.....	81
	7.3	Resultatbedömning.....	82
	7.3.1	Frivård .....	82
	7.3.2	Anstalter .....	83
	7.3.3	Häkten.....	85
	7.3.4	Bekämpningen av narkotikamissbruk i häkten och anstalter .....	86
	7.3.5	Säkerheten i häkten och anstalter .....	86
	7.3.6	Personalsituationen .....	87
	7.3.7	Regeringens bedömning.....	87
	7.4	Prioriteringar.....	89
	7.4.1	Frigivningsförberedelser .....	90
	7.4.2	Verkställighetens innehåll .....	90
	7.4.3	Kampen mot narkotikamissbruket.....	91
	7.4.4	Utvecklingen av alternativa påföljder till fängelse m.m. ....	91
	7.4.5	De långtidsdömdas situation .....	92
	7.4.6	Den inre säkerheten i anstalterna .....	92
	7.5	Revisionens iakttagelser .....	93
	7.6	Anslag.....	93
		D1 Kriminalvården .....	93
8		Kronofogdemyndigheterna .....	95
	8.1	Omfattning .....	95
	8.2	Utgiftsutvecklingen.....	95
	8.3	Resultatbedömning.....	95
	8.3.1	Inledning .....	95
	8.3.2	RSV:s resultatredovisning.....	96
	8.3.3	Regeringens bedömning.....	98
	8.4	Revisionens iakttagelser .....	99
	8.5	Anslag.....	99
		E1 Kronofogdemyndigheterna .....	99
9		Övrig verksamhet inom rättsväsendet.....	101
	9.1	Anslag.....	101
		F1 Brottsförebyggande rådet .....	101
		F2 Rättsmedicinalverket.....	104
		F3 Gentekniknämnden.....	106
		F4 Brottsoffermyndigheten .....	107
		F5 Ersättning för skador på grund av brott .....	109
		F6 Rättshjälpkostnader m.m. ....	109
		F7 Diverse kostnader för rättsväsendet.....	110
		F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar.....	111
		F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete .....	111
10		Övrig statlig verksamhet .....	113
	10.1	Allmänna advokatbyråer .....	113



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387),
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102),
5. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.,
6. antar regeringens förslag till lag om ändring i rättegångsbalken,
7. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
8. bemyndigar regeringen att avveckla de allmänna advokatbyråerna (avsnitt 10),
9. för budgetåret 1999 anvisar anslagen under utgiftsområde 4 *Rättsväsendet* enligt följande uppställning:

### Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	Anslagsbelopp (tusentals kronor)
A1 Polisorganisationen	ramanslag	11 460 196
A2 Säkerhetspolisen	ramanslag	514 134
B1 Åklagarorganisationen	ramanslag	620 140
B2 Ekobrottsmyndigheten	ramanslag	199 197
C1 Domstolsväsendet m.m.	ramanslag	3 056 983
D1 Kriminalvården	ramanslag	3 639 055
E1 Kronofogdemyndigheterna	ramanslag	1 309 986
F1 Brottsförebyggande rådet	ramanslag	43 674
F2 Rättsmedicinalverket	ramanslag	169 305
F3 Gentekniknämnden	ramanslag	2 258
F4 Brottsoffermyndigheten	ramanslag	12 588
F5 Ersättning för skador på grund av brott	ramanslag	75 074

Anslag	Anslagstyp	Anslagsbelopp (tusentals kronor)
F6 Rättshjälpkostnader m.m.	ramanslag	781 149
F7 Diverse kostnader för rättsväsendet	ramanslag	19 974
F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar	ramanslag	8 356
F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete	ramanslag	7 200
<b>Summa</b>		<b>21 919 269</b>



## 2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

---

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m.m. för ordningsmaktens behov skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Då polisstyrka sammandrages för ordningens upprätthållande, äger länsstyrelse, där så av särskilda skäl finnes erforderligt, förordna, att ägare och innehavare av förnödenheter, transportmedel, rum för personal, hästar och fordon ävensom materialier och annat, som är oundgängligen erforderligt för polisverksamhetens uppehållande och icke med tillräcklig skyndsambet kan på annat sätt anskaffas, skola vara skyldiga att på anfordran av polischeffen i orten eller annat av länsstyrelsen bestämt polisbefäl mot full ersättning tillhandahålla vad sålunda erfordras.

Vid meddelande av sådant förordnande, som nu sagts, skall angivas den ort och den tid, för vilken förordnan-

*Föreslagen lydelse*

1 §

Polismyndigheten får, om det av särskilda skäl behövs då polisstyrka dras samman för att upprätthålla ordningen, förordna att ägare och innehavare av förnödenheter, transportmedel, rum för personal och annat som är absolut nödvändigt för polisverksamheten och som inte tillräckligt fort kan anskaffas på annat sätt, skall vara skyldiga att på begäran av polisbefäl mot full ersättning tillhandahålla vad som begärs. Polismyndigheten bestämmer vilket polisbefäl som får framställa en sådan begäran.

Polismyndigheten skall ange den ort och den tid, för vilken förordnandet gäller.

*det gäller.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1980:578) om ordningsvakter skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 5 §<sup>1</sup>

En ordningsvakt förordnas av *Rikspolisstyrelsen* om tjänstgöringsområdet berör flera län, av *länsstyrelsen* om det berör flera polisdistrikt inom länet och i övriga fall av polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år.

En ordningsvakt förordnas av *Rikspolisstyrelsen* om tjänstgöringsområdet berör flera polisdistrikt och i övriga fall av polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år.

I förordnandet skall anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 §, skall det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1989:150.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs i fråga om polislagen (1984:387)<sup>1</sup>  
*dels att 6 § skall upphöra att gälla,*  
*dels att rubrikerna närmast före 4, 6 och 7 §§ skall utgå,*  
*dels att 4, 5 och 5a §§ skall ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*Den lokala polisorganisationen*

### 4 §

*Länen är indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. Regeringen eller den myndighet som regeringen utser bestämmer i vad mån en polismyndighet skall bedriva verksamhet utanför sitt distrikt.*

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

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

### 5 §<sup>2</sup>

*För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen), av dess biträdande chef (biträdande polischefen), om sådan finns, samt av det antal valda ledamöter som länsstyrelsen bestämmer, dock lägst sex.*

*För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Polisstyrelsen består av polismyndighetens chef (polischefen) och av det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer.*

Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen och biträdande polischefen skall väljas av kommunfullmäktige, om polisdistriktet omfattar endast en kommun, och annars av landstinget. Om det i polisdistriktet finns en kommun som inte ingår i landstingskommunen, skall valet för rättas av landstinget och kommunfullmäktige med den fördelning mellan dem som länsstyrelsen bestämmer efter befolkningstalen. För de valda ledamöterna skall lika många suppleanter väljas.

Polisstyrelsens ledamöter utom polischefen utses av regeringen. För dessa ledamöter skall lika många suppleanter utses.

De ledamöter och suppleanter som utses *genom val* skall vara svens-

De ledamöter och suppleanter som utses skall vara svenska

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 6 § 1990:997.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:1437.

ka medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör *väljas* så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. *Vid valet* bör *vidare* beaktas att de olika delarna av polisdistriktet *och om möjligt alla kommuner i distriktet* blir representerade.

medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör *utses* så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem. *Vidare* bör beaktas att de olika delarna av polisdistriktet blir representerade.

#### 5 a §<sup>1</sup>

Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer.

I en polisenämnd skall ingå polischefen och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för *arbetsenhet inom nämndens område* skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.

I en polisenämnd skall ingå *antingen* polischefen *eller den ställföreträdande polischefen* och det antal övriga ledamöter, lägst fem och högst tio, som polisstyrelsen bestämmer. Dessa ledamöter utses av polisstyrelsen. Polisstyrelsen får bestämma att också chef för *polisområde* skall ingå. För de ledamöter som utses av polisstyrelsen skall lika många suppleanter utses.

I fråga om de ledamöter och suppleanter som utses av polisstyrelsen tillämpas 5 § tredje stycket första och andra meningarna.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1990:997.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i räddningstjänstlagen (1986:1102)

Härigenom föreskrivs att 32 § räddningstjänstlagen (1986:1102) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 32 §<sup>1</sup>

Räddningsledare är

1. i den kommunala räddningstjänsten räddningschefen eller den som denne har utsett,

2. i fjällräddningstjänsten och i fråga om efterforskning enligt 27 a § polischefen i distriktet eller den som denne har utsett *eller, om räddningsinsatsen berör flera polisdistrikt, den regionale polischefen eller den som denne har utsett,*

2. i fjällräddningstjänsten och i fråga om efterforskning enligt 27 a § polischefen i distriktet eller den som denne har utsett,

3. i övrig räddningstjänst den som den ansvariga myndigheten har utsett.

Samverkar två eller flera räddningskårer i en räddningsinsats som berör mer än en kommuns område inom samma län, skall länsstyrelsen bestämma vem av räddningsledarna som skall leda insatsen, om inte räddningsledarna själva har bestämt det.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1992:97.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.<sup>1</sup>

*dels att 4 och 6 §§ skall ha följande lydelse,*

*dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>2</sup>

*Om den omhändertagne inte bereds vård på sjukhus eller annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på annat sätt eller annars kan friges får han hållas kvar hos polisen. Den omhändertagne får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.*

*En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning och inte heller tas om hand på något annat sätt eller annars kan friges får hållas kvar. Den omhändertagne får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Förvaras den omhändertagne hos en kriminalvårdsmyndighet skall myndigheten utöva tillsyn över den omhändertagne enligt 6 § samt fullgöra de uppgifter som avses i 7 § första och andra styckena, om inte uppgifterna har fullgjorts av polisen.*

### 6 §

*Omhändertagen som förvaras hos polisen skall fortlöpande underkastas tillsyn. Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det, skall han föras till sjukhus eller läkare så snart det kan ske.*

*Den som är omhändertagen skall fortlöpande ses till. Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det, skall den omhändertagne föras till sjukhus eller läkare så snart det kan ske.*

### 7 a §

*Förvaras den omhändertagne hos en kriminalvårdsmyndighet skall den myndigheten underrätta den polismyndighet som beslutat om omhändertagande så snart det finns skäl att ompröva beslutet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1984:391.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1998:26.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 3 §<sup>1</sup>

I hovrätt *skola* finnas hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän samt hovrättsråd. De *skola* vara lagfarna.

*Hovrätt skall vara delad i två eller flera avdelningar. Avdelning skall bestå av presidenten eller en lagman såsom ordförande samt minst tre hovrättsråd, av dem en vice ordförande.*

Vid hovrätt skall finnas kansli, som *hålles* öppet för allmänheten å bestämda tider.

I *varje* hovrätt *skall det* finnas en hovrättspresident, en eller flera hovrättslagmän samt hovrättsråd *av vilka en eller flera skall vara vice ordförande. De skall* vara lagfarna.

*En hovrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.*

Vid *varje* hovrätt *skall det* finnas ett kansli som *hålls* öppet för allmänheten *på* bestämda tider.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1969:244.



## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 10, 11 och 16 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 §

I kammarrätt *finns* kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän samt kammarrättsråd. De skall vara lagfarna.

Kammarrättspresident, kammarrättslagman och kammarrättsråd *utnämnes* av regeringen.

I *varje* kammarrätt *skall det finnas en* kammarrättspresident, en eller flera kammarrättslagmän samt kammarrättsråd *av vilka en eller flera skall vara vice ordförande*. De skall vara lagfarna.

Kammarrättspresidenten, kammarrättslagman och kammarrättsråd *utnämns* av regeringen.

### 11 §<sup>2</sup>

*Kammarrätt är delad i avdelningar. Regeringen får bestämma att avdelning skall vara förlagd till annan ort än den där domstolen har sitt säte.*

*Avdelning består av presidenten eller en lagman såsom ordförande samt av minst två kammarrättsråd, av vilka en är vice ordförande.*

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

*En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Regeringen får bestämma att en avdelning skall vara förlagd till någon annan ort än den där domstolen har sitt säte. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.*

### 16 §

*Länsrätt får efter beslut av regeringen vara delad i avdelningar. Avdelning består av ordförande och minst två rådmän. Ordförande är lagmannen eller en chefsrådman.*

Om särskild sammansättning av länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

*En länsrätt får vara indelad i avdelningar. Chef för en avdelning är lagmannen eller en chefsrådman.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1981:1323.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1995: 21. Ändringen innebär bl.a. att andra stycket upphävs.



## 3 Rättsväsendet

### 3.1 Omfattning och mål

Rättsväsendets utgiftsområde omfattar polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården och kronofogdemyndigheterna. Även Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Gentekniknämnden, Brottsoffermyndigheten, rättshjälpen och de allmänna advokatbyråerna ingår i utgiftsområdet.

Kriminalpolitikens överordnade mål är att minska brottsligheten och öka människornas trygghet. De brott som begås skall leda till adekvata reaktioner från samhällets sida. I det ingår att ta tillvara brottsoffrens intressen. Det skall också finnas en human och säker kriminalvård.

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet.

Med rättstrygghet avses människors skydd i förhållande till andra för liv, hälsa, integritet och egendom. Det uppnås främst genom en effektiv brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet och genom att respekten för lag och rätt upprätthålls. Men rättstrygghet förutsätter också en lättillgänglig och säker ordning för att lösa tvister, såväl mellan enskilda som mellan enskilda och det allmänna, samt ett väl fungerande exekutionsväsende.

Rättssäkerheten kräver likformighet och förutsebarhet i rättskipning och myndighetsutövning. Den enskilde måste kunna lita på lagstiftningen och på myndigheterna. Lagstiftningen skall vara modern och ändamålsenlig. Lagarna skall värna demokratin och garantera grundläggande fri- och rättigheter. De skall vara lätta att förstå och svåra att kringgå eller missbruka. De skall kunna stå sig under lång tid.

Rättstryggheten och rättssäkerheten kräver ett kvalificerat och effektivt rättsväsende. Myndig-

heterna måste samverka med varandra och med andra berörda. Rättsväsendet skall präglas av ett medborgarperspektiv. Den enskilde skall bemötas med värdighet och respekt.

### 3.2 Utgiftsutvecklingen

**Tabell 3.1** Utgiftsutvecklingen

*Miljoner kronor (löpande priser)*

Utfall 1997	Anslag 1998 <sup>1</sup>	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>2</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>3</sup>
21 160	21 031	21 493	<b>21 919</b>	22 175	22 567

<sup>1</sup> Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

<sup>2</sup> Motsvarar 21 766 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 21 822 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Antalet anmälda brott ökade under 1997. Inom de prioriterade brottskategorierna ökade anmälningarna om vålds- och narkotikabrott medan ekobrottsanmälningarna minskade.
- Antalet ärenden som redovisades till åklagare inom de prioriterade brottskategorierna var högre första halvåret 1998 än motsvarande period 1997.
- Inom åklagarväsendet fortsatte antalet inkomna ärenden att minska under 1997. Antalet avgjorda ärenden ökade och balanserna minskade. Under första halvåret 1998 ökade antalet inkomna ärenden jämfört med första halvåret 1997.

- Till tingsrätterna inkomna brottmål och tvistemål minskade ytterligare under 1997. Första halvåret 1998 fortsatte nedgången totalt sett, men brottmålen ökade jämfört med både första och andra halvåret 1997. Balanserna minskade både under 1997 och första halvåret 1998.
- Vid länsrätterna ökade antalet inkomna och balanserade mål marginellt under 1997. Under första halvåret 1998 minskade mållineströmningen och antalet balanserade mål kraftigt.
- Antalet intagna i fängelse minskade kraftigt, främst därför att intensivövervakning med elektronisk kontroll nu omfattar hela landet. Andelen skyddstillsynsdomar av det totala antalet brottmålsdomar är oförändrat.
- Medelbeläggningen i kriminalvårdsanstalterna minskade under 1997. Under första halvåret 1998 ökade beläggningen jämfört med samma period 1997.
- Medelbeläggningen i häktena var i stort sett oförändrad under 1997. Under första halvåret 1998 ökade beläggningen jämfört med samma period 1997.
- Kronofogdemyndigheternas handläggningstider blev kortare inom flertalet områden och balanserna minskade.
- Rättsväsendets utgifter under 1997 översteg statsbudgeten med cirka 335 miljoner kronor. Enligt prognosen för år 1998 kommer utgifterna att överstiga anslagen med cirka 463 miljoner kronor. Vid ingången av år 1999 beräknas anslagssparandet vara cirka 661 miljoner kronor.
- Riksdagen beslutade 1997 att rättsväsendet skulle tillföras 600 miljoner kronor perioden 1998 - 2000. Därutöver skulle 444 miljoner kronor av kriminalvårdens medel omfördelas inom rättsväsendet. Utöver dessa tillskott tillförs rättsväsendet i enlighet med 1998 års ekonomiska vårproposition 750 miljoner kronor under perioden 1999-2001, fördelat på 200 miljoner kronor år 1999, 250 miljoner kronor år 2000 och 300 miljoner kronor år 2001. Dessutom tillförs enligt denna proposition polisväsendet engångsvis 200 miljoner kronor år 1999 för insatser i de utsatta storstadsmyndigheterna.

#### Förändringar under 1997 och 1998

- En ny grundutbildning för poliser inleddes hösten 1997.
- Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten.
- Anställningsstoppet för åklagare har upphävts och nya åklagare har anställts under 1998.
- Under 1997 stängdes nio kriminalvårdsanstalter och platsantalet minskades på flera andra. Totalt minskade antalet platser med 447, varav 392 öppna platser.
- För att skapa större flexibilitet och effektivitet i resursutnyttjandet har regeringen överlämnat åt Kriminalvårdsstyrelsen att besluta om häktes- och anstaltsorganisationens närmare utformning.

#### Prioriteringar

- Moderniseringen av rättsväsendet skall fortsätta och brottsoffrens ställning skall stärkas.
- Kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet (inklusive miljöbrott) skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova och gränsöverskridande brottsligheten, den mrelaterade brottsligheten, brott med rasistiska inslag, våld mot kvinnor och övergrepp mot barn.
- Det brottsförebyggande arbetet skall fortsätta att utvecklas.
- Vardagsbrottsligheten skall förebyggas och bekämpas, främst genom en förbättrad närpolisverksamhet.
- Storstädernas problem skall mötas med särskilda insatser.

#### Pågående och planerade förändringar

- Polisen får en enkel och rationell ledningsorganisation. Polisstyrelsen ersätter länsstyrelsen som högsta organ för polisverksamheten i länet.
- Utbildningsreformen inom polisen fortsätter. Rekrytering och kompetensutveck-

ling för all personal inom rättsväsendet moderniseras.

- Polisens organisation för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten ses över.
- Östersjösamarbetet utvecklas vidare.
- Polisens bidrag till internationella fredsbevarande insatser ökar.
- Samarbetet mellan polis och åklagare för att förbättra förundersökningarnas kvalitet och effektivisera utredningsarbetet utvecklas vidare.
- Det omfattande reformarbete som inletts för att skapa ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende fortsätter. Reformarbetet avser arbetsformer, organisation och kompetensutveckling.

### 3.3 Resultatbedömning

#### 3.3.1 Tillståndet och utvecklingen inom området

År 1997 anmäldes 1 196 000 brott, vilket är en ökning med två procent jämfört med 1996. Den anmälda brottsligheten är dock fortfarande lägre än 1990.

Våldsbrotten, som till 80 procent utgörs av misshandelsbrott, ökade kraftigt under första hälften av 1990-talet. Därefter har ökningen dämpats. År 1997 anmäldes ca 68 000 våldsbrott, en ökning med knappt 2 procent. Preliminär statistik tyder på en fortsatt ökning första halvåret 1998.

Sexualbrottsanmälningarna har ökat från mitten av 1970-talet fram till år 1993 men har sedan legat på en relativt konstant nivå. År 1997 anmäldes knappt 7 700 brott vilket är en ökning med fyra procent från år 1996.

När det gäller rånbroten har anmälda bank- och postrån minskat kraftigt under 90-talet medan anmälda personrån ökat under de tre senaste åren.

Säkerhetspolisen har nyligen redovisat att det under 1997 anmäldes 1 752 brott som bedömdes ha rasistiska eller främlingsfientliga inslag. De vanligaste brottstyperna var misshandel, olaga hot, ofredande samt förtal eller förolämpning. Någon liknande redovisning har inte gjorts tidigare och det är således inte möjligt att dra några

slutsatser om hur detta slag av brottslighet utvecklas.

Antalet anmälda brott mot narkotikastrafflagen och brott mot varusmuggningslagen avseende narkotika minskade under 1997 med sammanlagt 2 procent. Dessa brott varierar kraftigt från år till år.

Stöldbrottsanmälningarna, som utgör 60 procent av alla brottsanmälningar, ökade med 6 procent år 1997. Biltillgrepp och stöld ur eller från motorfordon, som utgör ca 30 procent av de anmälda stöldbroten, ökade med 11 respektive 13 procent.

Antalet anmälda skadegörelsebrott har nästan fördubblats sedan år 1980. År 1997 ökade antalet anmälningarna med 6 procent jämfört med 1996. Skadegörelse på motorfordon och klotter står tillsammans för nästan hälften av alla skadegörelsebrott.

Antalet anmälda rattfylleribrott har minskat sedan år 1991. Under år 1997 fortsatte rattfylleribrotten att minska; antalet sjönk med 10 procent jämfört med föregående år. Olovlig körning är ett annat trafikbrott där antalet anmälda brott också minskat under denna period, med undantag för år 1997 då de ökade med 4 procent jämfört med året innan.

Andelen uppklarade brott år 1997 var 25 procent. Trots att man i dag klarar upp betydligt fler brott än på 1950-talet, har uppklaringsprocenten successivt minskat sedan dess. Den lägsta nivån, 23 procent, noterades år 1996.

#### Rättsväsendets verksamhetsresultat

##### –Polisväsendet

Under 1997 ökade både utredningsbalanserna och genomströmningstiderna. Under första halvåret 1998 minskade dock antalet balanserade ärenden med 10 procent och är därmed också lägre än vid halvårsskiftet 1997. Balansminskningen har uppnåtts trots att 5 000 fler ärenden har anmälts under första halvåret 1998 än under motsvarande period 1997.

Även om balansutvecklingen under 1998 totalt sett är positiv finns det stora skillnader mellan olika brottstyper. Antalet ekobrottsutredningar har minskat betydligt genom regeringsuppdraget att arbeta ner balanserna. Antalet våldsbrottsutredningar har däremot bara minskat marginellt och antalet narkotikaärenden i balans har ökat från halvårsskiftet 1997.

#### – Åklagarväsendet

Under 1997 skedde flera förändringar i positiv riktning. Bland annat ökade antalet avslutade ärenden och balanserna minskade. Den positiva utvecklingen fortsatte under första halvåret 1998. Antalet inkomna ärenden minskade under 1997 men är första halvåret 1998 högre än motsvarande period 1997. Åklagarväsendet har nu, efter nedgången i samband med omorganisationen 1996, återtagit sin arbetskapacitet från tiden strax före reformen.

#### – Domstolsväsendet

Antalet till tingsrätterna inkomna mål fortsatte att minska under 1997. Jämfört med 1993 har tvistemålen minskat med 29 och brottmålen med 26 procent. Första halvåret 1998 fortsatte tvistemålen att minska medan antalet inkomna brottmål ökade jämfört med motsvarande period 1997. Balanserna minskade ytterligare under 1997 och första halvåret 1998.

Vid länsrätterna ökade antalet inkomna och balanserade mål marginellt under 1997. De ändrade reglerna om socialt bistånd medförde emellertid att de inkomna målen minskade med 16 procent och de balanserade med 12 procent första halvåret 1998.

I hovrätterna ökade antalet balanserade mål bara marginellt under 1997. Till följd av en tillfällig uppgång i måltillströmningen ökade balansen med knappt 900 mål under första halvåret 1998.

I kammarrätterna ökade antalet balanserade mål kraftigt under 1997. Under första halvåret 1998 förblev balanserna, trots en ökad måltillströmning, i stort sett oförändrade.

#### – Kriminalvården

Insatserna för att bekämpa narkotikamissbruk liksom möjligheterna till sysselsättning och andra för de häktade gemensamma aktiviteter under häktetiden har ökat. Kriminalvården har hållit antalet avvikelser från anstalt och andelen misskötta permissioner på en låg nivå. Arbetet med att förbättra säkerheten i anstalterna har intensifierats med anledning av att fyra intagna mördats sedan december 1996 och även andra allvarliga incidenter inträffat på anstalterna.

Under 1997 minskade medelbeläggningen i anstalterna till 80 procent av i medeltal 4 477 tillgängliga platser. Medelbeläggningen i häktena var 78 procent av i medeltal 1 439 tillgängliga platser, och således i stort sett oförändrad jämfört med 1996. Första halvåret 1998 har medel-

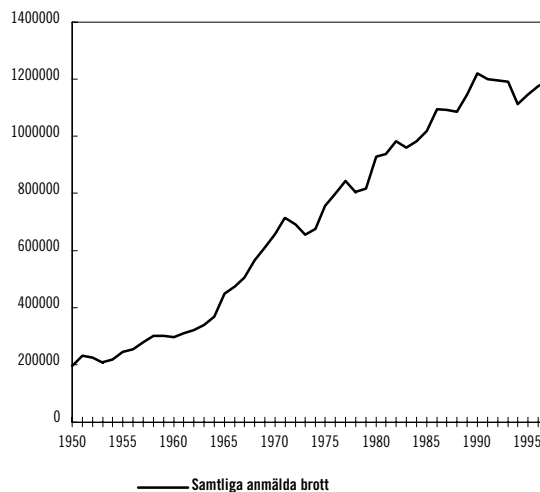
beläggningen såväl i anstalterna som vid häktena ökat jämfört med samma period 1997.

#### – Kronofogdemyndigheterna

Antalet ärenden om betalningsföreläggande och handräckning har sjunkit från den höga nivån i början av 1990-talet, men nedgången har nu avstannat. Antalet enskilda utskningsmål har åter minskat, efter en uppgång år 1996, och var färre år 1997 än år 1995. Däremot har antalet inkomna allmänna mål ökat mycket kraftigt och var under 1997 cirka 50 procent fler än under 1996. Uppgången förklaras i sin helhet av den nya ordningen för indrivning av underhållsfordringar. Den faktiska arbetsbelastningen har inte ökat på motsvarande sätt. Handläggningstiderna har förkortats inom flertalet områden och det direkta beloppsmässiga utfallet av indrivningsverksamheten har förbättrats något.

### 3.3.2 Regeringens slutsatser

Diagram 3.1 Samtliga anmälda brott 1950 - 1997



Källa: Brottsförebyggande rådet

Statistiken visar att antalet brott som kommer till polisens kännedom ökat sedan år 1950, då cirka 195 000 brott anmäldes. År 1997 anmäldes sex gånger så många eller 1 160 000 brott. Under 1990-talet har dock antalet anmälda brott legat på en relativt konstant nivå. I början av 1990-talet sjönk den anmälda brottsligheten och är trots en ökning under de senaste tre åren fortfarande lägre år 1997 än år 1990. Preliminär sta-

tistik för första halvåret 1998 indikerar en fortsatt ökning på ett par procent.

Ökningen av den anmälda brottsligheten under efterkrigstiden delar Sverige med den övriga västvärlden. Ökningen kan knappast förklaras med några faktorer på kriminalpolitikens område utan måste sökas i sådana samhällsförändringar som det ökade materiella välståndet, inflyttningen till storstäder och minskad social kontroll. Även faktorer som anmälningsbenägenhet och minskad tolerans mot våld spelar in. Detta innebär att den nuvarande brottsnivån, även om nivån som sådan inger oro, endast i begränsad utsträckning kan användas som ett mått på resultatet av rättsväsendets verksamhet.

Rättsväsendets uppgift är att, inom ramen för samhällsutvecklingen i stort, sträva efter att tillgodose den enskildes krav på rättstrygghet och rättssäkerhet. Det är inte möjligt att från år till år mäta rättsväsendets bidrag på dessa områden. Rättsväsendets verksamhet måste i stället bedömas genom en uppföljning och analys av de åtgärder som har vidtagits för att uppnå de angivna målen. Redovisningen i det följande avser de åtgärder som genomförts eller pågår för att förbättra förutsättningarna för maluppfyllelse.

Åtskilliga förändringar har vidtagits eller planeras för att möjliggöra en effektivare verksamhet inom polisväsendet. Att länsmyndighetsreformen nu är helt genomförd och att ledningscentraler och administrativa funktioner har koncentrerats till färre enheter är exempel på sådana åtgärder.

Polisens nya resultatmodell, som användes första gången år 1997, ger ännu inte ett helt tillfredsställande underlag för bedömning av verksamhetsresultatet. Det är inte heller möjligt att på alla områden göra jämförelser med tidigare års prestationer. Men det står klart att arbetsläget på många håll, efter bl.a. uppsägningar av civilanställda, övertidsstopp och uteblivna investeringar i fordon och annan teknisk utrustning, är mycket ansträngt. Polisens verksamhetsresultat under 1997 bär också spår av de påfrestningar som omorganisationer och besparingsambitioner har medfört. Bland annat har både handläggningstider och balanser ökat när det gäller brottsutredningar. Resultatredovisningen för första halvåret 1998 indikerar dock att utvecklingen på flera områden har vänt till det bättre.

Närpolisverksamheten och bekämpningen av vardagsbrottsligheten hör till de verksamheter där behovet av fortsatt uppmärksamhet är störst. Det kan delvis förklaras av de svårigheter som

alltid möter en genomgripande reform av detta slag. Men det finns också hinder för ett effektivt närpolisarbete som är inbyggda i polisorganisationen. Det kan naturligtvis inte accepteras att närpolisreformen stannar av eller rent av hotar att gå om intet.

Åklagarväsendet har återtagit sin produktivitet efter den nedgång i arbetskapaciteten som inträffade i samband med omorganisationen 1996. Det har skett samtidigt som antalet anställda minskat och ekonomin varit ansträngd. Regeringen bedömer att det nu finns förutsättningar att ytterligare förbättra åklagarväsendets verksamhetsresultat och effektivitet och därmed förverkliga syftet med reformen.

En ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten, med uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet inrättades den 1 januari 1998. Sedan den 1 juni i år är verksamheten i gång i den nya organisationen. Omfattande insatser i form av kompetensutveckling och teknisk utrustning skall ge myndigheten förutsättningar att klara av en alltmer komplicerad och kvalificerad brottslighet.

Genomförandet av Domstolsutredningens förslag, den så kallade instansordningsreformen, och införandet av tvåpartsprocessen i de allmänna förvaltningsdomstolarna har redan nu lett till en mer renodlad domstolsverksamhet i dessa. Förändringarna har också medfört att även de allmänna förvaltningsdomstolarna nu har tyngdpunkten förlagd till första instans.

Ett omfattande reformarbete har också inletts i syfte att skapa ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende. Reformarbetet förväntas få full effekt mot slutet av mandatperioden.

Kriminalvården har, trots ett allt tyngre klientel, lyckats hålla antalet avvikelser från anstalt och misskötta permissioner på en låg nivå. Man har fortsatt att utveckla innehållet i verksamheten vid häkten, anstalter och inom frivården och arbetar med att kvalitetssäkra den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten. För att insatserna ska kunna bedömas måste emellertid metoder för att mäta effekterna av verksamheten utvecklas.

Det är tillfredsställande att kriminalvården har ökat insatserna för att bekämpa narkotikamissbruk liksom att möjligheterna till sysselsättning och andra gemensamma aktiviteter under häktetiden har förbättrats.

Den förändringsverksamhet inom rättsväsendet som har redovisats här leder enligt regeringens mening i rätt riktning. Verksamheten måste emellertid även fortsättningsvis konsekvent sty-

ras mot de övergripande målen. För att möjliggöra en sådan styrning måste myndigheterna utveckla tydliga och mätbara verksamhetsmål som kan följas upp löpande. Såväl effektiviteten som kvaliteten i verksamheten skall kunna mätas. Arbetet med att utveckla mål och analysera verksamhetsresultatet måste intensifieras. Detta är en viktig del i moderniseringen av rättsväsendets myndigheter och nödvändigt för att säkra förtroendet för rättsväsendet.

### 3.4 Prioriteringar

Prioriteringarna för rättsväsendet tar sin utgångspunkt i kraven på rättstrygghet, rättssäkerhet, rationalitet och effektivitet. Kompetent personal och ledning, modern teknik och rationella metoder är nödvändiga redskap såväl i brottsbekämpningen som i rättsväsendets övriga verksamhet. Lika viktig är en ändamålsenlig organisation av myndigheterna med långtgående samverkan och en genomtänkt ansvarsfördelning dem emellan. Rättsväsendets verksamhet ska utgå från ett medborgarperspektiv.

Kriminalpolitiken skall bygga på kunskap om brottsligheten och dess orsaker.

Rättsväsendet är den myndighetssfär som har det grundläggande ansvaret för kriminalpolitiken. Brottsligheten påverkas dock av en rad faktorer i samhället varav många ligger utanför rättsväsendets område. En effektiv kriminalpolitik kan bara drivas inom ramen för en allmän välfärdspolitik som leder till social trygghet, en rättvis fördelning och solidaritet människor emellan. Åtgärder som rör barn och ungdomar, alkohol, droger, arbetsmarknad och utbildning är särskilt viktiga för att förebygga brottslighet.

Kampen mot den organiserade brottsligheten kräver nationell samordning och internationellt samarbete. För det behövs en översyn av den centrala polisorganisationen och fortsatta insatser för brottsbekämpningen i EU, Schengen och Östersjösamarbetet.

Regeringen moderniserar rättsväsendet för att tillgodose medborgarnas krav på effektivitet och snabbhet med bibehållen rättssäkerhet

Rättsväsendet måste kunna möta den ökade och mer komplicerade brottsligheten, internationaliseringen och den tekniska utvecklingen. För att

det skall vara möjligt måste organisation, regelverk och arbetsmetoder förändras. Moderniseringen av rättsväsendet skall utgå från en helhetsyn på verksamheten, en ingående diskussion om ansvarsfördelningen och krav på långtgående myndighetssamverkan.

Medborgarperspektivet skall prägla verksamheten. Det gäller såväl i det brottsförebyggande arbetet som i de olika myndigheternas arbete med utredning, lagföring, straffverkstålighet och insatser för stöd till brottsoffer. Det gäller också rättsväsendets arbete med att lösa tvister mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna.

I det brottsförebyggande arbetet är medborgarperspektivet och kravet på samverkan mellan myndigheter och andra berörda tydligare än inom andra verksamheter. En grundtanke med det nationella brottsförebyggande programmet, Allas vårt ansvar, som regeringen presenterade under 1996, var att brottsligheten måste angripas i samverkan med dem som berörs av den. Närpolisen skall vara en drivande kraft i det brottsförebyggande arbetet. Närpolisreformen innebär att tyngdpunkten i polisarbetet flyttas närmare dem som berörs av brottsligheten och att polisen skall arbeta i samverkan med andra, t.ex. kommuner, näringsliv, organisationer och enskilda.

Ett självklart krav på rättsväsendet är att brott utreds och lagföring sker inom rimlig tid. Såväl brottsoffer som vittnen och misstänkta vinner på att ärendena handläggs så effektivt som möjligt. Det gäller inte minst för unga lagöverträdare. Ett avgörande i nära anslutning till händelsen innebär också en säkrare bedömning av brottet eftersom tilltalad, målsägande och vittnen har händelsen i färskt minne. I dag är genomsnittstiden från brottsanmälan till avgörande för lång. Polisutredningarna måste bli snabbare och tiden för åklagarens och domstolens hantering måste kortas. För att undanröja förluster av tid och information när ett ärende passerar mellan olika tjänstemän och myndigheter krävs ett processfokuserat utvecklingsarbete. Inom ramen för åklagarväsendets och polisens samverkan pågår nu ett omfattande arbete för att förbättra förundersökningarnas kvalitet och effektivisera utredningsarbetet. Det är emellertid nödvändigt att ytterligare förbättra detta samarbete och undersöka möjligheterna till samverkan och samordning med andra myndigheter inom rättsväsendet. Regeringen avser att initiera sådana projekt på någon eller några orter.



Det finns också ett behov av fortsatt organisationsutveckling inom enskilda myndighetsområden. Ett exempel är polisväsendet. Statsmakternas styrning av polisen försvaras av att den nuvarande organisationen är komplicerad och föråldrad och av att ansvarsförhållandena i många stycken är oklara. Polisledningskommitténs förslag innebär att polisverksamheten i ett län skall styras av en särskild polisstyrelse med ledamöter som nomineras av partierna och utses av regeringen. Länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten skall upphöra. Tillsynen över polisen skall åligga Rikspolisstyrelsen, som också skall få en i vissa avseenden utvidgad föreskriftsrätt. Förslagen innebär en betydande förenkling och modernisering av polisorganisationen.

Även inom domstolsväsendet finns ett stort behov av modernisering och reformering. Reformarbetet avser arbetsformer, organisation och kompetensutveckling. Målstyrningen måste bli tydligare och domstolarna skall ges större möjligheter att själva besluta om sin organisation och sina arbetsformer. För att få ett bättre underlag för det fortsatta förändringsarbetet har regeringen inlett försöksverksamheter som syftar till att förbättra domstolarnas beredningsorganisation och till att utveckla det administrativa samarbetet mellan domstolarna.

Det är inte bara organisatoriska förändringar som behöver genomföras utan också åtgärder för att förbättra förhållandena för de enskilda som kommer i kontakt med rättsväsendet. Brottsofferutredningen har lämnat en rad förslag för att förbättra brottsoffrens situation (SOU 1998:40). Det handlar bl.a. om förstärkt stöd till brottsoffer under rättegångar, förbättrat bemötande av brottsoffer hos polis, åklagare och i domstol samt ökat ekonomiskt stöd till ideella brottsofferorganisationer. Vidare har Domstolsverket nyligen redovisat ett åtgärdsprogram för att förbättra bemötandet av parter, vittnen och målsägande. Förslagen bereds för närvarande inom regeringkansliet.

För att rättsväsendet skall kunna svara mot det moderna samhällets krav måste också kompetensförsörjningen ses över. Nyrekryteringen av personal måste anpassas till myndigheternas långsiktiga behov av kompetens och det måste finnas program för kontinuerlig kompetensutveckling. Inom rättsväsendets olika verksamhetsområden pågår ett omfattande arbete för att förbättra rekryteringen och utbildningen. Ett exempel är polisväsendet, som under budgetperioden fullföljer den utbildningsreform som inled-

des 1997 med en ny grundutbildning för poliser. Reformen fortsätter nu med en modell för vidareutbildning av all personal och ett nytt system för rekrytering och utbildning av chefer.

Hos Riksåklagaren utarbetades under 1997 grundläggande principer för den framtida kompetensutvecklingen som nu vidareutvecklas.

Domstolsverket skall den 1 mars 1999 till regeringen redovisa en utbildningsplan som syftar till en utvidgad och breddad kompetensutveckling för domstolsanställda.

Enligt regeringens mening finns det ett för rättsväsendets myndigheter gemensamt behov av ökad kriminologisk och kriminalpolitisk kompetens. Brottsförebyggande rådet har initierat en mastersutbildning med denna inriktning för anställda inom rättsväsendet.

De senaste årens utveckling med bl.a. mål- och resultatstyrning innebär att chefernas uppgifter har förändrats. Det krävs därför ökade satsningar på chefsutveckling, inte minst för att tydliggöra vilka skyldigheter och befogenheter cheferna har. Polisväsendets nya modell för rekrytering och utbildning av chefer har redan nämnts. Domstolsverket bedriver sedan ett år tillbaka en ny chefsutbildning som är betydligt mer omfattande än tidigare. Även inom åklagarväsendet har chefsutbildningen uppmärksamats alltmer.

Ett modernt rättsväsende kräver en fortsatt utbyggnad av IT-stödet och satsningar på nya och förbättrade system. Givetvis måste rättsväsendets IT-miljöer kunna samverka med varandra för att hindra onödigt dubbelarbete. Genom Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning utvecklas rättsväsendets IT-stöd i hög utsträckning mot gemensamma tekniska lösningar.

**Regeringen fortsätter att prioritera kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet**

Antalet anmälda våldsbrott ökade kraftigt under den första delen av 1990-talet. Sedan dämpades ökningen och under 1996 minskade anmälningarna något. Under det senaste året har emellertid anmälningstakten på nytt börjat öka. Utvecklingen är mycket oroande. Särskild uppmärksamhet måste därför även i fortsättningen ägnas åt kampen mot våldsbrotten. För att motverka våld i städernas citykärnor, i anslutning till krogar och nöjesetablissemang, i gatumiljön eller annars på allmän plats är polisens resursanvändning och arbetsätt av avgörande betydelse.

Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna har vidtagit åtgärder för att behovsanpassa polisens arbetstider och samordningen av olika polisiära verksamheter. Fortsatta sådana åtgärder är nödvändiga för att polisens insatser mot våld på allmän plats skall kunna bli tillräckligt kraftfulla.

En stor del av våldet i samhället utövas emellertid i hemmet mellan nära anhöriga. Ofta är det en kvinna eller ett barn som är offret. I kampen mot våldsbrottslighet av detta slag är behovet av myndighetssamarbete uppenbart. Särskilt när det gäller övergrepp mot barn är också en skyndsam handläggning nödvändig.

Regeringen har under våren 1998 lämnat propositionen Kvinnofrid, där en mängd åtgärder mot prostitution och våld mot kvinnor presenteras. Åtgärderna innefattar ny och skärpt lagstiftning, förebyggande åtgärder och insatser för att förbättra myndigheternas bemötande av utsatta kvinnor. Ett nytt kvinnofridsbrott har införts, som tar sikte på upprepade kränkningar av närstående kvinnor men även omfattar kränkningar av barn och andra närstående personer. En utbildningssatsning pågår inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Stödet till kvinnojourerna har höjts väsentligt. Totalt har 41 miljoner kronor anslagits för åtgärder mot prostitution och våld mot kvinnor.

Rasistiska och främlingsfientliga yttringar har ingen plats i ett demokratiskt samhälle. Såväl spridningen av rasistiska och främlingsfientliga budskap som brottslighet grundad på sådana idéer måste förebyggas och mötas med kraftfulla åtgärder. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen på detta område har varit lyckosamt och måste utvecklas vidare.

Den kommitté som regeringen tillsatt för att överväga viss lagstiftning med anknytning till organiserad brottslighet skall också ta upp frågor som rör rasistisk brottslighet. Kommittén skall bl.a. överväga om den nuvarande bestämmelsen om hets mot folkgrupp är tillräcklig för att hindra rasistiska organisationer från att verka, om det bör vara förbjudet att bära uniform i politiskt syfte samt om det straffrättsliga skyddet för homosexuella bör ökas.

Även på detta område finns det ett behov av samverkan inom rättsväsendet, till exempel när det gäller kunskaper om den ideologiska grunden för de rasistiska yttringarna.

Missbruk av narkotika är en starkt bidragande orsak till förekomsten av brott och otrygghet i samhället. Vid sidan av den brottslighet som är förknippad med själva hanteringen av narkoti-

kan, skapar missbruket och den illegala handeln med narkotika en grogrund för annan kriminalitet. Att bekämpa narkotikabrottsligheten är därför en av de viktigaste kriminalpolitiska prioriteringarna. Regeringen har i en skrivelse till riksdagen givit en narkotikapolitisk redogörelse (skr. 1997/98:172). Redogörelsen omfattar både de nationella och de internationella insatserna på narkotikapolitikens område.

Regeringen har också tillkallat en narkotikakommission som skall utvärdera samhällets narkotikapolitiska insatser och föreslå effektiviseringar av narkotikapolitiken. Översynen skall omfatta såväl lagstiftningen på området som samhällets åtgärder i övrigt.

Den ekonomiska brottsligheten utgör ett allvarligt samhällshot som måste bekämpas med kraft. En ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten, med uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet inrättades den 1 januari 1998. Omfattande insatser i form av kompetensutveckling och teknisk utrustning skall ge myndigheten förutsättningar att klara av en alltmer komplicerad och kvalificerad brottslighet. I regeringens årliga skrivelse till riksdagen, som avges inom kort, redovisas läget, i Sverige och internationellt, i fråga om den ekonomiska brottsligheten. Brottsförebyggande rådet har tillförts resurser för att finansiera forskning om ekonomisk brottslighet.

Miljöbrotten utgör en särskild form av ekonomisk brottslighet som kräver förstärkta åtgärder från samhällets sida. Förutom de omfattande förslag till ny lagstiftning som har lämnats under året kommer regeringen att i oktober 1998 till riksdagen redovisa en nationell strategi mot miljöbrott.

**Regeringen intensifierar kampen mot den organiserade brottsligheten genom nationell samordning och internationellt samarbete**

Insatser mot gränsöverskridande brottslighet förutsätter internationellt samarbete för att bli effektiva och verkningfulla. Av särskilt värde för insatserna mot den internationella brottsligheten i Europa är inrättandet av den europeiska polisbyrån Europol.

Inom EU pågår också i övrigt ett omfattande arbete med att förbättra såväl det polisiära samarbetet som samarbetet på den internationella straffprocessrättens område. Det gäller bl.a. utlämningsförfarandet och förutsättningarna för att bistå utländska åklagare och domstolar med

bevisupptagning och olika former av tvångsmedel. EU har också antagit en detaljerad handlingsplan mot organiserad brottslighet.

Anslutningen till Schengen kommer att stärka samarbetet mot internationell och organiserad brottslighet. Schengenkonventionen omfattar såväl polisiärt som rättsligt samarbete. Sveriges målsättning är att delta operativt i samarbetet från år 2000. Då kommer personkontrollerna vid de inre gränserna att avskaffas och svensk polis kommer att anslutas till Schengens informations-system.

Internationellt samarbete av stor betydelse förekommer inte bara inom ramen för EU och Schengenavtalet utan också med Östersjöstaterna. Här spelar aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet en nyckelroll. I aktionsgruppen, som tillkommit på svenskt initiativ, ingår de nordiska länderna, Tyskland, de baltiska staterna, Polen och Ryssland. Aktionsgruppens arbete mot grov organiserad brottslighet av olika slag har nu pågått i två år. Gruppen har initierat och genomfört ett konkret, praktiskt och resultatnriktat samarbete mellan polis, åklagare och tull samt kust- och gränsbevakningsmyndigheter i de olika länderna. Erfarenheterna av gruppens arbete är mycket lovande och kommer att spela en viktig roll i det framtida samarbetet i regionen.

Sverige deltar också i den kamp mot grov och gränsöverskridande brottslighet som bedrivs inom ramen för FN:s narkotikaprogram och FN:s brottsförebyggande och straffrättsliga kommission. I kommissionen pågår ett arbete med att skapa en global konvention mot organiserad brottslighet.

I Sverige liksom i andra nordiska länder har under ett antal år en grov organiserad brottslighet med anknytning till vissa motorcykelklubbar vuxit fram. Brottsligheten har bl.a. tagit sig uttryck i mycket allvarliga våldsdåd riktade mot rivaliserande klubbar. Beskyddar- och inkasso-verksamhet förekommer också. Även om de allvarliga våldsdåden tycks ha minskat under det senaste året är situationen oroande. Regeringen har i propositionen 1997/98:181 lagt fram förslag till lagstiftning som ökar möjligheterna att ingripa mot vissa mc-klubbar. Förslaget innebär bl.a. att det blir lättare att genomföra husrannsakan i lokaler som används av kriminella. Ytterligare förslag övervägs inom Justitiedepartementet, bl.a. vad gäller den hyres- och expropriationsrättsliga lagstiftningen. Vidare har regeringen nyligen tillkallat en kommitté med uppgift att över-

våga om det bör bli straffbart att aktivt delta i en organisation som sysslar med brottslig verksamhet.

Regeringen avser också att besluta om en översyn av polisens organisation för kampen mot den organiserade brottsligheten. Målet för översynen är att säkerställa att det hot som inte minst den grova internationella kriminaliteten utgör mot landet och människorna kan bekämpas på ett effektivt sätt. Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller ska belysas och gränsdragningen mellan de båda polisorganen prövas.

#### Regeringen förstärker närpolisen och det lokala brottsförebyggande arbetet i en kraftsamling mot vardagsbrottsligheten

Det stora flertalet brott som begås drabbar enskilda i deras närmiljö. De allra flesta brott hör till det som vi kallar vardagsbrottslighet. Det rör sig ofta om tillgrepp och skadegörelser, t.ex. stölder av och ur bilar, bostadsinbrott, klotter cykelstölder och butiksstölder. Hit hör också andra brott som skapar otrygghet i närmiljön, såsom gatulangning av narkotika, försäljning av illegal sprit till unga samt våld och hot i gatumiljö och på andra allmänna platser. Dessa brott drabbar enskilda som har svårt att förutse eller skydda sig mot dem.

Närpolisen, som när den är färdiguppbyggd skall bli basen i polisverksamheten, har vardagsbrottsligheten som sin huvuduppgift. Den skall i princip ansvara för all polisverksamhet som avser vardagsbrottslighet inom sitt geografiska område. Inom ramen för sin särskilda kompetens skall närpolisen vara en drivande kraft i det lokala brottsförebyggande arbetet. Den skall samverka med myndigheter och enskilda som berörs av brottsligheten eller kan påverka den. Men också annan polisverksamhet som inte kräver särskild expertis ankommer på närpolisen. Tillgängliga uppgifter indikerar att närpolisverksamheten på många håll präglas av resursbrist och andra problem. En RRV-rapport visar att närpolisverksamheten störs av att närpoliserna ofta kommenderas in för att förstärka utryckningsenheterna, där planeringsinstrumenten är otillräckliga.

Rikspolisstyrelsen har vidtagit åtgärder som på sikt är ägnade att lösa problemen i närpolisverksamheten. Hit hör överenskommelsen om ett nytt arbetstidsavtal, satsningar på en förbättrad ledningskompetens samt försöksverksamheter med samordning av närpolis och utryckningsen-

heter. Det kan emellertid behövas ytterligare insatser i form av metodutveckling, förbättrat teknisktöd och kompetensförstärkningar för att närpolisen skall kunna bli en bas för polisverksamheten i landet.

På vissa håll, särskilt i storstadsregionerna, finns det också påtagliga behov av ytterligare personella resurser. Bland annat av det skälet bör samordningen mellan närpolisen och utryckningsverksamheten ses över.

För att nå framgång i det brottsförebyggande arbetet måste polisen också få effektiva verktyg i form av modern och ändamålsenlig lagstiftning till sitt förfogande. Under våren 1998 har regeringen lämnat förslag till ny lagstiftning om bl.a. kameraövervakning och om polisregister. Under hösten avser regeringen att fortsätta reformarbetet med bl.a. förslag om skärpt lagstiftning mot drograttfylleri.

Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA), som tillsattes i samband med presentationen av det nationella brottsförebyggande programmet, skall inspirera, stödja och följa det brottsförebyggande arbetet på lokal nivå. Kommittén, som har varit verksam i snart två år, fördelar ekonomiskt stöd till lokala brottsförebyggande projekt och ger ut informationsmaterial till kommuner och närpolisdistrikt. Som en följd av KBA:s insatser har lokala brottsförebyggande råd bildats i omkring 50 kommuner. Från och med år 1999 kommer Brottsförebyggande rådet att ta över KBA:s arbete med de brottsförebyggande frågorna.

Också kriminalvården har en viktig brottsförebyggande uppgift. En stor del av dem som har avtjänat fängelsestraff eller undergått frivårdspåföljder begår brott på nytt. Kriminalvårdens insatser för att förändra denna bild är en viktig länk i det brottsförebyggande arbetet. Att förstärka och utveckla förberedelserna inför och insatserna i samband med frigivning – bl.a. genom ett utökat samarbete mellan olika myndigheter – är en central uppgift. De särskilda verksamheter som syftar till att påverka de dömda att inte återfalla i brott och missbruk skall också utvecklas och förbättras.

**Regeringen möter storstädernas problem med särskilda insatser**

Koncentrationen av människor, näringsliv och evenemang till storstäderna medför att såväl avancerad brottslighet som vardagsbrottslighet

och ordningsstörningar får andra proportioner i storstadsområdena än i övriga landet. Det visar sig också att brottsligheten sedd i ett längre perspektiv har ökat mer i storstadsregionerna än i övriga områden, även om hänsyn tas till skillnader i befolkningstillväxten. Antalet anmälda brott mot brottsbalken per 100 000 invånare var år 1996 hela 60 procent högre i de tre storstadslänen än i övriga landet. Även inom storstäderna är emellertid brottsligheten ojämnt fördelad. Brottslighet och ordningsstörningar ser annorlunda ut i ytterområdena än i citykärnorna. Vissa bostadsområden är också mer utsatta än andra, vilket kan förklaras med bostadssegregationen och dess sociala konsekvenser. Det är särskilt oroande eftersom sådana skillnader ofta leder till ytterligare segregation och i förlängningen helt uppdelade storstäder.

För att minska brottsligheten och öka tryggheten i storstäderna krävs personella resursförstärkningar, kompetensutveckling och investeringar i teknisk utrustning hos polisen. Den engångsvisa förstärkning om 200 miljoner kronor till polisen som regeringen föreslår för 1999 skall därför, liksom en betydande del av de föreslagna ramförstärkningarna, tillfalla polismyndigheterna i storstadsregionerna.

Som regeringen har angett i Storstadspropositionen (prop.1997/98:165 bör också det brottsförebyggande arbetet i storstäderna intensifieras. Det är uppenbart att det finns mycket att vinna med ett aktivt brottsförebyggande samarbete mellan myndigheter och andra berörda i storstadsområdenas mer utsatta bostadsområden. KBA har emellertid konstaterat att det har varit svårt att mobilisera invånare i dessa områden för sådana ändamål. Det är därför viktigt att Brottsförebyggande rådet intensifierar sina insatser för att förmedla kunskaper om brottsförebyggande arbete och vilka möjligheter och rådet har att ge stöd till detta. Av de medel som anslagits för lokalt brottsförebyggande arbete skall 10 miljoner kronor användas för insatser i storstadsregionerna.

**Övriga frågor**

*Myndigheternas jämställdhetsarbete*

Inom samtliga myndighetsområden pågår nu ett aktivt jämställdhetsarbete. Regeringen har uppdragit åt Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen att vidta särskilda åtgärder för att uppmuntra kvin-

nor att söka chefsanställningar. Rikspolisstyrelsen arbetar med ett nytt jämställdhetsprogram och ett program mot sexuella trakasserier. Inom polisväsendet finns också ett nationellt nätverk för kvinnliga poliser. Inom åklagarväsendet finns sedan ett år tillbaka en plan för jämställdhetsarbetet. Domstolsverket har särskilt uppmärksammat jämställdhetsfrågorna i den nya chefsutbildningen för domare. Inom kriminalvården har en särskild utbildning för jämställdhetsansvariga genomförts. Det har också bildats en arbetsgrupp för kvinnor i syfte att finna former för att utveckla kvinnors roll i kriminalvården.

Det är givetvis viktigt att arbetet med att öka jämställdheten fortsätter och intensifieras. I det arbetet är det angeläget att också uppmärksamma behovet av kompetensutveckling för den administrativa personalen.

#### *Etniskt relaterade frågor inom rättsväsendet*

Rikspolisstyrelsen har under flera år arbetat för att öka andelen poliser med invandrabakgrund. Fler sökande med invandrabakgrund har också antagits till Polishögskolan vid de senaste antagningarna. Vidare har etiska frågeställningar liksom internationella och etniskt relaterade frågor givits större utrymme i Polishögskolans grundutbildning. Domstolsverket har nyligen initierat ett arbete som syftar till att höja medvetenheten bland domstolarnas anställda om den etniska mångfalden i den svenska befolkningen.

#### *Myndigheternas miljöledningsarbete*

För ett modernt rättsväsende är miljöledningsarbetet av stor vikt. Utvecklingen av miljöledningssystem inom staten påbörjades under 1997. Polismyndigheten i Örebro och kriminalvårdsanstalterna Asptuna och Malmö hörde till de 25 pilotmyndigheter som fick i uppdrag att påbörja arbetet. Uppdraget innebär bl.a. att myndigheterna skall kartlägga miljöeffekter som myndighetens verksamhet kan ge upphov till, utarbeta en miljöpolicy och sätta mål för miljöarbetet. I december 1997 uppdrog regeringen åt ytterligare ett antal myndigheter, varav en domstol, en åklagarmyndighet, en polismyndighet och en kriminalvårdsmyndighet, att införa miljöledningssystem. De myndigheter som fick det första uppdraget skall fortsätta processen och arbeta utifrån den handlingsplan de tagit fram för fortsatt integration av miljöhänsyn i myndighetens verksamhet.

#### *Internationellt utvecklingssamarbete på rättsområdet*

En annan viktig uppgift för rättsväsendet är att delta i det internationella utvecklingssamarbetet. Det omfattar insatser både i närområdet och i andra länder där utvecklingssamarbete på rättsområdet är en viktig del av det totala biståndet. I förlängningen innebär ett sådant bistånd ökad trygghet också för Sverige. Det svenska utvecklingssamarbetet på rättsområdet kommer under perioden 1999-2001 att särskilt inriktas på samarbete med de länder i vårt närområde som ansöker om medlemskap i Europeiska Unionen. Ett fördjupat samarbete skall alltså utvecklas med Estland, Lettland, Litauen och Polen enligt en modell som Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet har föreslagit. Rättsväsendets myndigheter kommer att bli djupt involverade i detta arbete.

Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor

	Utfall 1997	Anslag 1998 <sup>1</sup>	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>2</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>3</sup>
Polisväsendet	11 337	11 458	11 311	11 974	11 896	12 123
Åklagarväsendet	660	815	770	819	855	867
Domstolsväsendet m.m.	2 954	2 979	3 027	3 057	3 118	3 160
Kriminalvården	3 816	3 372	3 885	3 639	3 823	3 890
Kronofogdemyndigheterna	1 271	1 284	1 315	1 310	1 331	1 351
Övrig verksamhet inom rättsväsendet	1 122	1 123	1 184	1 120	1 152	1 174
<b>Totalt för utgiftsområde 4</b>	<b>21 160</b>	<b>21 031</b>	<b>21 493</b>	<b>21 919</b>	<b>22 175</b>	<b>22 567</b>

<sup>1</sup> Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

<sup>2</sup> Motsvarar 21 766 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 21 822 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

Ekonomi var god hos rättsväsendets myndigheter under 1990-talets första hälft. Anslagen utnyttjades inte fullt ut och vid ingången av budgetåret 1997 uppgick det samlade anslagssparandet till cirka 1,4 miljarder kronor. Under budgetåret 1997 översteg emellertid förbrukningen anslagen i statsbudgeten med cirka 335 miljoner kronor. Det motsvarar cirka 1,6 procent av anvisade medel, vilket kan ställas i relation till att myndigheternas normala anslagskredit uppgår till 3 procent. Resursförbrukningen varierar dock inom utgiftsområdet. Vissa myndighetsorganisationer, till exempel kriminalvården och kronofogdemyndigheterna, förbrukade under 1997 något mindre än anvisade medel, medan åklagarväsendet, domstolsväsendet och framför allt polisväsendet förbrukade mer än anvisade medel. Mot bakgrund av den ojämna förbrukningen i förhållande till anvisade medel har, i enlighet med budgetpropositionen för 1998, anslagssparandet omfördelats inom utgiftsområdet. Vid ingången av budgetåret 1998 uppgick det ackumulerade anslagssparandet inom Utgiftsområde 4 till cirka 1,1 miljarder kronor, vilket motsvarar cirka 5,2 procent av anvisade medel 1998. Enligt nu gällande prognoser kommer merparten av anslagssparandet att förbrukas under de kommande tre budgetåren.

I enlighet med regeringens förslag i 1998 års ekonomiska vårproposition höjs utgiftsområdets ram med 300 miljoner kronor 1999-2001 genom att rättsväsendet tillförs 200 miljoner kronor 1999, 250 miljoner kronor år 2000 och 300 miljoner kronor år 2001. Totalt tillförs alltså 750 miljoner kronor under perioden. Regeringen fö-

reslår att de nya resurserna fördelas inom utgiftsområdet enligt följande:

- Anslaget A1 Polisorganisationen tillförs 178 miljoner kronor år 1999, 198 miljoner kronor år 2000 och 248 miljoner kronor år 2001.
- Anslaget B2 Ekobrottsmyndigheten tillförs 10 miljoner kronor år 1999 samt 40 miljoner kronor för vart och ett av åren 2000 och 2001.
- Anslaget F4 Brottsoffermyndigheten tillförs 3 miljoner kronor för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001.

Utöver detta föreslår regeringen att följande anslag inom andra utgiftsområden tillförs resurser från de nya medlen:

- Anslaget C1 Länsstyrelserna m.m. i utgiftsområde 18 tillförs 3 miljoner kronor för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för kameraövervakning i enlighet med propositionen Ny lag om kameraövervakning (Prop. 1997/98:4, 1997/98JuU:14, rskr. 1997/98:170).
- Anslaget A2 Studiemedel m.m. i utgiftsområde 15 tillförs 4 miljoner kronor för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för finansiering av polisaspiranternas studiemedel.
- Anslaget D1 Justitiekanslern i utgiftsområde 1 tillförs 2 miljoner kronor för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för att förstärka verksamheten.

Utöver den ekonomiska ram som fastställts i den ekonomiska vårpropositionen 1998 föreslår re-

geringen att polisens anslagsram höjs med 20 miljoner kronor från och med 1999 som kompensation för ökade kostnader för det nya passet. Avslutningsvis tillförs polisen engångsvis 200 miljoner kronor 1999 för särskilda satsningar i de hårdast belastade storstadsområdena.

Tekniska justeringar av flera anslag inom utgiftsområdet gör att utgiftsområdets ram räknas upp med cirka 96 miljoner kronor, varav 89,5 miljoner kronor på tilläggsbudget i denna proposition och resterande del från och med 1999. De tekniska justeringarna är en konsekvens av att sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området har förändrats.

Vidare föreslås i denna proposition omfördelningar av medel mellan utgiftsområde 4 och andra utgiftsområden. Sammantaget medför omfördelningarna att utgiftsområdets ram minskas med 8 miljoner kronor år 1999. Omfördelningarna redovisas inom respektive anslagsavsnitt. Utöver vad som framgår av respektive anslagsavsnitt minskas utgiftsområdets ram med sammanlagt 53 000 kronor. Beloppet förs över till utgiftsområde 17 anslaget F1 Riksarkivet.

Samttaget föreslår regeringen att den totala anslagsramen för utgiftsområde 4 fastställs till 21 919 269 000 kronor budgetåret 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslagsramen till 22 175 261 000 kronor respektive 22 566 717 000 kronor. Regeringens förslag till anslagsfördelning inom utgiftsområdet framgår av respektive anslagsavsnitt.

#### Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Regeringens förslag: Det skall inte finnas något hinder mot att en person som omhändertagits med stöd av LOB förvaras hos en kriminalvårdsmyndighet. I fall där den omhändertagne förvaras hos en kriminalvårdsmyndighet skall myndigheten utöva tillsyn av den omhändertagne. Kriminalvårdsmyndigheten skall också underrätta den omhändertagne om anledningen till omhändertagandet samt i förekommande fall ge den omhändertagne råd och upplysningar innan omhändertagandet upphör, om dessa uppgifter inte har fullgjorts av polisen.

Kriminalvårdsmyndigheten skall underrätta den polismyndighet som beslutat om omhändertagande så snart det finns skäl att ompröva beslutet.

#### Ärendet och dess beredning

Rikspolisstyrelsen har kommit in med ett förslag till regeringen om författningsändringar för att möjliggöra kriminalvårdens medverkan vid omhändertaganden enligt polislagen (1984:387) och lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Syftet är framför allt att skapa lagliga förutsättningar för en samordning av polisens och kriminalvårdens resurser i kvarteret Kronoberg i Stockholm. Förslaget har remissbehandlats. Remissyttrande har avgetts av Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Huddinge tingsrätt, Helsingborgs tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Örnköldsviks tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Kriminalvårdsstyrelsen, Socialstyrelsen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Sveriges Advokatsamfund. En remissammanställning finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr. Ju97/6631).

#### Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 september att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

#### Gällande ordning

*Polislagens bestämmelser om tillfälligt omhändertagande m.m.*

I polislagen finns bestämmelser som ger polisen befogenhet att i vissa fall omhänderta personer. Enligt 11 § har en polisman befogenhet att interimistiskt omhänderta en person om polismyndigheten enligt en särskild föreskrift har rätt att besluta om omhändertagande. Sådana föreskrifter finns i olika specialförfattningar. Vidare får en polisman enligt 13 § första stycket, om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Detsamma

gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avväjas. Är en åtgärd som avses i första stycket otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Om en okänd person anträffas av en polisman och det finns särskild anledning att anta att han är efterspanad eller efterlyst och med stöd av lag skall berövas friheten vid anträffandet får den okände enligt 14 § polislagen omhändertas för identifiering. Som förutsättning gäller dock att vederbörande vägrar att lämna uppgift om sin identitet eller att det finns särskild anledning anta att hans uppgift om denna är oriktig.

Den polisman som har verkställt omhändertagandet skall enligt 15 § så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har åtgärden inte redan upphört skall förmannen omedelbart pröva om beslutet skall bestå, s.k. förmansprövning. Av 16 § första stycket framgår att den som har omhändertagits med stöd av 11 eller 13 § skall förhöras så snart som möjligt. Har omhändertagandet skett med stöd av 13 § skall den omhändertagne enligt 16 § andra stycket frigges snarast möjligt efter förhöret. Ingen får hållas kvar längre än sex timmar. Den som har omhändertagits med stöd av 14 § får inte hållas kvar under längre tid än sex timmar eller, om det är av synnerlig vikt att han identifieras, tolv timmar.

Enligt 17 § får den omhändertagne tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Den som är under femton år får dock inte tas i förvar. Med förvar avses i detta sammanhang insättning i arrest eller annan inläsning.

*Lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.*

En polisman får enligt 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) omhänderta den som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller någon annan. Av 2 § framgår att om det behövs med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd skall han så snart det kan ske undersökas av läkare. Om den omhändertagne inte bereds vård på sjukhus eller annan vårdinrättning och inte heller kan tas om hand på annat sätt eller annars kan frigges, får han hållas kvar hos polisen med stöd av 4 §. Den omhändertagne får därvid tas i förvar, dvs. sättas in i arrest eller låsas in på annat sätt, om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. Den

polisman som har verkställt omhändertagandet skall enligt 5 § så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman, som har att pröva om åtgärden skall bestå.

Enligt 7 § första stycket skall den som har omhändertagits så snart som möjligt underrättas om anledningen till omhändertagandet. I andra stycket föreskrivs att om den omhändertagne bedöms vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, skall polisen innan omhändertagandet upphör gå honom till handa med råd och upplysningar samt, i den mån det lämpligen kan ske, samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov. Enligt sista stycket skall den omhändertagne frigges så snart det kan ske utan men för honom själv och anledning till omhändertagandet inte längre föreligger. Frigivandet skall dock alltid äga rum senast inom åtta timmar efter omhändertagandet, om det inte uppenbarligen är förenligt med den omhändertagnes eget intresse att han får stanna kvar kortare tid därutöver.

Av 6 § framgår att omhändertagen som förvaras hos polisen fortlöpande skall underkastas tillsyn. Skulle den omhändertagnes tillstånd ge anledning till det, skall han föras till sjukhus eller läkare tillkallas så snart det kan ske.

*Lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.*

Bestämmelserna i lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. gäller häktade, anhållna och gripna. Av 17 § framgår att lagen också gäller den som intagits i häkte eller polisarrest för förpassning till kriminalvårdsanstalt, den som tillfälligt placerats i häkte med stöd av vissa bestämmelser i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och den som har omhändertagits i avvaktan på att beslut om undanröjande av skyddstillsyn vinner laga kraft. I 18 § anges att när någon i annat fall än som avses ovan intas i kriminalvårdsanstalt eller häkte för annat ändamål än verkställighet av påföljd för brott eller tas i förvar i polisarrest, skall lagen, med särskilt beaktande av anledningen till intagningen och intagningens varaktighet, gälla i tillämpliga delar, om inte annat föreskrivs i lag eller annan författning. Det innebär att lagen gäller behandlingen av den som med stöd av polislagen eller LOB förvaras i polisarrest eller häkte.



## Utgångspunkter för regeringens förslag

Regeringen har initierat ett omfattande reformprogram i syfte att skapa ett förstärkt rättsväsende, som är anpassat till dagens samhälle och rustat att möta de krav som ställs på verksamheten. Rättsväsendet skall hålla hög kvalitet och vara kostnadseffektivt. Det är angeläget att alla möjligheter att rationalisera verksamheten tas tillvara. Arbets- och organisationsformer måste också omprövas och förbättras. För att uppnå målen måste samverkan mellan rättsväsendets myndigheter öka. Polis och kriminalvård samverkar redan när det gäller omhändertagande av vissa kategorier av frihetsberövade personer i de s.k. samordnade häktena. I dessa häkten, som oftast är belägna i de övre våningarna i ett polishus, placeras förutom häktade även personer som är gripna och anhållna med anledning av brottsmisstankar. Personer som tillfälligt omhändertagits med stöd av polislagen placeras också i vissa fall i häktena. Genom denna samordning kan verksamheten bedrivas mer rationellt.

Utnyttjandet av polisens arrestceller är mycket lågt. Det gäller särskilt de celler där personer som omhändertagits med stöd av LOB förvaras. Tendensen inom polisen är att resurserna, bl.a. arresterna, koncentreras till ett fåtal platser i varje län. Åtskilliga polisstationer är numera också stängda nattetid. Under senare år har även utnyttjandet av häktena varit lågt. Det är regeringens uppfattning att ett utökat samarbete mellan kriminalvård och polis vad gäller förvaringen av omhändertagna personer skulle innebära ett mer effektivt utnyttjande av resurserna.

I polislagen finns inte någon bestämmelse om var personer som tagits i förvar med stöd av den lagen skall förvaras. Enligt regeringens bedömning krävs det därför inte några ändringar i polislagen för att personer som tagits i förvar skall kunna placeras hos kriminalvården. Självklart får en sådan placering dock inte innebära att tiden för omhändertagandet förlängs. Den som omhändertagits enligt 13 § polislagen skall t.ex. oberoende av var han förvaras förhöras så snart som möjligt och därefter snarast möjligt frigges.

Inte heller i LOB finns några bestämmelser om var en person som tagits i förvar skall placeras. Lagstiftaren synes emellertid ha utgått ifrån att den som tas i förvar med stöd av den lagen skall förvaras hos polisen. Med hänsyn till detta lägger regeringen i det följande fram förslag till vissa ändringar i LOB.

## Ändringar i lagen om omhändertagande av berusade personer

**Rikspolisstyrelsens förslag:** LOB skall kompletteras med en bestämmelse innebärande att en polismyndighet får överlåta till en kriminalvårdsmyndighet att svara för såväl förvar och tillsyn av den omhändertagne som för de åtgärder som avses i 7 § LOB.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Domstolsverket* anser att principiella skäl talar mot att kriminalvården påtar sig uppgifter som normalt ligger på polisen men finner inte anledning att motsätta sig förslaget. *Justitieombudsmannen (JO)* anser att kriminalvårdens ansvar bör grundas direkt på författningsstöd och inte överlåtas av en polismyndighet i varje enskilt fall. JO framhåller därutöver att regeringen bör bemyndiga Kriminalvårdsstyrelsen att utfärda närmare föreskrifter för verkställighet av LOB. Med hänsyn till regeringsformens bestämmelser om normgivningsmakten ställer sig *Justitiekanslern (JK)* tveksam till att det är genomförbart att en polismyndighet bemyndigas att överlåta myndighetsutövning till en kriminalvårdsmyndighet. För att inte oklarhet skall råda om vilken myndighet som bär ansvaret för en viss åtgärd mot en person som tagits i förvar eller underlåtenhet att vidta en åtgärd förordar JK en lösning som innebär att polisen behåller ansvaret för myndighetsutövningen men att den faktiska förvaringen i häkte ändå möjliggörs. *Svea hovrätt* och *Riksåklagaren* anför att polisen även fortsättningsvis bör besluta om frigivning av en omhändertagen person.

**Skälen för regeringens förslag:** Det föreligger inte något lagligt hinder mot att någon som tagits i förvar placeras i häkte. Personer som hålls i förvar med stöd av LOB förvaras emellertid regelmässigt i en polisarrest. Av såväl lagtext som förarbeten framgår att lagstiftaren också har utgått från detta när lagen kom till. Bland annat anges i lagtexten att den omhändertagne får hållas kvar hos polisen.

I fall där den omhändertagne med hänsyn till ordnings- eller säkerhetsskäl skall tas i förvar är det regeringens uppfattning att det inte föreligger principiella eller praktiska hinder mot att den omhändertagne förvaras hos kriminalvården. Under senare år har det skett en utveckling av häktesverksamheten som har inneburit bl.a. en förhöjd kompetens hos häktespersonalen och ett

bättre omhändertagande av dem som förvaras i häktena. Miljön i flertalet av häktena har också blivit bättre. Häktena har dessutom i större utsträckning än polisaresterna tillgång till sjukvårdspersonal. Det finns alltså goda förutsättningar för att anordna förvaringen och tillsynen i häktena på ett tillfredsställande sätt. Mot bakgrund härav föreslår regeringen att LOB ändras så att lagtexten inte kan tolkas som att en omhändertagen person endast kan förvaras hos polisen.

När en omhändertagen person förvaras i ett häkte bör kriminalvårdsmyndigheten ansvara för de åtgärder som har samband med förvaringen och tillsynen. En av de viktigaste uppgifterna vid omhändertagande av en person vid akut berusning är att avgöra om den berusades tillstånd är sådant att han eller hon omedelbart bör underkastas läkarundersökning. Den fortlöpande tillsynen måste också inriktas på bedömningen om den omhändertagne behöver vård. På häktena finns kompetens att utöva sådan tillsyn. Det bör alltså kriminalvården att ombesörja att den omhändertagne förs till sjukhus eller att läkare tillkallas, om hans eller hennes tillstånd ger anledning till det.

Enligt Förenta Nationernas standardminimiregler för behandlingen av fångar, vilka Sverige åtagit sig att följa, skall personer som omhändertagits på "civil grund" hållas åtskilda från personer som hålls i förvar på grund av "kriminell gärning". Med hänsyn bl.a. till detta bör personer som omhändertagits med stöd av LOB så långt möjligt förvaras i andra delar av häktena än sådana intagna som frihetsberövats på grund av brottsmisstanke, eller på annat sätt hållas åtskilda från den gruppen.

Av 7 § första stycket LOB framgår att den omhändertagne så snart som möjligt skall underrettas om anledningen till omhändertagandet. Även i fortsättningen bör detta vara en uppgift för polisen. I regel underrettas den omhändertagne i samband med ingripandet. Det kan naturligtvis förekomma att den omhändertagne företer en sådan berusningsgrad att han eller hon inte har möjlighet att uppfatta en underrättelse som görs på ett sådant tidigt stadium. Det bör då vara en uppgift för kriminalvården att underrätta honom eller henne på nytt när det låter sig göras.

Bedöms den omhändertagne vara i behov av hjälp eller stöd från samhällets sida, skall polisen enligt 7 § andra stycket innan omhändertagandet upphör ge honom eller henne råd eller upplysningar samt, i den mån det lämpligen kan ske

samråda med annat samhällsorgan som har till uppgift att tillgodose sådant behov. Regeringen anser att det inom kriminalvården finns kompetens att fullgöra dessa uppgifter. Det är naturligt att kriminalvården också fullgör de uppgifterna i den mån de inte redan har fullgjorts av polisen.

Det ligger närmast till hands att polisen behåller ansvaret för frigivning av en omhändertagen person även när personen förvaras hos kriminalvården. Att införa en annan ordning skulle kräva ytterligare överväganden beträffande beslutsgången. Det saknas underlag för sådana överväganden i detta ärende. Ett beslut att den omhändertagne skall frigges bör normalt kunna meddelas av beslutsfattare hos polisen efter föredragning per telefon av en kriminalvårdstjänsteman.

En placering i häkte av den som har tagits i förvar får självfallet inte innebära att tiden för omhändertagandet förlängs. Den kriminalvårdsmyndighet som förvarar den omhändertagne skall därför underrätta den polismyndighet som har beslutat om omhändertagande så snart det finns skäl att ompröva beslutet.

Enligt 27 § polislagen skall protokoll föras över ingripanden som innebär att någon omhändertaras. I de fall ansvaret för tillsynen av en omhändertagen har övergått från polisen till en kriminalvårdsmyndighet bör, bl.a. av kontrollskäl, en fullständig dokumentation av frihetsberövandet, innefattande även kriminalvårdens åtgärder, förvaras hos polisen. Regeringen kommer därför att förordna att kriminalvårdsmyndigheten skall överlämna kopia av de handlingar som har upprättats där till den polismyndighet som har beslutat om omhändertagandet.

Regeringen avser att bemyndiga Kriminalvårdsstyrelsen att meddela de närmare föreskrifter som behövs för kriminalvårdens medverkan vid verkställighet av lagen.

De nu föreslagna ändringarna i LOB tar endast sikte på att undanröja de hinder som kan anses föreligga mot att förvara omhändertagna personer hos kriminalvården. Enligt regeringens bedömning kan det emellertid föreligga behov av att också i andra avseenden överväga ändringar. Lagen har varit i kraft i stort sett oförändrad sedan 1976. Under tiden därefter har bl.a. polisens organisation och arbetssätt förändrats. Detta har ändrat förutsättningarna för att genomföra den s.k. förmansprövningen enligt 5 §. Det saknas emellertid nu underlag för sådana mer övergripande ändringar av lagen. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning för att se över lagen.

## Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna syftar till ett effektivare utnyttjande av polisens och kriminalvårdens samlade resurser. Möjligheten att placera omhändertagna i förvar hos kriminalvården kommer att leda till en besparing för polisen och totalt sett en besparing för staten. Kriminalvården skall få täckning för de ökade kostnader som uppstår inom kriminalvården när omhändertagna förs över från polisresterna till häktena. Anslaget för kriminalvården skall därför höjas med ett belopp som motsvarar kostnadsökningen. Den höjningen skall finansieras genom att anslaget för polisen sänks. Regeringen har för avsikt att utvärdera de ekonomiska konsekvenserna av reformen när den har varit i kraft en tid.

## Ikraftträdande

De nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 1999. Inga övergångsbestämmelser behövs.

## Författningskommentar

### 4 §

I första meningen har orden hos polisen strukits. Ändringen syftar till att klargöra att det inte föreligger något hinder mot att en omhändertagen person förvaras hos en kriminalvårdsmyndighet. Om polisen beslutar att den omhändertagne skall tas i förvar kan den omhändertagne alltså förvaras hos en kriminalvårdsmyndighet. Polisen har dock samma möjligheter som tidigare att antingen själv svara för förvaringen eller att hålla kvar den omhändertagne utan att ta honom i förvar. I samma mening har även redaktionella ändringar gjorts. Någon ändring i sak är emellertid inte avsedd.

I paragrafen klargörs också att när en omhändertagen person förvaras av en kriminalvårdsmyndighet åligger det den myndigheten att utöva tillsyn av den omhändertagne enligt 6 § samt att fullgöra de uppgifter som anges i 7 § första och andra styckena, om uppgifterna inte redan har fullgjorts av polisen.

Bestämmelsen kommenteras i den allmänna motiveringen.

### 6 §

Paragrafen har ändrats med hänsyn till den nya lydelsen av 4 §. Redaktionella ändringar har också gjorts utan att någon ändring i sak därmed är avsedd. Bestämmelsen kommenteras i den allmänna motiveringen.

### 7 a §

Paragrafen är ny. Den innebär att den kriminalvårdsmyndighet där den omhändertagne förvaras har skyldighet att underrätta den polismyndighet som har beslutat om omhändertagandet så snart den omhändertagnes tillstånd är sådant att det finns skäl att ompröva beslutet. Kriminalvårdsmyndigheten skall alltid underrätta polismyndigheten åtta timmar efter omhändertagandet, om beslut om frigivning inte redan har meddelats. Skäl att ompröva beslutet föreligger alltid vid den tidpunkten, eftersom den omhändertagne som huvudregel skall frigges då.



## 4 Polisväsendet

### 4.1 Omfattning

Polisens verksamhet syftar enligt polislagen till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

Det övergripande målet för polisverksamheten är att minska brottsligheten och att öka människors trygghet.

Polisorganisationen består numera av 21 polismyndigheter. Målsättningen att varje län skall utgöra en polismyndighet har uppfyllts under 1998. Länsstyrelsen är högsta polisorgan i länet och bestämmer bland annat verksamhetens huvudsakliga inriktning. De flesta polisfrågor hos länsstyrelsen handläggs av länspolismästaren.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Styrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen är också ansvarig myndighet för totalförsvarens funktionen Ordning och säkerhet m.m. vilken redovisas närmare under utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

### 4.2 Utgiftsutvecklingen

**Tabell 4.1** Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>1</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>2</sup>
10 876,8	10 956,7	10 796,0	11 460,2	11 362,6	11 575,6

<sup>1</sup> Motsvarar 11 157,5 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 11 207,5 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Kampen mot våldsbrottslighet, narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet har prioriterats. Insatserna mot kriminalitet med rasistiska inslag har ökat.
- Insatserna mot grov och gränsöverskridande brottslighet har intensifierats.
- Utredningsbalanserna och genomströmningstiderna har ökat.
- Polisen har ökat sina insatser på tider och platser där risken för brott och ordningsstörningar är störst.
- Polisen har förbrukat 389 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten. Vid budgetårets utgång uppgick den ackumulerade skulden till 219 miljoner kronor.

#### Förändringar

- Polisen skall få en enklare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur.
- Reformeringen av utbildningssystemet har inletts med att två omgångar aspiranter har antagits till den nya grundutbildningen.
- Utbildningsreformen fortsätter genom att rekrytering och utbildning av chefer inom polisväsendet moderniseras.
- En modell för vidareutbildning och kompetensutveckling för all personal introduceras.

- Polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten ses över.
- Insynen i och kontrollen över polisens registerhållning förstärks.
- Östersjösamarbetet och utvecklingssamarbetet på rättsområdet vidareutvecklas.
- Polisens bidrag till internationella fredsbevarande insatser ökar.
- Regeringen satsar ytterligare 905 miljoner kronor på polisen för budgetperioden 1999-2001. Det sker genom en ramhöjning med 178 miljoner kronor år 1999, ytterligare 20 miljoner kronor år 2000 och ytterligare 50 miljoner kronor år 2001. Ramhöjningen vid periodens slut uppgår alltså till 248 miljoner kronor. Vidare höjs ramen med 27 miljoner kronor år 1999, varav 7 miljoner kronor för kriminaliseringen av sexuella tjänster och 20 miljoner kronor till följd av att det nya passet blivit dyrare än väntat. Avslutningsvis satsar regeringen engångsvis 200 miljoner kronor år 1999 för insatser i de utsatta stadsområdena.

#### Prioriteringar

- Polisen skall prioritera kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. En större uppmärksamhet skall ägnas miljöbrotten.
- Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova och gränsöverskridande brottsligheten, den så kallade mc-brottsligheten, brott med rasistiska inslag, våld mot kvinnor samt övergrepp mot barn.
- Insatserna mot vardagsbrottsligheten skall öka.

- Det problemorienterade arbetssättet skall ligga till grund för all polisverksamhet på alla nivåer.
- Polisens arbetstider skall anpassas till verksamhetens krav.
- Polisen skall fortsätta att utveckla ändamålsenliga arbetsformer, särskilt för att förebygga brott och ordningsstörningar och för att förbättra utredningsverksamheten.
- Samverkan med dem som berörs av eller kan förebygga brottslighet skall utvecklas, liksom samverkan med åklagarna. Det internationella samarbetet skall utnyttjas för att bekämpa den organiserade brottsligheten.
- Kompetensen inom polisen skall höjas.
- Möjligheten att använda modern teknik skall utnyttjas.

Följande prioriteringar och verksamhetsmål för särskilda verksamhetsområden är också av intresse för bedömningen av polisväsendets resultat budgetåret 1997.

- Utbyggnaden av närpolisverksamheten skall fortsätta.
- Utryckningsverksamheten skall utvecklas, dels organisatoriskt för att säkerställa närpolisverksamheten, dels metodmässigt för att öka effektiviteten.
- Brottsutredningsverksamheten skall bli effektivare.
- Prioriterade områden är våldsbrottslighet, narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet.
- Särskild uppmärksamhet skall ägnas brott med rasistiska inslag.

Polisväsendet har i år redovisat sin verksamhet enligt en ny modell för resultatredovisning. Det nya redovisningssättet försvårar jämförelser bakåt i tiden för vissa nyckeltal. Rikspolisstyrelsen har dock räknat om delar av tidigare års statistik och på så sätt gjort jämförelser möjliga.

## 4.3 Resultatbedömning

Det övergripande målet för polisväsendet för år 1997 var att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Följande verksamhetsmål ställdes upp för all polisverksamhet:

### 4.3.1 Det problemorienterade arbetssättet

Med problemorienterat avses ett polisarbete som bedrivs metodiskt och kunskapsbaserat. Det problemorienterade polisarbetet skall genomsyra all polisverksamhet, inte bara närpolisens. Det är dock framför allt inom närpolisen som detta ar-

betssätt har utvecklats. Lyckade exempel på ett problemorienterat arbetsätt finns till exempel när det gäller insatser för att förebygga och ingripa mot ungdomsbrottslighet och åtgärder mot krogrelaterat våld, men också i kampen mot mc-brottslighet och rasism.

Ett vanligt mått på hur det problemorienterade arbetsättet har slagit igenom är hur väl förläggningen av arbetstider har anpassats till verksamhetsbehovet. Av årsredovisningen framgår att arbetstiderna har anpassats eller i huvudsak anpassats till verksamhetens krav vid elva polismyndigheter och att arbete med den inriktningen pågår i övriga polismyndigheter. Antalet överenskommelser om periodplanerad arbetstid har ökat. Den 31 december 1997 hade 17 procent av poliserna periodplanerad arbetstid. Andelen poliser med veckoarbetstiden 34,15 timmar har minskat påtagligt: från 60 procent i september 1995 till 43 procent i december 1997.

Regeringen har uppdragit åt Riksrevisionsverket att utvärdera de rationaliseringsåtgärder som polismyndigheterna i Stockholms, Kalmar och Hallands län har vidtagit för att anpassa arbetstiderna till verksamhetens krav. Granskningen har avsett utryckningsberedskapen och omfattat de utryckningsenheter, närpolis och trafikpolis som i olika stor utsträckning står till förfogande för utryckningsverksamhet. Av rapporten framgår att planeringen av utryckningsverksamheten inte tillräckligt beaktar normala variationer i behovet. Framför allt gäller det utryckningsenheterna och trafikpolisen, som arbetar efter fasta tjänstgöringslistor. Sådana listor gäller ofta under mycket långa tider med endast marginella förändringar. Det medför att utryckningsenheternas arbetstid inte utnyttjas optimalt. Närpolisens verksamhet blir ofta lidande av att dess resurser tas i anspråk för att stödja utryckningsenheterna i aktiviteter som inte beaktats i dessas planering.

Rikspolisstyrelsens uppfattning, som kommer till uttryck i rapporten Problemorienterat polisarbete och närpolisverksamheten, är att anpassningen av bemanningen till brottslighet och andra problem i närpolisområdena är klen utvecklad.

#### 4.3.2 Närpolisverksamheten

Kostnaden för närpolisverksamheten är knappt 3 miljarder kronor eller 30 procent av polismyndigheternas totala kostnader. Från den 1 juli 1995 till den 31 december 1997 ökade andelen närpoli-

ser från 10 till 36 procent av poliskåren. Enligt polismyndigheterna fanns det den 31 december 1997 ca 6 000 närpolis, eller en närpolis per 1 400 invånare. Den organisatoriska utbyggnaden av närpolisverksamheten har därmed i stort sett nått den nivå som myndigheterna planerat. Emellertid är bemanningen på vissa närpolisområden, kanske främst i storstadsområdena, alltför låg.

Kvaliteten på närpolisens brottsutredningar har enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning förbättrats men utredningsverksamheten tar i många närpolisområden alltför mycket tid. Behovet av metodutveckling, teknikstöd och effektivisering är stort.

#### 4.3.3 Utryckningsverksamheten

Utryckningsenheternas andel av alla poliser sjönk från 28 till 25 procent. Utryckningsverksamheten bedrivs alltså nu med en mindre andel av den totala personalresursen men redovisar i stort sett samma resultat som tidigare. Rikspolisstyrelsen anser att verksamheten bedrivs på en godtagbar nivå.

Det totala antalet ingripandemeddelanden under året var cirka 1,1 miljoner. Flertalet av polismyndigheterna redovisar att mellan 12 och 19 procent av samtliga ingripandemeddelanden avser prioriterade ärenden som kräver ett omedelbart ingripande. Liknande nivåer har redovisats för tidigare år.

#### 4.3.4 Kvalificerad kriminalpolisverksamhet

Rikspolisstyrelsen bedömer utvecklingen inom området som positiv. Uppbyggnaden av kriminalunderrättelsetjänsten har fortsatt. Det nordiska samarbetet på detta område i kampen mot organiserad brottslighet beskrivs i avsnitt 4.4.2. Samverkan mellan polis, tull, åklagare, tillsynsmyndigheter och ideella organisationer mot till exempel narkotika- och miljökriminalitet har ökat.

#### 4.3.5 Utredningsverksamheten

Brottsutredningsverksamheten förbättrades inte under 1997.

Balanserna ökade från 179 618 till 192 431 ärenden. Också genomströmningstiderna ökade och har fortsatt att öka under 1998. Under första halvåret 1997 var genomströmningstiden 85 dagar. Motsvarande period 1998 hade tiden ökat till 119 dagar det vill säga en ökning med 40 procent. En förklaring till den mycket stora ökningen i genomströmningstid är enligt Rikspolisstyrelsen den intensifierade avarbetningen av gamla ärenden.

Under första halvåret 1998 minskade emellertid balanserna totalt sett med tio procent och var vid halvårsskiftet lägre än vid motsvarande tidpunkt 1997. Den tydligaste minskningen noteras för utredningar om tillgrepps- och skadegörelsebrott, det vill säga sådana brott som oftast utgör så kallad vardagsbrottslighet. Även ekobrottsbalanserna har minskat. Väldsbrottsbalanserna har minskat mycket marginellt. Trafikbrotts- och narkotikabrottsbalanserna har ökat.

Det totala antalet ärenden som redovisades till åklagare under 1997 var något lägre än 1996. Uppklaringsprocenten ökade från 23 procent 1996 till 25 procent 1997.

Kvaliteten på närpolisens brottsutredningar har enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning förbättrats. Styrelsen anser att samarbetet med åklagarna har utvecklats och nu fungerar bättre än någonsin. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har under året fortsatt att samverka för en effektivare utredningsverksamhet, se avsnitt 5.3.9. Kontaktmän med särskilt ansvar för utredningsverksamheten och för samarbetet med åklagarna har utsetts inom varje polismyndighet. Polismyndigheter som kunnat uppvisa förbättrade och rationellare arbetsmetoder har lyfts fram som goda exempel för andra polismyndigheter.

#### 4.3.6 Väldsbrottslighet

Den anmälda väldsbrottsligheten ökade med tre procent under 1997. Statistiken för första halvåret 1998 tyder på att ökningen fortsätter. Av det totala antalet anmälda brott utgör våldsbrotten cirka fem procent. Polismyndigheternas kostnader för insatserna mot väldsbrottsligheten uppgick till cirka 1 190 miljoner kronor, vilket motsvarar tolv procent av de totala kostnaderna.

För att effektivare kunna bekämpa den krog relaterade väldsbrottsligheten ökade polisen sina insatser vid tider och platser där risken för brott och ordningsstörningar är störst och förbättrade

samarbetet med till exempel krogägare och ordningsvakter.

Antalet anmälda misshandelsbrott mot kvinnor har ökat. Polisen har en viktig roll när det gäller att förebygga, upptäcka och beivra våld mot kvinnor. Genom uppbyggnaden av närpolisen och det problemorienterade arbetssättet har polisens möjligheter att förebygga våld mot kvinnor förbättras. Det är emellertid viktigt att ytterligare utveckla polisens arbete med att ge utsatta kvinnor bättre skydd.

Ett antal myndigheter fick i december 1997 ett uppdrag av regeringen att vidta specifika åtgärder för att bekämpa våldet mot kvinnor. Rikspolisstyrelsen skall bland annat inventera de insatser som görs vid polismyndigheterna i fråga om våld mot kvinnor och också redovisa vilket genomslag åtgärderna fått. Rikspolisstyrelsen skall också genomföra en satsning på fortbildning av personal inom rättsväsendet, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En första redovisning av uppdraget skall lämnas senast den 1 juli 1999. Regeringen har uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att vara nationell rapportör för Sverige i frågor som rör handel med kvinnor.

Väldsbrottsärendenas genomströmningstider ökade under 1997, liksom balanserna. Vid årets slut uppgick balansen till 27 173 ärenden. Vid halvårsskiftet 1998 hade balansen minskat till 24 515 ärenden vilket är obetydligt lägre än vid motsvarande tidpunkt 1997.

Antalet till åklagare redovisade väldsbrottsärenden sjönk från 37 till 34 procent av antalet anmälda väldsbrottsärenden<sup>1</sup>.

Tabell 4.2 Väldsbrottsutredningar

År	1996	1997
Antal inkomna ärenden	56 117	57 862
Antal ytredningar som redovisats till åklagare	21 147 *	19 424
Genomströmningstid/ ärende antal dagar	89**	107**
Utredningskostnad/ärende som redovisats till åklagare	–	50 746

\* exklusive Polismyndigheten i Norrbottens län, \*\* medianvärde

<sup>1</sup> Underlaget till samtliga tabeller i avsnitt 4.3 har hämtats från Rikspolisstyrelsen.



### 4.3.7 Narkotikabrottslighet

Av det totala antalet anmälda brott uppgår narkotikabrotten till cirka 1,8 procent. Polisens kostnader för insatser mot denna brottslighet uppgick till ca 613 miljoner kronor, vilket motsvarar sex procent av polisens totala kostnader. Narkotikaärenden är som regel så kallade initiativärenden som uppdragas i samband med spaning och utredning. Antalet anmälda brott speglar därför i första hand polisens satsningar på denna typ av brottslighet. Antalet inkomna ärenden ökade år 1997 med fyra procent jämfört med år 1996 och antalet ärenden som redovisades till åklagare var också högre. Andelen ärenden som redovisats till åklagare var 71 procent av antalet anmälda ärenden, en ökning med två procentenheter jämfört med år 1996. Utredningsbalanserna ökade med 700 ärenden eller cirka tolv procent. Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att resultatet av polisens insatser mot narkotikabrottsligheten är i nivå med resultatet föregående år.

Tabell 4.3 Narkotikabrottsutredningar m.m.

År	1996	1997
Antal inkomna ärenden	21 037	21 979
Antal utredningar som redovisats till åklagare	14 555	15 593
Utgående balans den 31/12	5 426	6 110
Genomströmningstid/ärende antal dagar	57*	67**
Utredningskostnad/ärende som redovisats till åklagare	–	28 944
Antal misstänkta under 18 år i verifikationsanalyser	345	446

\* Medianvärde exklusive Polismyndigheten i Norrbottens län

\*\* Medianvärde

Många polismyndigheter har inrättat gatulangningsgrupper eller andra grupper som inriktar verksamheten på att bekämpa detaljhandeln och därmed motverka nyrekrytering av narkotikamissbrukare. Inom närpolisverksamheten bedrivs såväl drogförebyggande arbete som spaning och utredning mot narkotikabrottsligheten på gatunivå. Polisens och tullens beslag av narkotika och dopingmedel ökade jämfört med år 1996. Antalet provtagningar i samband med skälig misstanke om eget bruk av narkotika ökade från 10 700 till 11 500.

Tabell 4.4 Beslag av narkotika och dopingmedel

Beslag	Narkotika		Dopingmedel	
	1996	1997	1996	1997
Polisen	10 000	10 200	170	200
Tullen	800	1 900	73	111
<b>Totalt</b>	<b>10 800</b>	<b>12 100</b>	<b>243</b>	<b>311</b>

### 4.3.8 Ekonomisk brottslighet

Av det totala antalet anmälda brott uppgår andelen ekobrott till cirka 0,5 procent. Kostnaden för området ekonomisk brottslighet är cirka 300 miljoner kronor, vilket motsvarar tre procent av polismyndigheternas totala kostnader.

Balanssituationen för ekobrottsutredningar har förbättrats i landet som helhet. Det är ett resultat av regeringens uppdrag att arbeta av balanserna men också en följd av det utökade samarbetet mellan åklagare och polis som innebär effektivare förundersökningsledning och utredningsmetodik, samt av ökade resurser. Utredningsbalanserna sjönk med 3 106 ärenden mellan åren 1996 och 1997.

Tabell 4.5 Ekobrottsutredningar

Antal inkomna anmälningar	Antal redovisade anmälningar	Utgående balans 31/12 1997	Kostnad per redovisat ärende
6 629	9 031	7 061	30 464

Det finns också exempel på framgångsrik förebyggande verksamhet inom ekobrottsbekämpningen. Preventiv ekonomisk kontroll (PEK) är en sådan arbetsform. Den har dock bara använts i begränsad omfattning eftersom merparten av de polisiära resurserna inom ekobrottsområdet tagits i anspråk för den utredande verksamheten.

### 4.3.9 Rasism

Polismyndigheterna ökade sina insatser mot kriminalitet med rasistiska inslag. Genom samarbete mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen men också med andra som berörts av brottsligheten har vissa extremistiska arrangemang kunnat förhindras. Polismyndigheternas redovisningar och tillgänglig statistik visar inte att någon egentlig ökning av kriminalitet med rasistiska inslag har ägt rum under året. Rikspolisstyrelsen anser dock att aktiviteter med rasis-

tiska inslag utvecklats på ett oroande sätt. I en rapport redovisad av Säkerhetspolisen i september 1998 konstateras att antalet anmälningar om hets mot folkgrupp har ökat från 281 år 1996 till 344 år 1997. Med hänsyn till den ökade uppmärksamhet som denna brottslighet under senare tid fått från allmänhet, polis och media är det emellertid osäkert om siffrorna i statistiken motsvaras av en verklig ökning av antalet brott.

#### 4.3.10 Trafik

Det totala antalet rapporterade trafikbrott ökade under 1997. Kostnaden för trafikverksamheten uppgick till 910,7 miljoner kronor, eller till nio procent av polisens totala kostnader.

Under 1997 utförde polisen 1 146 000 alkoholutandningsprov, vilket var cirka 184 000 färre än föregående år. Sedan år 1994 har dock antalet prov i stort sett fördubblats samtidigt som antalet rattfyllerier per 1 000 prov minskat med nästan två tredjedelar. Också antalet primärrapporter och ordningsförelägganden minskade. Antalet flygande inspektioner ökade däremot med 21 procent jämfört med 1996.

De av Vägverket uppsatta målen för fordonskontroll, kontroll av kör- och vilotidsbestämmer samt företagsbesök har i det närmaste uppnåtts.

#### 4.3.11 Brottsoffer

Rikspolisstyrelsen bedömer att polisens arbete med att ge stöd till brottsoffer och vittnen har förbättrats. Inspektionerna på brottsofferområdet tyder dock på att informationen till brottsoffer bör utvecklas. Det finns goda exempel på ambitiösa utvecklingsinsatser på området. Polismyndigheten i Skåne län har till exempel utsett brottsoffersamordnare i varje polisområde. Dessa har ett särskilt ansvar för information till brottsoffren, kontakter med stödorganisationer, utbildning av övrig personal med mera.

Rikspolisstyrelsen har beslutat ta fram en handbok som belyser brottsofferfrågor ur ett brett perspektiv och som skall spridas till polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen anser att möjligheterna till fortsatta förbättringar inom området är mycket stora.

#### 4.3.12 Personalresurser

Den 31 december 1997 fanns det 22 755 anställda inom polisen. Det är en minskning med 1 112 personer från utgången av år 1996.

Antalet poliser uppgick till 16 783 varav 2 796 kvinnor. Av poliserna var 290 polischefer och av dem var 41 kvinnor. Av de 5 972 civilanställda var 4 511 kvinnor.

Jämfört med utgången av år 1996 hade antalet civilanställda minskat med 1 172 medan poliserna ökat med 60. Antalet frivilliga pensionsavgångar under 1997 uppgick till 237.

Under 1997 återupptogs rekryteringen till polisutbildningen och 68 aspiranter antogs under hösten för att påbörja sin utbildning i januari 1998. I september 1998 började ytterligare 185 aspiranter.

#### 4.3.13 Rationaliseringsarbetet

Ett omfattande arbete pågår inom polisväsendet för att så långt som möjligt undanröja de hinder för effektivt resursutnyttjande som bland annat Riksrevisionsverket påtalat. Åtgärder har genomförts eller inletts på så gott som alla punkter som Riksrevisionsverket påtalade i sin rapport. Arbetet är omfattande eftersom rapporten spänner över polisens hela verksamhet. Av Rikspolisstyrelsens slutredovisning framgår bland annat följande:

- Polismyndigheterna har samordnat den operativa ledningen, det vill säga vakthavande befäl och kommunikationscentraler. Rikspolisstyrelsen anser att det finns ett kvarstående rationaliseringsyttrymme i denna del. Genom bland annat ny teknik beräknas målsättningarna kunna uppnås under de kommande åren.
- En koncentration av de internadministrativa funktionerna har genomförts och antalet anställda i sådana funktioner har hittills minskat med sammanlagt 241 personer. Den kvarstående rationaliseringspotentialen bör enligt Rikspolisstyrelsen i stort sett kunna nås genom fortsatt koncentration av ekonomi-, personal- och lönefunktioner. Flertalet polismyndigheter anger att målet uppnås inom de närmaste åren.
- Arbetet med att minska lokalytorna har pågått under flera år genom förtätning, omförhandling och uppsägning av hyreskon-

trakt m.m. Utbyggnaden av närpolisen har krävt nya lokaler och byte av lokaler medför stora omställningskostnader. Den totala lokalytan inom polisväsendet har dock minskat med mer än 21 000 kvm (två procent) sedan september 1996, vilket motsvarar en årlig besparing på cirka 20 miljoner kronor. Arbetet med att minska hyreskostnaderna fortsätter efterhand som hyresavtalen omförhandlas.

- Polismyndigheterna har haft en ambition att öka enmanstjänstgöringen. En faktor som varit avgörande för att enmanstjänstgöring inte införts i större omfattning än vad som skett är arbetarskyddsaspekten. Rikspolisstyrelsen har tillsatt en arbetsgrupp som skall utreda frågan ytterligare.
- Se avsnitt 4.3.1 om arbetstidsförläggningen.

#### 4.3.14 Regeringens bedömning

Reformeringen av polisen har fortsatt under 1997. Det är tillfredsställande att polisen parallellt med reformarbetet har kunnat fortsätta att rationalisera sin verksamhet. Av Rikspolisstyrelsens slutredovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionsverkets Hinder rapport framgår emellertid att det fortfarande finns en betydande rationaliseringspotential. Polisen måste fortsätta att med kraft driva rationaliseringsarbetet. De resurser som frigörs skall användas i kampen mot vardagsbrottsligheten och för de prioriterade områdena. Regeringen kommer inom kort att uppdra åt Riksrevisionsverket att utvärdera rationaliseringsarbetet.

Utbyggnaden av närpolisorganisationen har fortsatt under 1997. Regeringen gör bedömningen att det nu på de flesta håll föreligger grundläggande organisatoriska och resursmässiga förutsättningar för att närpolisen skall kunna utgöra basen i verksamheten. För att den målsättningen skall kunna förverkligas krävs emellertid också att innehållet i verksamheten utvecklas. Närpolisverksamheten måste ännu tydligare styras av statsmakternas prioriteringar, kartläggningar av de lokala problemen och fortlöpande systematiska och kvalificerade analyser av verksamhetsresultatet. Avvägningen mellan preventiv och repressiv verksamhet måste ägnas stor uppmärksamhet liksom avgränsningen mot andra myndigheters uppgifter. Det är viktigt att poli-

sens resurser koncentreras till sådan verksamhet som svarar mot dess särskilda kompetens.

För att lyckas med sin huvuduppgift att bekämpa vardagsbrottsligheten måste närpolisen också fortsätta att satsa på kompetensutveckling, metodutveckling och teknikstöd. De brister i bemanningen som är ett betydande problem i vissa närpolisområden kräver omedelbara åtgärder.

För att närpolisen skall kunna fungera väl är det nödvändigt att finna en balanserad avvägning mellan utryckningsverksamheten och närpolisens resurser för utryckningsverksamhet hållas på en nivå som säkerställer nödvändig beredskap. Det är uppenbart att närpolisorganisationen och utryckningsverksamheten delvis konkurrerar om samma resurser och att verksamheterna också i stor utsträckning hanterar samma problem. Det är angeläget att de erfarenheter som kan vinnas av pågående och planerade försök med samordning av verksamheterna utvärderas och tas tillvara i utvecklingsarbetet.

Det problemorienterade arbetssättet har utvecklats, om än inte i den takt som vore önskvärd. Polisens insatser på tider och platser där brott och ordningsstörningar är vanliga har ökat, men måste öka ytterligare. En fortsatt utveckling av det problemorienterade arbetssättet bör, i förening med ett nytt arbetstidsavtal, kunna skapa förutsättningar för detta. Det är också nödvändigt att ett problemorienterat förhållningssätt utvecklas tydligare inom andra verksamheter än närpolisen, till exempel inom utryckningsverksamheten. Regeringen kommer att följa utvecklingen på detta område noga och vid behov vidta särskilda åtgärder.

Den ökade satsningen på kvalificerad kriminalpolisverksamhet liksom uppbyggnaden av kriminalunderrättelsetjänsten och det intensifierade internationella samarbetet har skapat bättre förutsättningar för insatser mot den grova och gränsöverskridande brottsligheten. Under de senaste åren har till exempel polisens förmåga att hantera den mc-relaterade brottsligheten utvecklats betydligt. Rikskriminalpolisen och polismyndigheternas lokala och regionala enheter har utvecklat ett nära och bra samarbete. Handlingsplaner har tagits fram, utbildningar har genomförts, arbetsformer och metoder har förändrats och förfinats och extra personal har avdelats. Polisen har tagit frågan på största allvar. Det är av stor betydelse att polisen fortsätter att utveckla sina insatser på området. Riksdagen har därför

tillfört polisen 30 miljoner kronor extra för år 1998 för intensifierade insatser mot de kriminella mc-klubbarna.

Som regeringen angav i budgetpropositionen för år 1998 har Rikskriminalpolisen i sin stödande och utvecklande roll ett ansvar för att kriminalunderrättelseverksamheten organiseras så att den blir så rationell som möjligt. Det finns dock anledning att undersöka om kampen mot den grövre brottsligheten kräver förändringar i de centrala polisorganens dimensionering, organisation och befogenheter. Det gäller särskilt i frågan om kriminalunderrättelseverksamheten. En utredning om behovet av en central kraftsamling mot den organiserade brottsligheten skall därför tillsättas.

Utredningsverksamheten har fortsatt att uppvisa en negativ utveckling under 1997. Inom polisväsendet pågår emellertid ett intensivt utvecklingsarbete för att komma tillrätta med situationen. Ett nära samarbete med åklagarväsendet på såväl central som lokal nivå är ägnat att åstadkomma högre effektivitet och kvalitet i utredningsarbetet. Även om balansutvecklingen under 1998 totalt sett är positiv har balanserna för vissa brottstyper ökat. Väldsbrotten har minskat mycket marginellt. Det är av stor vikt att polisen vidtar kraftfulla åtgärder för att bryta utredningsverksamhetens negativa utveckling. Genomströmningstiderna måste kortas och balanserna minska med bibehållen kvalitet på utredningarna. Särskilt viktigt är det med en skyndsamt handläggning när det gäller utredningar om övergrepp mot barn.

Det är tillfredsställande att polisen har ökat sina brottsförebyggande insatser inom det prioriterade området våldsbrottslighet. Resultatet av utredningsverksamheten är emellertid fortfarande oacceptabelt. Rikspolisstyrelsen har i regleringsbrevet för 1998 fått i uppdrag att leda och samordna ett projekt för att minska genomströmningstiderna för våldsbrottsutredningar. Det långsiktiga målet är att med bibehållen kvalitet minska genomströmningstiden för sådana utredningar med 40 procent. Av Rikspolisstyrelsens lägesbeskrivning i september 1998 framgår att styrelsen avser att driva ett huvudprojekt samt två delprojekt vid polismyndigheten i Örebro respektive Jönköpings län. Projekten skall omfatta kompetensutveckling, verksamhetsorganisation, kvalitetssäkring och resursfördelning. En extern konsult skall studera hur polisen bedriver sitt arbete med utredningarna för att sedan, efter

analys och utvärdering, bedöma hur arbetet skall kunna förbättras.

Det är glädjande att polisen på olika sätt arbetar med att utveckla sina metoder att hantera ärenden om våld mot kvinnor. Rikspolisstyrelsen har till exempel vid olika tillfällen genomfört utbildningsinsatser för polispersonal och försöksprojekt bedrivs vid flera polismyndigheter.

Bekämpningen av våldet mot kvinnor är en mycket angelägen fråga för regeringen. Det är mycket viktigt att metodutvecklingen fortsätter.

Från och med den 1 januari 1999 blir köp av sexuella tjänster kriminaliserade. Även försök kriminaliseras. Det gör det lättare för polisen att ingripa på platser där prostitution förekommer. Polisen tillförs 7 miljoner kronor från och med 1999 för insatser mot prostitution.

Kampen mot rasism och främlingsfientlighet engagerar stora delar av samhället och en rad åtgärder har redan vidtagits för att stävja brottslighet med rasistiska eller främlingsfientliga förtecken. Inom polisväsendet bedrivs på detta område ett nära samarbete mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. Regeringen kan konstatera att de kraftfulla riktade insatser som polisen har gjort mot rasistiska grupperingar har givit goda resultat. Dels har rasistiska aktiviteter av olika slag kunnat förhindras eller avbrytas, dels har en rad åtal väckts. Det är nödvändigt att polisen fortsätter att särskilt uppmärksamma brott med rasistiska inslag bland annat genom kompetenshöjande insatser och utveckling av arbetsmetoder på området.

Det är också angeläget att brottsofferfrågorna ges en framträdande roll. Det finns stora möjligheter till förbättringar i polisens information till brottsoffer och i sättet att bemöta dem. Polisens kompetens på området och engagemang för frågorna måste öka.

Narkotikabrottsligheten är ett allvarligt samhällsproblem och därför också ett prioriterat område för polisen. All bekämpning av narkotikabrottslighet, såväl på gatuplanet som på regional och nationell nivå, måste ges hög prioritet. Detsamma gäller det internationella samarbetet på detta område. Andelen ungdomar som har prövat narkotika har ökat markant under de senaste åren. Vidare ger utvecklingen av nya syntetiska droger anledning till oro. Spridningen av sådana och andra droger sker också på nya sätt, bland annat med hjälp av Internet. Polisen måste därför intensifiera insatserna mot narkotikabrottsligheten.

Polisen har under senare tid utökat sina insatser mot den illegala hanteringen av alkohol och cigaretter. Regeringen understryker dock vikten av att polisen fortsätter att utveckla sina arbetsmetoder på området. Det finns också skäl att överväga om det finns ett behov av att komplettera de lokala insatserna med mer övergripande, rikstäckande insatser, som innefattar inslag av myndighetsgemensamma åtgärder.

Polisen har prioriterat kampen mot den ekonomiska brottsligheten, vilket bland annat har resulterat i kraftigt minskade balanser. Regeringen anser att Ekobrottsmyndigheten skapar goda förutsättningar för att effektivisera utredningsverksamheten ytterligare och för att kunna utveckla det brottsförebyggande arbetet på ekobrottsområdet. Ekobrottsmyndigheten har en ledande roll när det gäller att utveckla metoder på ekobrottsbekämpningens område. Det är emellertid viktigt att ekobrottskompetensen upprätthålls också vid polismyndigheterna utanför storstadsområdena. Miljöbrottsligheten är en form av ekonomisk brottslighet som kräver intensifierade insatser och där kompetensuppbyggnaden är av stor betydelse.

Polisens trafikövervakning har blivit effektivare under 1997 jämfört med 1996 genom att fler tjänster och prestationer har utförts med mindre resurser. Ändå har den positiva utvecklingen under 1990-talet med ett kontinuerligt sjunkande antal trafikdödade och skadade brutits. Under 1997 omkom 541 personer i vägtrafiken och 3 917 personer skadades allvarligt. Mot bakgrund av beslutet om Nollvisionen och det kortsiktiga verksamhetsmålet om högst 400 dödade år 2000 ser regeringen med oro på utvecklingen. Polisen bör tillsammans med Vägverket överväga vilka åtgärder som bör vidtas.

#### 4.4 Pågående och planerade förändringar inom polisväsendet

Arbetet med att effektivisera och modernisera polisverksamheten måste fortsätta med oförminskad kraft. Regeringen kommer därför att under budgetperioden 1999 - 2001 satsa 905 miljoner kronor på reformeringen av polisen. De nya resurserna skall framför allt användas till att säkerställa en ändamålsenlig personalstruktur för att bekämpa vardagsbrottsligheten, effektivisera utredningsverksamheten och förstärka gränskontrollen.

##### 4.4.1 Kampen mot vardagsbrottsligheten

Närpolisen skall vara basen i polisens verksamhet. Dess huvuduppgift är att bekämpa vardagsbrottsligheten. Allmänhetens tilltro till polisen och till rättsväsendet i övrigt beror till stor del på hur framgångsrik polisen är i det arbetet. Närpolisens betydelse för allmänhetens syn på polisens arbete kan knappast överskattas. För att närpolisen skall kunna öka sina insatser mot vardagsbrotten krävs emellertid kraftfulla åtgärder för att höja kompetensen, utveckling av former och metoder för lokalt samarbete samt förbättrat teknikstöd. Men det är också nödvändigt att de personella och tekniska resurserna är tillräckliga. En del av de nya medel som enligt regeringens förslag skall tillföras polisväsendet för 1999 skall därför användas för att förstärka närpolisen i kampen mot vardagsbrottsligheten. Till en del skall de nya medlen användas till förstärkning av de personella resurserna. De nyrekryteringar som möjliggörs genom att grundutbildningen återupptagits skall till stor del tillgodose närpolisorganisationens behov.

Samarbetet med åklagarna för att bidra till att höja närpolisernas förundersökningskompetens skall utökas och förbättras ytterligare. Den utbildning av civilanställda som inleddes vid Polishögskolan under hösten 1997 för att de i än större utsträckning skulle kunna delta i brottsutredningsverksamheten och på så sätt avlasta polispersonalen skall fortsätta. Den kompetensförstärkning som bör framför allt närpolisens utredningsverksamhet ha nytta av.

En grundläggande förutsättning för en väl fungerande närpolis är att polismyndighetens högsta ledning och övriga chefer visar ett genuint intresse för verksamheten. Inställningen hos ledningen är av avgörande betydelse för graden av motivation och engagemang hos den övriga personalen. Det är också viktigt att närpolisområdenas personal får ett tydligt och långtgående eget ansvar för hur verksamheten bedrivs och att resultatet följs upp. Det inspirerar till en hög ambitionsnivå i arbetet och ökar intresset för att delta i utvecklingen av verksamheten. Av stor betydelse är också att de verksamhetsmål som ställs upp är konkreta och välavvägda och att verksamhetens resultat följs upp och utvärderas kontinuerligt. Det är också nödvändigt med regelbundna resultatdialoger mellan polisledningen och närpolischeferna. Genom ömsesidigt informationsutbyte ökar såväl polisledningens som

närpolischefernas möjligheter att styra verksamheten i riktning mot verksamhetsmålen.

En aktiv ledning av förundersökningarna är av central betydelse för att kunna styra verksamheten och därigenom öka snabbheten och kvaliteten i utredningsarbetet. Formerna för samverkan mellan polis och åklagare skall därför utvecklas ytterligare både med avseende på de enskilda brottsutredningarna och när det gäller prioriteringar, planering och utbildning. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har gemensamt startat flera projekt som syftar till att utveckla och effektivisera brottsutredningsverksamheten samt till att förbättra och utveckla samverkan mellan polis och åklagare. Flera av projekten rör närpolisens och åklagarnas samverkan i utredningar av vardagsbrottslighet. Genom långtgående förstahandsåtgärder, förenklade förfaranden och blanketthantering har genomströmningstiderna för utredningar av vardagsbrott kunnat minskas på flera ställen i landet, till exempel i Helsingborg och vissa utredningsenheter i Stockholm. Regeringen avser också att under hösten initiera försöksverksamhet med bland annat myndighets-samverkan för rationellare ärendehantering på någon eller några orter. Försöksverksamheterna skall ta till vara erfarenheter som vunnits inom såväl polisverksamhet som andra områden och syftar till att förbättra både utredningsverksamheten och det brottsförebyggande arbetet.

#### 4.4.2 Det internationella polissamarbetet

En grundläggande förutsättning för en framgångsrik kamp mot den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten är en effektiv samverkan med polisen i andra länder. Samarbetet kan ge såväl underlag för direkta ingripanden som ökad allmän kunskap till gagn för brottsbekämpningen.

Den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol är sedan länge en viktig samarbetspartner för polisen.

Det samarbete som bedrivs inom EU försiggår på många olika plan och är av stor betydelse för den svenska polisens förmåga att bekämpa grov gränsöverskridande brottslighet. Den 1 oktober 1998 träder Europolkonventionen i kraft. Härigenom skapas ett organ för polisiärt informationsutbyte och samarbete i konkreta utredningar som kommer att få stor operativ betydelse för den svenska polisen.

De nordiska ländernas polis- och tullmyndigheter bedriver sedan länge ett effektivt samarbete. Ett viktigt instrument i det arbetet är de gemensamma nordiska polis- och tullsambandsmän som är utstationerade i olika länder.

Östersjöländerna bedriver polisiärt samarbete inom ramen för aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet. Aktionsgruppen överlämnade sin rapport till regeringscheferna i januari 1998 och fick i samband med det ett förlängt mandat för 1998. Aktionsgruppen har fortsatt med konkreta samverkansprojekt med praktiskt samarbete mellan ländernas polis-, tull- och gränskontrollmyndigheter, till exempel för att spåra stulna fordon och för gemensamma aktioner mot narkotikasmuggling. Efter beslut av regeringscheferna har också en operativ kommitté inrättats. Kommittén, som lyder under aktionsgruppen, består av företrädare från främst polis, tull, kust/gränsbevakning och åklagarväsendena i Östersjöländerna. Den har till uppgift att föreslå gemensamma operativa åtgärder, ansvara för genomförandet av pågående och framtida åtgärder samt fungera som en sektorsövergripande expertgrupp i operativa frågor. Sverige är ordförandeland i aktionsgruppssamarbetet även under 1998 och har därför ett särskilt ansvar för att säkerställa att arbetet kan fortsätta med samma intensitet i framtiden.

Gränskontrollen är en viktig del av den svenska migrationspolitiken men också av strategisk betydelse för kampen mot den grova och gränsöverskridande brottsligheten. En effektiv gränskontroll kan göra det svårare för brottslingar som rör sig över nationsgränserna. Inom det så kallad Schengensamarbetet – som syftar till att åstadkomma fri rörlighet, utan personkontroller, mellan de länder som deltar i samarbetet – kombineras en effektiv gränskontroll med polisiärt samarbete.

I Schengensamarbetet deltar EU:s medlemsstater utom Storbritannien och Irland samt Norge och Island. Sveriges anslutningsavtal undertecknades i december 1996 och vi är sedan dess fullt ut delaktiga i beslutsprocessen. Riksdagen har i april 1998 godkänt Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181).

Polissamarbetet inom Schengen är främst inriktat mot praktiskt vardagligt samarbete. Det innefattar informationsutbyte mellan polismyndigheterna, möjligheter till gränsöverskridande operativ samverkan mellan olika länder och, genom det så kallad SIS-systemet, ett gemensamt

efterlysningsregister för personer och vissa föremål. Sveriges avsikt är att kunna delta i det operativa samarbetet år 2000. Redan i dag deltar vi i ett antal operativa projekt med övriga Schengenstater.

Det regelverk som i dag reglerar förutsättningarna för inresa i Sverige och inresekontrollen skiljer sig inte på någon avgörande punkt från de regler som finns i Schengenkonventionen. Kraven på hur gränskontrollen utförs i praktiken har dock skärpts mot bakgrund av utvecklingen i vår omvärld. Den svenska gränskontrollen behöver därför förstärkas. Regeringen har poängterat vikten av att de myndigheter som är involverade i gränskontrollen, det vill säga polisen, som är huvudansvarig myndighet, samt tullen och Kustbevakningen, samverkar i så stor utsträckning som möjligt. Regeringen har uppdragit åt de gränskontrollerande myndigheterna att redovisa de åtgärder man avser att vidta för att effektivisera gränskontrollen genom en utökad samverkan. I sin redovisning anger myndigheterna att ett omfattande samarbete om gränskontrollen redan pågår och fortlöpande utvecklas. Det sker ofta i form av snabba åtgärder efter informella kontakter eller i projektform, men det finns även exempel på lokala avtal om såväl operativ samverkan som samlokalisering och dylikt. För att ytterligare förbättra förutsättningarna för samverkan utarbetas för närvarande ett ramavtal på central nivå mellan Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Kustbevakningen.

Rikspolisstyrelsen och Statens invandrarverk har i mars 1998 träffat en överenskommelse om samverkan vid inresekontroll genom att tjänstemän vid Invandrarverket förordnas som passkontrollanter. Det är regeringens uppfattning att man genom att utnyttja möjligheterna till fördjupad samverkan mellan myndigheterna kan förbättra den svenska gränskontrollen ytterligare. Myndighetssamverkan är ett naturligt inslag i verksamheten. De höga krav som ställs på gränskontrollen kan dock inte tillgodoses enbart genom ökad myndighetssamverkan. Ökade insatser behövs också på polisens område för att få till stånd en ambitionsnivåhöjning och en intensifiering av kontrollverksamheten vid Sveriges gränser, på flygplatser, i hamnar och utmed kusten.

#### 4.4.3 Förutsättningar för en bättre och effektivare polis.

##### *Ny ledningsorganisation*

Statsmakternas styrning av polisen försvåras av att den nuvarande organisationen är komplicerad och föråldrad och av att ansvarsförhållandena i många stycken är oklara. Polisledningskommitténs förslag, som redovisas i slutet av detta kapitel, innebär att polisverksamheten i framtiden skall styras av en särskild polisstyrelse i varje län med ledamöter som nomineras av partierna och utses av regeringen. Länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länen skall upphöra. Tillsynen över polisen skall åligga Rikspolisstyrelsen, som också skall få en i vissa avseenden utvidgad föreskriftsrätt. Förslagen innebär en betydande förenkling och modernisering av polisorganisationen.

##### *Resultatstyrning*

Ett omfattande utvecklingsarbete pågår inom polisen för att stärka resultatstyrningen. Som ett led i det arbetet har Rikspolisstyrelsen introducerat en ordning med muntliga resultatdialoger med polismyndigheterna. Regeringens bedömning är att detta, i förening med den systematiska resultatrapportering från myndigheterna som inleddes 1997 och som bör utvecklas vidare, skapar förutsättningar för en bättre kvalitet på polisväsendets styrning och resultatredovisning. Det är dock nödvändigt att polisen på såväl lokal som central nivå fortsätter att utveckla sin förmåga att analysera uppnådda resultat. Bara på det viset kan analysen bättre än i dag ligga till grund dels för polisens egen planering av verksamheten, dels för riksdagens och regeringens styrning av polisen. Det är också viktigt att polisväsendet utvecklar och förenklar resultatredovisningen så att polismyndigheternas åtaganden och resultat kan redovisas tydligare. Av årsredovisningen framgår att det finns stora variationer mellan polismyndigheternas resultat som inte har kommenterats närmare. Rikspolisstyrelsen skall redovisa en nationell bedömning av resultatet men måste också uppmärksamma de enskilda polismyndigheternas resultat och analysera skillnader mellan åren och mellan myndigheterna. Förutsättningen för jämförande analyser har ökat markant sedan antalet polismyndigheter minskat från 118 till 21.

*Fortsatt utveckling av det problemorienterade arbetssättet*

Det problemorienterade arbetssättet har utvecklats under de senaste åren. Det är emellertid önskvärt att utvecklingen går fortare. Problemorientering måste vara en grundläggande strategi i all polisverksamhet och ligga till grund för allt polisarbete på alla nivåer. Att arbeta problemorienterat innebär bland annat att systematiskt definiera vilka förhållanden som orsakar och underlättar brott och ordningsstörningar. Utifrån en sådan analys planerar och vidtar polisen de åtgärder som är bäst ägnade att minska riskerna för brott och ordningsstörningar. Därefter följs vidtagna åtgärder upp och utvärderas för att man skall förstå verksamhetens effekter i samhället och bedöma om metoder och tillvägagångssätt varit ändamålsenliga och effektiva. Den nya kunskapen ligger sedan till grund för den fortsatta verksamheten.

Polisen skall spela en aktiv och pådrivande roll i det lokala brottsförebyggande arbetet. Det är polisen som har den bästa kunskapen om brottsligheten och de aktiva lagöverträdarna. Några tydliga regler som avgränsar polisens brottsförebyggande uppgifter finns inte. Polislagens regler utgör en grund. Dessutom finns bestämmelser som anger andra samhällsorgans uppgifter och därmed sätter en gräns för vad polisen skall göra.

Inriktningen mot ett problemorienterat polisarbete gör i och för sig avgränsningen av polisens uppgifter mer komplicerad än den var förut. Samarbete med andra är väsentligt. Samtidigt skall polisen inte ta över andras uppgifter. Vad polisen skall göra och inte göra varierar över tid och till följd av lokala förhållanden. Gränsen måste bestämmas med hjälp av analys och planering och med utgångspunkt från uppnådda resultat. Polisen skall bedriva sådan verksamhet som just polisen har kompetens och förutsättningar för. Polisen måste också ställa sig frågan om en viss åtgärd är motiverad med hänsyn till kostnader och personalåtgång och om den är rätt prioriterad i förhållande till annan polisiär verksamhet.

För att nå framgång med det problemorienterade arbetssättet krävs, utöver en viss handlingsfrihet hos de enskilda medarbetarna, en tydlig styrning och ledning av verksamheten. Dessutom måste polisen utveckla former för en systematisk resultatuppföljning. Det är också väsentligt att verksamhets- och budgetansvar delegeras långt ut i organisationen.

Verksamhetsanpassning av arbetstiderna är en annan faktor av avgörande betydelse för en effektivare polisverksamhet. Polisen måste se till att det finns tillräckligt med personal i tjänst på de tider och på de platser där de bäst behövs. Det är ett grundläggande element i det problemorienterade arbetssättet och ett sätt att sätta medborgarperspektivet i fokus.

*Reformerad kompetensförsörjning*

Frivilliga pensioneringar och uppsägningar av civilanställda har medfört att polisen i vissa delar temporärt förlorat kompetens. Den begränsade nyrekryteringen av poliser under de senaste åren har verkat i samma riktning. Enligt Rikspolisstyrelsen har också vidareutbildningen inom polisväsendet av ekonomiska skäl dragits ner kraftigt. Riktade satsningar har dock gjorts bland annat på närpolisverksamheten, den kvalificerade kriminalpolisverksamheten samt på insatser för att stärka arbetsgivarrollen och utveckla ledarskapet inom polisen. Utbildningsverksamheten utgör i genomsnitt fem procent av polismyndigheternas totala verksamhet.

En av polisväsendets viktigaste uppgifter just nu är att höja kvaliteten på polisarbetet och åstadkomma en högre effektivitet i verksamheten. Förändringar i omvärlden förutsätter såväl organisatoriska som verksamhetsmässiga förändringar i polisverksamheten. Polisen måste utveckla effektiva arbetsmetoder för att förebygga brott och ordningsstörningar och för att förstärka utredningsverksamheten. För att kunna anpassa sig till ny teknik och ändrade krav måste personalen känna ansvar för verksamheten och ha insikt om förändringsbehoven. Det reser höga krav på kompetensförsörjningen inom polisväsendet.

Det är mot den bakgrunden som regeringen under den gångna mandatperioden har initierat en utbildningsreform inom polisväsendet. Utbildningspaketet omfattar såväl den polisiära grundutbildningen som rekrytering och utbildning av chefer inom polisväsendet. Det innehåller också en modell för kontinuerlig vidareutbildning av poliser och civilanställda.

Den nya grundutbildningen för poliser påbörjades i januari 1998. Den är särskilt inriktad på det problemorienterade, förebyggande, brottsutredande och kontaktskapande polisarbete som närpolisreformen utgår från och som är en grund för allt modernt polisarbete. Etiska, etniska och internationella frågor lyfts fram på ett nytt sätt i utbildningen. I den första kursom-



gången antogs 68 elever och under hösten har ytterligare 185 elever börjat. Regeringen förutsätter att antalet aspiranter kommer att öka under 1999. En sådan ökning är nödvändig för att långsiktigt säkerställa en godtagbar personalförsörjning, förbättra åldersstrukturen och höja kompetensen.

Allmänheten förväntar sig att poliskåren är välutbildad. När det gäller den nyutbildade polismannen är det också en självklarhet att så är fallet. Men all kunskap är en färskvara. En kontinuerlig uppdatering och vidareutveckling av de kunskaper som vunnits i grundutbildningen krävs för att upprätthålla en hög kunskapsnivå. Detta sker i huvudsak i det dagliga arbetet men fodrar också strategiskt styrda utbildningsinsatser. Det är dessutom nödvändigt att vidmakthålla och höja kompetensen hos civilanställda i olika kategorier så att de kan möta de ändrade krav som ställs på verksamheten. Det är angeläget att en modell för systematisk vidareutbildning etableras så fort som möjligt. Rikspolisstyrelsen har fått i uppdrag att utveckla en sådan modell.

Cheferna inom polisen har en viktig roll och ett stort ansvar för att driva och utveckla den polisiära verksamheten. Regeringen uppdrog i mars 1998 åt Rikspolisstyrelsen att lämna förslag till ett nytt system för rekrytering och utbildning av chefer inom polisen. I förslaget betonar Rikspolisstyrelsen att strukturförändringarna inom polisen ställer nya krav på dem som skall vara chefer. Även om det fortfarande är nödvändigt att det hos polismyndigheterna finns lika god juridisk kompetens som på andra håll inom rättsväsendet behövs inte sådan kompetens hos alla som har chefsbefattningar inom polisväsendet. I stället får frågor om till exempel ekonomi, teknikutveckling och personalledning allt större betydelse. Rikspolisstyrelsen föreslår därför att den nuvarande polischefsutbildningen avskaffas liksom kravet på juridisk examen. Rekrytering och utbildning skall ske med utgångspunkt från den kompetens som behövs för de chefsuppgifter som är aktuella. Personer i polismanskarriären liksom personer utanför polisväsendet skall kunna rekryteras till chefsbefattningar inom polisen. Förslaget, som står i överensstämmelse med de principer som enligt regeringens mening bör gälla för den framtida polischefsutbildningen, bereds vidare inom regeringskansliet.

#### *Satsningarna på modern informationsteknik*

År 1997 har polisväsendet av främst ekonomiska skäl investerat mindre än under något annat år

under 1990-talet. Polisen minskade under året den faktiska investeringsvolymen med cirka 70 miljoner kronor jämfört med år 1996. För 1997 var den cirka 380 miljoner kronor och för 1996 var utfallet cirka 450 miljoner kronor. Eftersom investeringsnivån har varit låg under hela 1990-talet, är läget nu inom vissa områden mycket besvärande.

För att verksamheten skall bli bättre och billigare måste rättsväsendets myndigheter utnyttja de möjligheter som ny teknik ger. Det gäller särskilt polisen, som är beroende av ett stort antal IT-system som möjliggör rationaliseringar och därmed frigör resurser till kärnverksamheten. Det finns också system som kan skapa förutsättningar för en högre kvalitet i utredningsverksamheten och för ett bättre och smidigare samarbete med andra myndigheter i rättskedjan. En stor del av de engångsvisa medel som tillförts polisen i 1998 års budgetproposition används därför till satsningar på informationsteknikens område. Satsningarna har utnyttjats för såväl uppbyggnaden av en gemensam datainfrastruktur för polisväsendets olika system som för enskilda IT-projekt. Uppbyggnaden av en nationell databas för Europol- och Schengenarbetet fortsätter. Kommunikationscentralsystemet skall underlätta och rationalisera arbetet för operatörerna i kommunikationscentralerna genom bättre överblick över händelser och resurser. Ett komplett system skall tas i bruk successivt under de närmaste åren. Ett modernt fingeravtryckssystem infördes under 1998. Uppbyggnaden av de nya misstanke- och belastningsregistren kräver en ombyggnad av polisens nuvarande system, till exempel RAR-systemet i vilket alla anmälningar registreras. Dessutom har förändringar i RAR-systemet gjorts för att möjliggöra elektronisk filöverföring av vissa uppgifter till åklagarna.

Arbete pågår också med att utveckla ett system för nationell åtkomst av kriminalunderrättelseinformation.

Utvecklingen av DUR-TVÅ (Datoriserad Utredningsrutin-Tvångsmedel) fortsätter. Det skall resultera i ett elektroniskt förundersökningsprotokoll och dokumentering av tvångsmedelsbeslut. Under året har en första etapp av projektet satts i provdrift i polisområde Borås vid Polismyndigheten i Västra Götaland. Spridning av den första etappen planeras under 1999. Systemet skall effektivisera arbetet genom kortare handläggningstider och minskad pappershantering. Rättssäkerheten ökar genom att alla tvångsmedelsbeslut registreras på data. För närvarande

pågår också arbete för att tillsammans med Riksåklagaren försöka åstadkomma ett system för överföring av uppgifter från DUR-TVÅ-systemet till åklagarväsendet.

#### 4.4.4 Övriga frågor

##### *Säkerhetspolisen*

Arbetet med att öka insynen i Säkerhetspolisens verksamhet fortsätter. Under våren 1999 träder polisdatalagen (1998:662) i kraft. Den hemliga SÄPO-förordningen ersätts då av öppna regler om vad säkerhetspolisen får och inte får registrera. Samtidigt kommer den nya polisregisterlagstiftningen att göra Säkerhetspolisens register mer tillgängligt för allmänheten.

Regeringen lämnade i november 1997 ett uppdrag till Registernämnden att undersöka i vilken omfattning enskilda har behandlats ogynnsamt vid tillämpningen av det gamla personkontrollsystemet. Uppdraget rör tidsperioden 1969 till och med den 30 juni 1996. Vid den tidpunkten upphörde de gamla reglerna om personkontroll att gälla. Nämnden skall klarlägga vilka regler för registrering som har gällt under perioden, undersöka hur registreringar har ägt rum och söka efter sådana registreringar som kan sättas i fråga. Vidare skall nämnden granska i vilken omfattning sådana uppgifter lämnats ut i personkontrollärenden och hur anställningsmyndigheten har hanterat dessa uppgifter. Slutligen skall nämnden belysa vilka konsekvenser utlämnandet av uppgifterna fått för dem som berörts. Nämnden skall avlämna sin rapport senast under december månad 1998.

Regeringen har tidigare aviserat att Registernämndens framtida arbetsuppgifter skall ses över. Den ovan nämnda utredningen om en central kraftsamling mot den organiserade brottsligheten kommer att beröra även frågan om den demokratiska kontrollen av och insynen i den centrala polisverksamheten.

##### *Ändringar i polisregisterlagstiftningen*

En förutsättning för en effektiv polis är att den har tillgång till modern teknik. Effektivitetsintresset måste emellertid alltid vägas mot det demokratiska rättssamhällets högt ställda krav på rättssäkerhet. Den nya polisregisterlagstiftningen som kommer att träda i kraft under våren 1999 är anpassad till den nya informationstekniken samtidigt som den värnar om enskilda människors integritet.

Förutom det nya regelverket kring SÄPO-registret omfattar ändringarna i registerlagstiftningen bland annat regler om ett nytt DNA-register för att underlätta identifieringen i samband med utredningen av allvarliga brott. Vidare får polisen utökade möjligheter att använda sig av datorer i kriminalunderrättelseverksamheten. De nya redskapen kommer tveklöst att underlätta polisens kamp mot den grova brottsligheten.

##### *Utlänningsverksamheten och verkställigheterna*

I proposition 1997/98:173 Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen har regeringen bland annat föreslagit att huvudansvaret för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning skall föras över till Statens invandrarverk från den 1 januari 1999. Vissa beslut, bland annat polismyndighetens egna avvisningsbeslut, skall dock även fortsättningsvis verkställas av polismyndighet. Vidare får ärenden i vissa fall överlämnas till polisen för verkställighet. Den nya ordningen får ekonomiska konsekvenser. Medel skall därför föras över från anslaget för polisorganisationen till anslaget för Statens invandrarverk. 1999 kommer två miljoner kronor att föras över och året därpå ytterligare två miljoner kronor.

##### *Fredsbevarande insatser och utbildningen av civilpoliser*

Efterfrågan på svenska civilpoliser i internationella fredsbevarande insatser blir allt större. Svenska poliser har ett välförtjänt gott rykte utomlands. De svenska aktiviteterna i FN:s säkerhetsråd har också bidragit till att Sverige i hög grad förknippas med civilpolisinsatser. För att ytterligare flytta fram positionerna beslutade regeringen i maj 1998 att placera en polisrådgivare vid Sveriges ständiga representation vid Förenta nationerna. Regeringens uppfattning är att fler polismän måste förberedas för att kunna tas i anspråk för insatser i fredsbevarande uppdrag.

Utredningen om civilpolis i internationell tjänst har i betänkandet Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104) bl.a. föreslagit att arbetsgivansvaret och det organisatoriska ansvaret för polispersonal i FN-tjänst och i annan internationell fredsbevarande tjänst skall överföras från Försvarmakten till Rikspolisstyrelsen. Regeringen anser att det finns starka skäl för förslaget och återkommer i vårpropositionen 1999 med närmare ställningstaganden.

## 4.5 Anslag

### A1 Polisorganisationen

**Tabell 4.6 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	10 876 781	Anslags-sparande	-218 900
1998	Anslag	10 956 709	Utgifts-prognos	10 796 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>11 460 196</b>		
2000	Beräknat	11 362 586 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	11 575 582 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup>Motsvarar 11 157 467 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup>Motsvarar 11 207 467 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Vid ingången av år 1997 var polisväsendets anslagssparande 170 miljoner kronor. Anslaget för 1997 var 10 488 miljoner kronor. Förbrukningen under året uppgick till 10 877 miljoner kronor. Vid utgången av år 1997 hade man således utnyttjat anslagskrediten med 219 miljoner kronor. Till det kommer den löneskuld på 109 miljoner kronor som förelåg vid utgången av året. Prognosen för 1998 visar att förbrukningen kommer att ligga cirka 160 miljoner kronor under anslagstilldelningen. Sammantaget betyder detta att polisen successivt har anpassat sin förbrukning till anslagen och att polisens ekonomiska situation generellt är god. Fortfarande har dock vissa myndigheter, framför allt de två största, stora skulder som måste återbetalas.

Anpassningen av anslagsförbrukningen till anslagstilldelningen har åstadkommit bland annat genom att cirka 1 000 civilanställda har sagts upp, nyrekrytering av poliser har uteblivit under flera år, kompetensutvecklingen har dragits ned och investeringarna har skjutits på framtiden. Vidare har åtgärder vidtagits för att rationalisera verksamheten. Rikspolisstyrelsen har redovisat de åtgärder som vidtagits för att undanröja hinder för en effektiv verksamhet och vilka vinster dessa åtgärder beräknas medföra. (Se avsnitt 4.3.13). Rapporten visar att det fortfarande finns en rationaliseringspotential på flera områden. Polisen arbetar med att förbättra sin produktivitet och effektivitet bland annat genom teknisk upprustning och metodutveckling.

Riksrevisionsverket har under året på uppdrag av regeringen undersökt hur tre polismyndigheter har anpassat förläggningen av personalens arbetstid till verksamhetens krav. Rapporten visar att poliserna i stor utsträckning fortfarande ar-

betar efter fasta turlistor som inte tar tillräcklig hänsyn till normala variationer i behovet av polisingripanden. Regeringen kommer inom kort att uppdra åt RRV att granska de rationaliseringsåtgärder som polisen har vidtagit.

### Regeringens överväganden

#### Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Polisens avgiftsbelagda verksamhet omfattar framför allt stämningssmannadelgivning, passhantering och tillståndsgivning. Avgifterna för passhanteringen och tillståndsgivningen skall levereras in till staten på inkomsttitel i statsbudgeten. Avgifterna för år 1999 prognosticeras uppgå till cirka 244 miljoner kronor. Utöver detta kommer polisen enligt gällande prognos att leverera avgiftsintäkter för bötesmedel med mera med 287 miljoner kronor till inkomsttitel i statsbudgeten.

Polisen disponerar inkomsterna från stämningssmannadelgivningen. Vidare får polisen disponera avgiftsinkomster från Statens kriminaltekniska laboratorium och Polishögskolan samt för kontorsservice och andra liknande tjänster till andra myndigheter i och kring kvarteret Kronoberg. Polisen disponerar också inkomster från vägverket för kvalitetskontroll av trafiken och liknande uppgifter. Sammanlagt beräknas polisen disponera avgiftsinkomster med cirka 384,5 miljoner kronor år 1999, inklusive avgiftsinkomster enligt 4 och 15 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Ökningen jämfört med 1997 beror på ersättning för poliser som är inkommanderade till Rikspolisstyrelsen och utför arbete åt Ekobrottsmyndigheten.

**Tabell 4.7 Avgiftsbelagd verksamhet**

Tusental kronor

Offentligrättslig verksamhet	Intäkter till inkomsttitel (Som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras
Utfall 1997	510,4	312,9
Prognos 1998	529,0	381,0
Budget 1999	531,0	384,5

### Slutsatser

Polisen måste med oförminskad kraft fortsätta att effektivisera och modernisera verksamheten. För att polisen skall ha ekonomiska förutsätt-

ningar att förverkliga detta anser regeringen att polisens anslagsram för år 1999 skall höjas med 178 miljoner kronor. Ramen skall höjas med ytterligare 20 miljoner kronor år 2000 och ytterligare 50 miljoner kronor år 2001. Ramhöjningen vid periodens slut uppgår alltså till 248 miljoner kronor. Höjningen av anslaget skall framförallt användas till ökade resurser för att bekämpa vardagsbrottsligheten, effektivisera utredningsverksamheten och förstärka gränskontrollen.

Enligt budgetpropositionen för 1998 skall polisen tilldelas 118 miljoner engångsvis för år 1999. Regeringen föreslår nu att polisen engångsvis tilldelas ytterligare 200 miljoner kronor för år 1999 för särskilda förstärkningar i de mest belastade storstadsområdena.

Utöver de nu nämnda satsningarna justeras polisens anslagsram för 1999 upp med 20 miljoner kronor till följd av att det nya passet, som infördes den 1 januari 1998, blivit dyrare än beräknat. Vidare överförs från polisens anslag 15,5 miljoner kronor till kriminalvården med anledning av regeringens förslag i denna proposition att kriminalvården skall överta ansvaret för att ta om hand personer enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., 2 miljoner kronor överförs till utgiftsområde 8, anslaget A1 Statens Invandrarverk, med anledning av propositionen Verkställighet och återvändande - en del av asylprocessen (Prop. 1997/98:173, bet. 1997/98:SfU15), 2,1 miljoner kronor överförs till Ekobrottsmyndigheten för hyreskostnader och drygt 1,9 miljoner kronor överförs till anslaget F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar, för avgifter för Schengensamarbetet. Avslutningsvis höjs anslagsramen med 7 miljoner kronor genom att medel förs över från utgiftsområdena 9 och 14 för kriminaliseringen av sexuella tjänster (Prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr 1997/98:250).

Vissa justeringar har gjorts som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget upp med cirka 212 miljoner kronor. Vidare justeras anslaget upp med cirka 62 miljoner kronor som återförs för att den nedräkning som gjordes i budgetpropositionen för 1998, då lönekostnadspålägget ersattes med försäkringsmässigt beräknade premier, har visat sig vara för stor. Sammantaget föreslås därmed 1999 års anslag uppgå till 11 460 196 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 11 362 586 000 kronor respektive 11 575 582 000 kronor.

**Tabell 4.8 Beräkning av anslag**

Tusental kronor	
Anslag 1998	10 956 709
Justering av premier	61 776 <sup>1</sup>
Pris- och löneomräkning	211 830
Ändringar m.a.a. tidigare beslut	-155 000 <sup>2</sup>
Rampåverkande överföringar, nettoförändring	185 993
Engångsvisa överföringar, nettoförändring	198 888
<b>Anslag 1999</b>	<b>11 460 196</b>

<sup>1</sup>Justeras på tilläggsbudget i denna proposition.

<sup>2</sup>I enlighet med budgetpropositionen för 1998.

## 4.6 Anslag

### A2 Säkerhetspolisen

**Tabell 4.9 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor		
1998	Anslag	516 984
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>514 134</b>
2000	Beräknat	533 739 <sup>1</sup>
2001	Beräknat	547 638 <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Motsvarar 524 134 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup>Motsvarar 530 134 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

## Regeringens överväganden

### Slutsatser

Regeringen föreslår att anslaget för 1999 fastställs till 514 134 000 kronor. För åren 2000 och 2001 har anslaget beräknats till 533 739 000 kronor respektive 547 638 000 kronor.

## 4.7 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) m.m.

**Regeringens förslag:** Polisstyrelsen skall vara styrelse för en polismyndighet och länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet skall upphöra. Varje län skall utgöra ett polisdistrikt. Länsstyrelsens del av tillsynsansvaret för polisen skall också upphöra och Rikspolisstyrelsen skall en-

sam ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten.

Polisstyrelsens sammansättning skall ändras och ledamöterna i polisstyrelsen skall utses av regeringen.

Polisnämnder skall kunna inrättas även i fortsättningen. Nämndens sammansättning skall dock ändras.

**Regeringens bedömning:** Rikspolisstyrelsen bör få till uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen bör också medges en utökad föreskriftsrätt.

#### Ärendet och dess beredning

En grundläggande förutsättning för en effektivare polisverksamhet är ett väl fungerande styrsystem med tydlig och välavvägd ansvarsfördelning. I oktober 1997 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda och lämna förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem.

Kommittén föreslår att polislagen (1984:387) och lagen (1932:242) om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter med mera för ordningsmaktens behov ändras i enlighet med förslagen. Kommittén föreslår också att det anges i polislagen att varje län skall utgöra ett polisdistrikt. Som en följd av att polisdistrikten numera sammanfaller med länen föreslår kommittén ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter.

**Polisledningskommitténs förslag** överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Kommitténs betänkande har remissbehandlats. Många av remissinstanserna anför att en förändring av styrningen av polisen är angelägen. Flera remissinstanser menar att förslagen är ägnade att leda till en tydligare och mer ändamålsenlig beslutsstruktur inom polisväsendet. Andra remissinstanser anser dock att det är mindre lämpligt att ansvaret för styrning och tillsyn läggs på samma centrala myndighet och att förslagen medför en olycklig centralisering och sektorisering av polisväsendet. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker att kommitténs förslag genomförs eller lämnar dem utan invändningar. Delade meningar förekommer dock i flertalet frågor.

Remissyttrandena och sammanställningar av dessa finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju 98/2070).

#### Skälen för regeringens förslag och bedömning

##### *Bakgrund*

De huvudsakliga problemen med det nuvarande systemet för styrning av polisen är att det är synnerligen komplicerat och att ansvarsförhållandena i åtskilliga avseenden är oklara. Riksdagen och regeringen fattar de grundläggande besluten om polisens verksamhet. Såväl Rikspolisstyrelsen, under Justitiedepartementet, som länsstyrelserna, under Inrikesdepartementet, har styrfunktioner i fråga om polisen. Varje polismyndighet leds dessutom av en särskild polisstyrelse som består av förtroendevalda ledamöter samt myndighetschefen och dennes ställföreträdare. Under polisstyrelsen finns i vissa fall polisnämnder och ibland även närpolisråd. Härtill kommer myndighetschefen och dennes underställda.

Reglerna om arbets- och ansvarsförhållandena mellan dessa organ och befattningshavare är knapphändiga. Enkelt uttryckt avgör länsstyrelsen till viss del vilka befogenheter polismyndigheten skall ha. Inom myndigheten kan sedan polisstyrelsen delegera befogenheter till polisnämnderna. I vissa fall är delegationsordningen tydlig, medan den i andra fall kan vara oklar. På somliga håll har länsstyrelsen delegerat allt som kan delegeras till polismyndigheten, medan länsstyrelsen på andra håll har behållit de flesta betydelsefulla beslutsbefogenheterna. Det finns också mellanformer.

Länsstyrelserna har haft ansvar för polisen under lång tid. Det var naturligt före polisens förstatligande år 1965 att staten hade samordnande funktioner i förhållande till den lokala polisen och att dessa hanterades på regional nivå. När polisen förstatligades organiserades den lokala polisen i 119 polismyndigheter, var och en verksam inom ett polisdistrikt. I ett sådant system var det också naturligt och nödvändigt att det på regional nivå fanns ett statligt organ med samordnande uppgifter och att dessa uppgifter ålåg länsstyrelserna.

Polisväsendet har under senare tid genomgått en omfattande strukturförändring. Sedan den 1 juni 1998 sammanfaller polisdistrikten med länen och det finns således endast 21 polisdistrikt i landet. Styrningen av polisen har emellertid inte förändrats i takt med denna utveckling.

*Styrelsen för en polismyndighet och styrelsens sammansättning*

När det nu finns endast en polismyndighet i varje län blir konsekvensen, som Polisledningskommittén belyst, att det finns två styrelser, länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen, inom samma område. De bestämmer båda över samma statliga myndighet. Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen är både oklar och varierar mellan länen. Bristen på enhetlighet leder till osäkerhet i fråga om vilka roller de förtroendevalda och myndigheternas befattningshavare har. Oklarheterna medför en risk för att de förtroendevaldas inflyttande blir svagare än vad som varit avskikten med det senaste årtiondets reformer. Det förhållande att två styrelser delar på eller konkurrerar om ansvaret för samma myndighet är emellertid inte bara principiellt tveksamt utan medför också risker för att resurserna utnyttjas dåligt.

När det tidigare fanns många polisdistrikt i länen var det motiverat att länsstyrelsen var länets högsta polisorgan. Nu är läget alltså ett annat. Med endast en myndighet i varje län svarar den myndigheten självfallet för sin egen samordning och behöver inte mer än en styrelse. Det nuvarande systemet bör avskaffas och polismyndigheten bör ledas av endast en styrelse.

En majoritet av remissinstanserna delar kommitténs bedömning att polismyndigheterna bör ledas av polisstyrelserna. Endast ett mycket begränsat antal remissinstanser avstyrker förslaget i denna del. Länsstyrelsen i Värmlands län föreslår, bland några andra remissinstanser, att länsstyrelsen även i fortsättningen skall vara länets högsta polisorgan och anför bland annat att den samlade kunskap som länsstyrelserna besitter inom olika samhällssektorer kan vara till nytta i polisverksamheten.

Regeringen har samma uppfattning som kommittén. Länsstyrelsens styrelse har en stor arbetsbörda och polisfrågorna, som är omfattande och krävande, bär väl upp en egen styrelse. Härtill kommer att det ter sig märkligt att en statlig myndighet, länsstyrelsen, skall ha styrfunktioner i förhållande till en annan statlig myndighet, polismyndigheten. Länsstyrelsen har emellertid funktioner som nära gränsar till polisens verksamhet. Som exempel kan nämnas det ansvar som länsstyrelsen har för räddningstjänsten i vissa fall. Det är därför angeläget att försäkra sig om en god samordning och samverkan mellan polisen och länsstyrelsen. Kommittén har funnit att detta krav kan tillgodoses genom en skyldighet

för polismyndigheten att fortlöpande hålla länsstyrelsen informerad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet.

Regeringen delar bedömningen att det är viktigt med samordning och samverkan mellan polisen och länsstyrelsen, som är en naturlig kontaktpunkt för regionens kommuner. Länsstyrelsens samordnande funktion i länet kan dock utnyttjas även om länsstyrelsen inte styr polisen. Så är fallet till exempel i de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet i vilka flertalet medverkande myndigheter inte styrs av länsstyrelsen. Regeringen betonar dock vikten av att, som kommittén har föreslagit, polismyndigheten åläggs att fortlöpande hålla länsstyrelsen underrettad om omständigheter av väsentlig betydelse för länsstyrelsens verksamhet.

Ledamöterna i polisstyrelsen företräder och ansvarar för en statlig verksamhet, men utses av organ som inte är statliga. Regeringen anser i likhet med kommittén att detta förhållande kan skapa oklarheter kring det uppdrag ledamöterna har. Det finns en risk för att statsmakternas, ytterst riksdagens, prioriteringar därigenom inte får avsett genomslag. Regeringen utser normalt sett ledamöter i statliga styrelser. Den ordningen bör gälla också i fråga om ledamöterna i polisstyrelsen. Av de remissinstanser som har uttalat sig i denna fråga har majoriteten tillstyrkt kommitténs förslag eller lämnat det utan erinran. Några remissinstanser framhåller betydelsen av att styrelsens sammansättning blir allsidig och att ledamöternas lokala förankring beaktas. Regeringen instämmer i uppfattningen att ledamöterna bör ha en lokal förankring och att sammansättningen i huvudsak bör motsvara de politiska styrkeförhållandena i myndighetens område. Till ledamöter i en särskild polisstyrelse kan också i högre utsträckning utses personer med särskilt intresse för polisverksamheten eller kunskaper som kan vara till nytta för denna. Regeringen anser att det saknas skäl att låta den biträdande polischefen vara ledamot i polisstyrelsen.

Polisdistrikten skiljer sig åt i många avseenden, bland annat storleksmässigt. Det är därför lämpligt att antalet ledamöter kan variera mellan de skilda polisstyrelserna. Antalet bör dock inte bestämmas genom lag.

*Polisstyrelsens ordförande*

Kommittén föreslår att en förtroendevald person skall vara ordförande i styrelsen.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i ordförandefrågan - till exempel Domstolverket,

Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och de flesta av polismyndigheterna - instämmer i kommittéförslaget eller lämnar det utan erinran. Vissa remissinstanser, bland annat Riksåklagaren och flertalet länsstyrelser, förordar emellertid att landshövdingen utses till ordförande i polisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen, som inte tar ställning i ordförandefrågan, anser att behovet av ett starkt lekmannainflytande och en stark lokal förankring talar för en förtroendevald ordförande. Rikspolisstyrelsen pekar emellertid på att man genom att istället utse landshövdingen till ordförande markerar att polisstyrelsen är en statlig styrelse. Styrelsen noterar också att en sådan lösning innebär att en oväldig person med kvalificerad erfarenhet av statlig förvaltning får insyn i polisverksamheten.

Enligt regeringens mening finns det anledning att under den fortsatta beredningen noga överväga de synpunkter som har framförts i remissvaren på denna punkt. I dessa överväganden bör också landshövdingens roll i den regionala samordningen beaktas. Regeringen kommer att ta ställning i frågan om ordförandeskapet i polisstyrelsen under hösten.

#### *Polisnämnder*

Kommittén anser att det även fortsättningsvis bör finnas möjligheter att inrätta polisnämnder, men anser att det endast bör vara aktuellt vid de stora polismyndigheterna och bara bör förekomma om nämnderna ges verkliga beslutbefogenheter. Enligt kommitténs uppfattning bör antingen länspolismästaren eller hans ställföreträdare vara ledamot av polisnämnden och polisområdeschefen skall kunna ingå som ledamot i nämnden, men inte en chef för en arbetsenhet. I stort sett samtliga remissinstanser som uttalat sig om detta förslag delar kommitténs uppfattning. Flera remissinstanser, till exempel Riksrevisionsverket, framhåller att polisnämnder endast bör inrättas vid polismyndigheterna i de tre storstadslänen.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att det bör finnas möjlighet att inrätta polisnämnder också i fortsättningen och att det finns anledning att göra förändringar i fråga om nämndens sammansättning. Vid de stora polismyndigheterna, där det kan bli aktuellt att inrätta polisnämnder, kan det bli fråga om så många polisnämnder att den ställföreträdande polischefen bör kunna vara ordinarie ledamot i stället för polischefen. Nämnderna bör endast inrättas i polisdistrikt som delats in i polisområden och polisstyrelsen

bör ha möjlighet att bestämma att chefen för ett sådant område skall ingå i nämnden. Det saknas däremot anledning att låta en chef för en arbetsenhet inom polisnämndens område ingå i nämnden.

#### *Tillsynen över polisverksamheten*

Kommittén anser att länsstyrelsens tillsynsansvar för polisen bör upphöra och att Rikspolisstyrelsen ensam bör ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten. Riksdagens ombudsmän (JO) invänder att en sådan lösning inte i tillräcklig grad tillgodoser den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och rättstrygghet samt att ordinär tillsyn över polisen bör utövas också av något eller några av polisväsendets oberoende organ inom den statliga förvaltningsorganisationen. JO anser att man bör skapa en tillsynsorganisation inom länsstyrelserna med polisinspektionsenheten vid Länsstyrelsen i Stockholms län som förebild. JO uttalar att inte alla länsstyrelser kan hålla sig med en egen sådan enhet, men att det bör vara möjligt för två eller flera länsstyrelser att samverka med varandra. Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker dock kommitténs förslag i denna del eller har ingen invändning mot det. Justitiekanslern (JK), som tillstyrker förslaget, framhåller att Förvaltningspolitiska kommissionen i sitt betänkande I medborgarnas tjänst (SOU 1997:57) har anfört att en splittrad bild med tillsynsmyndigheter vars tillsynsområden griper in i varandra kan skapa en osäkerhet som inte främjar tillsynsverksamheten i stort och inte heller de enskilda människornas möjligheter att komma till sin rätt vid överträdelse av en myndighet. JK anser att detta förhållande i hög utsträckning torde prägla tillsynen över polisen, som för närvarande sker på både central och regional nivå.

Regeringen instämmer i kommitténs uppfattning om hur tillsynen över polisen bör organiseras. Länsstyrelsernas tillsynsverksamhet över polisen har, med undantag för Stockholms län, haft mycket liten omfattning. Förslaget innebär således inte att tillsynen över polisen skulle minska. På de flesta håll i landet skulle det vara svårt eller omöjligt att bygga upp en väl fungerande tillsynsverksamhet med tillräcklig kompetens inom länsstyrelserna, även om flera av dessa skulle samverka. Det finns dessutom en rad utomstående myndigheter - JO, JK, Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Datainspektionen - som utövar tillsyn över polisen. Om det uppkommer misstanke om att en anställd inom polisväsendet har gjort sig skyldig till brott skall

ärendet lämnas över till en åklagare. Det är således inte bara Rikspolisstyrelsen som får tillsynsansvar för polisen med kommitténs förslag. Men om Rikspolisstyrelsen får det huvudsakliga ansvaret för den löpande tillsynen kan en effektiv verksamhet med hög kvalitet och med nationell överblick upprätthållas.

#### *Räddningstjänstlagen*

Eftersom polisdistrikten numera sammanfaller med länen bör räddningstjänstlagen (1986:1102) ändras.

#### *Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter samt att utveckla och precisera statsmakternas mål för verksamheten*

Kommittén anser att Rikspolisstyrelsen bör få uppgiften att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Kommittén föreslår att Rikspolisstyrelsen medges rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationens användning av tilldelade medel för att bland annat säkerställa att verksamheten inriktas på de mål för denna som statsmakterna har anvisat. Rikspolisstyrelsens föreskriftsrätt i denna del får dock inte väsentligt inskränka polismyndigheternas möjlighet att styra verksamheten. Kommittén föreslår också att Rikspolisstyrelsen medges rätt att utfärda föreskrifter för den lokala polisorganisationens användning av tilldelade medel när kravet på enhetlighet i verksamheten är särskilt framträdande, som bland annat i fråga om gränskontrollen.

Huvuddelen av remissinstanserna förordar kommitténs förslag i denna del eller invänder inte mot dem. Flera remissinstanser avstyrker dock förslagen. Bland andra anför Polismyndigheten i Skåne att förslagen innebär en centralisering som allvarligt skulle inskränka polismyndigheternas möjligheter att operativt styra verksamheten. Några remissinstanser anser att förslaget om en utökad föreskriftsrätt är svårtolkat. JO framhåller att det är angeläget att regeringen inte överlåter åt Rikspolisstyrelsen att ge polismyndigheterna direktiv i frågor som i realiteten är av politisk natur. Statskontoret, bland andra, anser dock att det är angeläget att det finns ett centralt organ som håller ihop polisverksamheten och följer upp att den fungerar i enlighet med statsmakternas intentioner.

Enligt regeringens mening finns ett behov av att de med nödvändighet allmänt hållna mål som statsmakterna anger för polisverksamheten förtydligas och översätts till verksamhetsrelaterade

termer. Rikspolisstyrelsen bör därför, som kommittén föreslår, få till uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för verksamheten. Regeringen delar kommitténs bedömning att Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationen bör vara kraftigt begränsad. För att bland annat säkerställa att verksamheten inriktas på de mål som statsmakterna angett och för att uppnå enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande, bör Rikspolisstyrelsen dock medges en utökad rätt att utfärda föreskrifter i fråga om användningen av tilldelade medel. En sådan ändring innebär närmast en kodifiering av den styrning som Rikspolisstyrelsen i praktiken redan utövar genom det system som används för anslagsfördelning samt för budget- och resultatdialog. Instruktionen för Rikspolisstyrelsen bör ändras i enlighet härmed.



## 5 Åklagarväsendet

### 5.1 Omfattning

Central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet är Riksåklagaren. Chef för myndigheten är riksåklagaren.

Åklagarväsendets organisation i övrigt består av åklagarmyndigheterna i Stockholm, Västerås, Linköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå, var och en under ledning av en överåklagare. Vid dessa myndigheter finns för närvarande sammanlagt 38 åklagarkammare.

Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet med särskilda uppgifter att samordna och utveckla bekämpningen av ekonomisk brottslighet (se avsnitt 5.4.1). Ekobrottsmyndigheten leds av en generaldirektör. Ekobrottsmyndigheten har ansvaret för ekobrottsbekämpningen i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. Dessutom kan myndigheten överta mål rörande kvalificerad ekonomisk brottslighet från övriga landet. Ekobrottsmyndigheten svarar vidare under Riksåklagaren för samordningen av ekobrottsbekämpningen i landet. Vid Ekobrottsmyndigheten finns tre avdelningar, i Stockholm, Göteborg och Malmö samt en specialavdelning.

### 5.2 Utgiftsutvecklingen

#### Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>1</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>2</sup>
659,5	814,7	770,0	<b>819,3</b>	855,0	867,3

<sup>1</sup> Motsvarar 839,6 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 839,6 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Åklagarväsendet har återtagit sin arbetskapacitet från tiden strax före reformen 1996.
- Under perioden 1992/93–1997 minskade antalet inkomna ärenden med cirka 20 procent.
- Det totala antalet balanserade ärenden minskade med cirka 7,5 procent under 1997.
- Under första halvåret 1998 ökade antalet inkomna och avslutade ärenden jämfört med första halvåret 1997.
- Åklagarväsendet förbrukade under 1997 cirka 14 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten. Under 1998 beräknas åklagarorganisationen minska utnyttjandet av anslagskrediten från cirka 40 till cirka 6 miljoner kronor.

#### Förändringar

- Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten.
- Ett nytt strafföreläggandesystem togs i bruk under första kvartalet 1998.
- Samverkan med polisen har utvecklats bl.a. i arbetet med att förbättra förundersökningarnas kvalitet.
- Det internationella arbetet har ökat betydligt i omfattning.

### Prioriteringar för 1999

- Beivrande av våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet (inklusive miljöbrott) skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas grov och gränsöverskridande brottslighet, s.k. mc-relaterad brottslighet, brott med rasistiska inslag, våld mot kvinnor samt övergrepp mot barn.
- Samverkan med polisen för att förbättra den brottsutredande verksamheten skall utvecklas ytterligare.

## 5.3 Resultatbedömning

Det övergripande målet för budgetåret 1997 var att åklagarväsendet skulle se till att den som hade begått brott lagfördes. Vidare angavs att åklagarverksamheten skulle bedrivas rättssäkert, effektivt och i nära samarbete med polisen. Beivrandet av våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skulle prioriteras. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas brott med rasistiska inslag.

Det finns ett antal mätbara indikatorer som sammantagna ger en bild av åklagarväsendets resultat, dvs. om målen uppnåtts. Några av dessa redovisas nedan, nämligen

- andelen ärenden som lett till lagföring
- inkomna och avslutade ärenden
- balanser
- beslut i åtalsfrågan
- genomströmningstider
- personalresurser
- arbetsproduktivitet

Åklagarväsendets statistik har hittills i huvudsak bestått av manuellt insamlade uppgifter. Under 1997 slutfördes införandet av det datoriserade ärenderegistret Brädís. För 1997 består verksamhetsstatistiken främst av uppgifter ur Brädís men till en mindre del även av uppgifter ur de äldre manuella diarierna. Den 31 december 1997 fanns cirka 59 800 ärenden i Brädís och cirka 9 000 ärenden i det manuella diariet. Överförandet till Brädís blev klart i början av 1998. Det finns nu helt andra möjligheter att följa verksamheten. Vissa uppgifter har dock ingen motsvarighet från

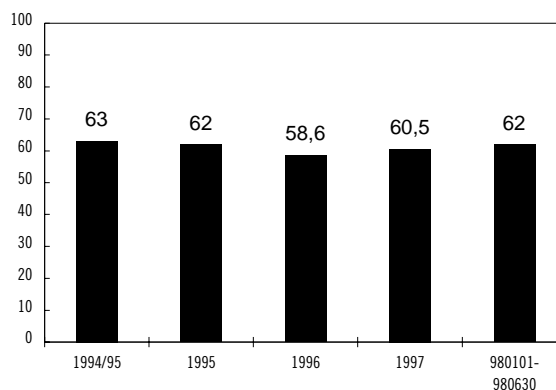
tidigare år varför jämförelser bakåt i tiden ännu inte kan göras fullt ut.

Den 1 oktober 1997 infördes ett datoriserat system för tidredovisning inom åklagarväsendet. Systemet är en viktig komponent i mål- och resultatstyrningen och omfattar alla anställda. Det som mäts är den sammantagna arbetsinsatsen vid en myndighet eller kammare.

### 5.3.1 Lagföringar

Med lagföringsprocent avses här andelen ärenden där åtal väckts samt strafförelägganden utfärdats i relation till antalet avslutade ärenden. De senaste årens utveckling mot en sjunkande andel lagföringar har nu brutits. Det är dock för tidigt att säga om förändringen blir bestående. Under första halvåret 1998 var lagföringsprocenten 62 procent. Som jämförelse kan nämnas att under andra halvåret 1996 var lagföringsprocenten så låg som 56 procent.

Diagram 5.1 Lagföringsprocent

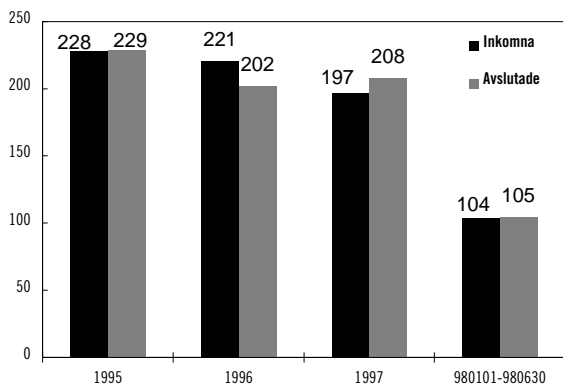


Källa: Riksåklagaren

Trots ökningen under 1997 och första halvåret 1998 har lagföringsprocenten tidigare varit högre. Enligt regeringens bedömning finns det utrymme för en ökad andel lagföringar. Det finns därför fortfarande all anledning för Riksåklagaren att noga följa och analysera utvecklingen av andelen lagföringar.

### 5.3.2 Inkomna och avslutade ärenden

Diagram 5.2 Inkomna och avslutade ärenden (1000-tal)



Källa: Riksåklagaren

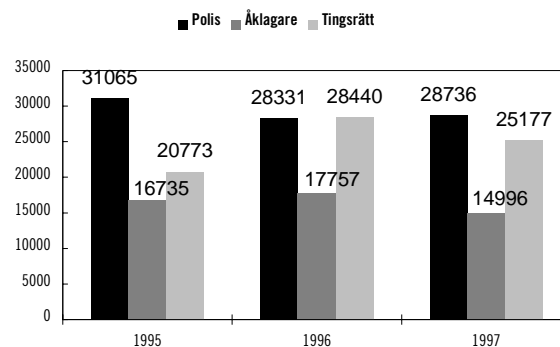
Som framgår av diagrammet är målet att avsluta minst lika många ärenden som kommit in uppfyllt. Under flera år minskade antalet inkomna ärenden. Denna utveckling bröts dock under andra halvåret 1997 för att ytterligare förstärkas under första halvåret 1998. Förklaringen är främst att åklagarnas samverkan med polisen nu börjar ge resultat. Samtidigt kan konstateras att av de inkomna ärendena tenderar en allt större andel att avse brott med fängelse i straffskalan. Denna kategori har under de tre senaste åren ökat från 70 procent till 78 procent av de inkomna ärendena. Enligt Riksåklagaren visar detta att ärendena blivit större och mer komplicerade. Regeringen anser emellertid att det inte finns tillräckligt underlag för att göra en säker bedömning av om målens svårighetsgrad har ökat.

### 5.3.3 Balanser

Balanserade ärenden brukar delas in i tre grupper, polisbalans, åklagarbalans och tingsrättsbalans. Grupperna speglar de tre processstegen i åklagarverksamheten, nämligen förundersökningsledning, beslut i åtalsfrågan och processföring i domstol. Med polisbalans avses ärenden i vilka åklagare är förundersökningsledare och där förundersökningen ännu inte är avslutad. Med åklagarbalans avses ärenden i vilka förundersökningen är avslutad men åklagaren ännu inte fattat beslut i åtalsfrågan. Med tingsrättsbalans avses ärenden som finns hos tingsrätten i avvaktan på huvudförhandling. Åklagarna påverkar i hög grad åklagarbalanserna och i viss utsträckning polisbalanserna. Åklagarnas möjligheter att påverka tingsrättsbalansen är dock mer begränsad.

Den totala ärendebalansen minskade under 1997. Nedanstående diagram visar balanserna uppdelade i de tre processstegen, polis-, åklagar- och domstolsbalans. Det framgår av diagrammet att polisbalansen ökade medan däremot åklagar- och domstolsbalansen minskade under 1997 jämfört med 1996.

Diagram 5.3 Balanserna processuppdelade



Källa: Riksåklagaren

Det kan konstateras att det är polisbalansen som i första hand bör uppmärksammas. Denna balans kan åklagarna endast delvis påverka. Riksåklagaren har dock i nära samverkan med Rikspolisstyrelsen dragit upp riktlinjer för olika insatser och åtgärder för att komma tillrätta med polisbalanserna (se avsnitt 5.3.9).

### 5.3.4 Beslut i åtalsfrågan

I genomsnitt leder 82 procent av brottsmisstankarna i färdiga förundersökningar till lagföring, varav 23 procent till strafföreläggande, 49 procent till åtal och 10 procent till åtalsunderlåtelse.

Det är inte särskilt effektivt att driva en förundersökning ända fram till ett färdigt förundersökningsprotokoll för att sedan skriva av den, vilket sker i 18 procent av fallen. När bättre statistik finns bör Riksåklagaren göra närmare analyser, bl.a. undersöka hur dessa brottsmisstankar fördelas på ärenden där polis respektive åklagare varit förundersökningsledare. Enligt Riksåklagaren rör det sig med stor sannolikhet mestadels om polisledda förundersökningar. Frågan är uppmärksammas och prioriterad av den arbetsgrupp som Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen tillsatt för utveckling av utredningsverksamheten.

Det förekommer myndighetsvisa skillnader som kan vara av intresse. Det kan finnas rimliga förklaringar till detta men det kan också röra sig

om en skillnad i rättstillämpningen. Det är angeläget att Riksåklagaren analyserar orsakerna till skillnaderna mellan myndigheterna.

### 5.3.5 Genomströmningstider

Genomströmningstiden har tidigare endast kunnat beräknas med hjälp av uppgifter från rättsstatistiken från BRÅ. För 1997 kan uppgifter nu hämtas ur åklagarväsendets egen statistikdatabas. Vid en jämförelse kan noteras att genomströmningstiden i stort sett har varit oförändrad under de senaste tre åren. Det bör dock påpekas att detta är endast statistik som kommer från Brådis vilket innebär att uppgifter om de ärenden som förts i det manuella diariet saknas.

Av årsredovisningen framgår att tiden från ett färdigt förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan i åklagarledda utredningar är relativt lång, trots att åklagaren lett förundersökningen och borde vara insatt i ärendet. För ekobrott, narkotikabrott och våldsbrott är denna tid 72, 43 respektive 33 dagar.

Den genomsnittliga totala genomströmningstiden för samtliga ärenden som avslutats under 1997 var 121 dagar. Med genomströmningstiden menas här tiden från det att ett ärende kommer in till åklagarväsendet till dess att handläggningen är avslutad, dvs. både åklagarledda och polisledda förundersökningar. Ekobrottsärendena står för den längsta tiden, 203 dagar, vilket dock med god marginal håller sig inom den niomånadersgräns som regeringen angett som riktmärke.

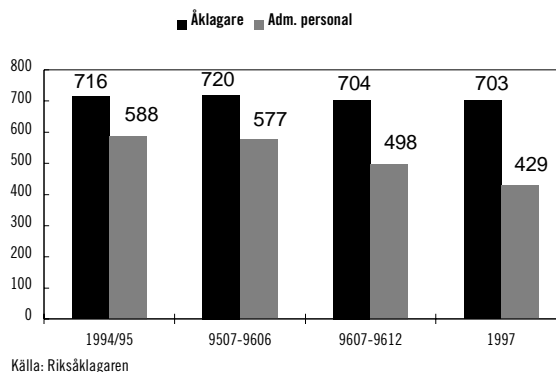
Det finns variationer mellan åklagarmyndigheterna som kan vara av intresse. Vissa myndigheter ligger t.ex. under riksgenomsnittet för de allra flesta brottstyperna. Någon närmare analys av skillnaderna har ännu inte kunnat göras av Riksåklagaren.

Generellt får tiderna, med beaktande av övergångsproblemen i samband med reformeringen av åklagarväsendet betraktas som acceptabla även om någon minskning i förhållande till tidigare är inte kan påvisas. Det är angeläget att åklagarväsendet vidtar åtgärder som snarast leder till kortare genomströmningstider. Av särskilt intresse är skillnaderna mellan åklagarmyndigheterna. Det är viktigt att Riksåklagaren analyserar orsakerna till att handläggningstiderna är kortare vid en del myndigheter än vid andra.

### 5.3.6 Personalresurser

Diagrammet visar antalet anställda inom åklagarväsendet under perioden 1994/95 - 1997.

Diagram 5.4 Genomsnittligt antal anställda



Förändringarna under budgetåret 1997 till följd av de senaste årens anställningsstopp och uppsägningar är särskilt tydliga vad avser den administrativa personalen. Vid åklagarmyndigheterna har andelen åklagare ökat från 58 till 62 procent under 1997. Andelen administratörer per åklagare uppgår till cirka 0,5. Anställningsstoppet för åklagare har hävts och under 1998 kommer trettio nya åklagare att rekryteras. Det innebär ett visst nettotillskott av åklagare.

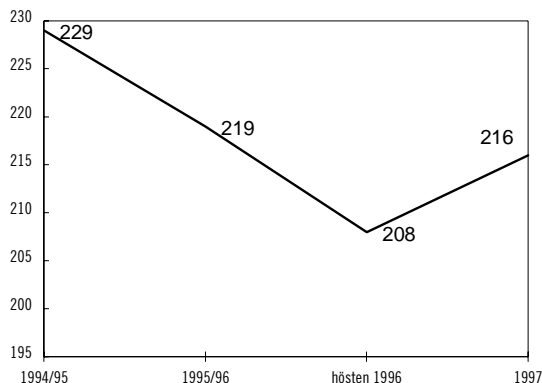
Andelen kvinnliga åklagare har ökat något jämfört med tidigare år till cirka 35 procent. På chefsnivå är andelen kvinnor dock något lägre, 28 procent. När det gäller administrativ personal är andelen män låg, cirka 6 procent.

Riksåklagaren genomförde sommaren 1998 en kartläggning av personalresurserna vid kamrarna. Syftet var att se hur resurstillgången i fråga om operativa åklagarinsatser har utvecklats sedan reformen den 1 juli 1996. Sammanfattningsvis visar resultatet enligt Riksåklagaren att det i dag finns cirka 60 åklagare färre i ren operativ tjänst än 1996. De cirka 35 åklagaraspiranter som rekryteras under 1998 ingår inte i den beräkningen och kommer därför efter genomförd utbildning att förbättra resursläget.

### 5.3.7 Arbetsproduktiviteten

Genom att ställa antalet avslutade ärenden i relation till det totala antalet årsarbetskrafter fås ett mått på arbetsproduktiviteten.

Diagram 5.5 Ärenden/Årsarbetande



Källa: Riksåklagaren

Som framgår av diagrammet minskade antalet ärenden per årsarbetande årligen t.o.m. 1996. Under 1997 avslutades 216 ärenden per årsarbetande jämfört med 208 ärenden under 1996. Den förbättrade arbetsproduktiviteten är en direkt effekt av åklagarreformen. Resultatet är trots detta ännu inte tillfredsställande. En förklaring till att siffrorna inte är bättre kan vara att en större andel åklagare har tagits i anspråk för annat än rent operativa uppgifter, t.ex. för samverkan med polisen. Dessa insatser är emellertid något som på sikt kommer att underlätta och effektivisera brottsutredningarna.

### 5.3.8 Datorisering

Ett av de övergripande målen för 1997 var att åklagarverksamheten skulle bedrivas effektivt. Riksåklagaren har vidtagit ett antal åtgärder när det gäller användningen av informationsteknologi. Under 1998 har ett nytt strafföreläggande-system och ett rättsinformationssystem tagits i drift.

Riksåklagaren har även låtit genomföra en studie av IT-användningen vid åklagarkamrarna. Syftet var att få underlag för ett beslut om den fortsatta IT-utvecklingen och IT-utbildningen. Studien visade att kunskapen om och attityden till datoranvändning är låg bland personalen. Sårbarheten och dagliga driftstopp uppfattades tidigare som det mest negativa med IT-stödet men det har numera åtgärdats.

En IT-utvecklingsfunktion har nu inrättats vid Riksåklagarens kansli med ansvar för utvecklingen av IT-stödet m.m. Inom ramen för denna funktion har ett projekt startats för att åstadkomma elektronisk överföring från polisens datoriserade anmälningsrutin (RAR) till åklagarväsendets Brädis. Genom denna koppling kan stora rationaliseringsvinster göras som kommer att innebära att en uppgift endast behöver registreras en gång för att sedan återanvändas av åklagarväsendet. En sammankoppling kommer att genomföras i flera steg och en första etapp kommer att vara klar hösten 1998.

I sammanhanget bör också nämnas DurTvå som är ett projekt som drivs av Rikspolisstyrelsen men där även Riksåklagaren är delaktig. Projektet skall resultera i datoriserade rutiner för bl.a. ett elektroniskt förundersökningsprotokoll och dokumentering av tvångsmedelsbeslut. (se avsnitt 4.4.3). Ett annat arbete som pågår syftar till att åstadkomma en elektronisk kommunikation mellan åklagare och polis. På sikt bör även en elektronisk överföring av dokument och annan information mellan samtliga myndigheter i rättskedjan bli möjlig. Av särskild betydelse i det sammanhanget är RIF-rådets arbete.

Datoriseringen har inneburit ett förändrat arbetssätt. Åklagarna skriver nu i princip samtliga dokument själva. Datoriseringen har ersatt manuella rutiner för registrering, informationssökning, utskrifter och statistikupphämtning. Sammantaget har detta lett till att färre personer klarat verksamheten med bibehållen produktion.

Kostnaderna för IT-stödet har också ökat under senare år. Sammanlagt uppgick kostnaderna för 1997 till 33 miljoner kronor. Under budgetåret 1994/95 uppgick kostnaderna till 23 miljoner kronor.

### 5.3.9 Samverkan mellan åklagarväsendet och polisen

Åklagarverksamheten skall bedrivas i nära samarbete med polisen. En omfattande utvecklingsverksamhet har i samverkan med polisen bedrivits på såväl central som lokal nivå. Inriktningen har varit att enkla ärenden skall hanteras snabbt, rättssäkert och enkelt. Enkla förseelser skall i möjligaste mån lagföras genom ordningsbot. Åklagarna skall kunna koncentrera sig på förundersökningsledning vid de mer kvalificerade brotten. I huvudsak har arbetet resulterat i följande åtgärder.

- Vissa åklagare har särskilt fått i uppgift att vara ett stöd för utvecklingsarbetet inom närpolisområdet. Dessa åklagarmentorer har genomfört utbildning för närpolis i framförallt utredning av de vanligaste vardagsbrotten och i allmän förundersökningsmetodik. Under 1997 har också samtliga åklagarmentorer tillsammans med de regionala kontaktmännen för närpolisområdena samlats till gemensamma möten.
- Riksåklagaren har i samråd med Rikspolisstyrelsen utfärdat nya allmänna råd om ledningen av förundersökning. En målsättning i det arbetet har varit att polisen är förundersökningsledare i ärenden av s.k. vardagsbrottskaraktär samt att åklagar- och polismyndighetens samlade resurser för utredning skall användas på ett optimalt sätt. Ett förslag till fördelning mellan polis och åklagare skall gemensamt tas fram på lokal nivå för att sedan efter samråd med polismyndigheten beslutas av överåklagaren. En arbetsgrupp underställd riksåklagaren och rikspolischefen har fått till uppgift att följa upp och samordna utvecklingen inom den brottsutredande verksamheten.
- En arbetsgrupp har sett över ordningsbrottsystemet och om det finns möjligheter att utvidga användningen. I gruppen har företrädare för polisen ingått. Gruppens förslag bereds nu inom ramen för det gemensamma utvecklingsarbetet.
- Riksåklagaren har i samarbete med Rikspolisstyrelsen dragit upp riktlinjerna för olika insatser och åtgärder för att effektivisera utredningsverksamheten och för att komma tillrätta med de s.k. utredningsbalanserna hos polisen. Förutom det ovan beskrivna arbetet pågår mer lokala projekt. I Stockholm arbetar t.ex. ett antal samlokaliserade åklagare och poliser med att arbeta av utredningsbalanser. I den gruppens uppgift ligger även att dra slutsatser av och analysera resultatet av sitt arbete. Det underlag som erhålls kan sedan användas för att förbättra verksamheten i stort.
- I en Åtgärds katalog (Metodfrågor 1997:1) presenterar Riksåklagaren arbetsmetoder för polis och åklagare i de ärenden där man kan förvänta sig att målsägande och vittnen kan bli utsatta för påtryckningar.

### 5.3.10 Regeringens bedömning

Underlaget för att bedöma åklagarväsendets resultat har förbättrats jämfört med budgetåret 1995/96, bl.a. genom de ökade möjligheterna att få fram statistik och den tidredovisning som infördes i slutet av 1997. Statistiken för 1997 bygger till stora delar på uppgifter i Brådis och det fanns fortfarande en del ärenden i det manuella diariet. Trots att statistiken måste tolkas med viss försiktighet kan det konstateras att flera förändringar skett i positiv riktning.

Sammanfattningsvis kan sägas att åklagarväsendet efter den nedgång som skedde 1996 i samband med omorganisationen nu har återtagit sin arbetskapacitet från tiden strax före reformen (se t.ex. avsnitt 5.3.2). Detta har skett samtidigt som antalet anställda minskat och ekonomin varit ansträngd. Regeringens bedömning är att det nu finns förutsättningar för att ytterligare förbättra verksamhetsresultatet och förverkliga syftet med reformen. I stort får åklagarväsendet anses ha uppfyllt de mål som ställts för verksamheten. Verksamhetsresultatet från första halvåret 1998 tyder på att den positiva utvecklingen fortsätter. Först efter 1998 kan dock en mer säker bedömning göras av organisationsförändringarna på helårsbasis. Av särskilt intresse är här personalresurserna, främst när det gäller den operativa verksamheten.

Det kan emellertid inte anses acceptabelt att så mycket som 18 procent av de färdiga förundersökningarna skrivs av med motivering att brott ej kan styrkas. En förundersökning som inte leder till lagföring bör kunna avslutas på ett tidigare stadium. Av intresse i detta sammanhang är också det utvecklingsarbete som pågår för att höja kvaliteten på utredningarna och hur det kan påverka andelen avskrivna ärenden.

Det får vidare anses godtagbart att genomströmningstiderna i stort är desamma som tidigare är med tanke på de övergångsvisa problemen vid reformen. Det är nu emellertid angeläget att det utvecklingsarbete som pågår verkligen resulterar i bl.a. kortare genomströmningstider. Detta är särskilt angeläget när det gäller de prioriterade brottsområdena. Detsamma gäller de områden som skall ägnas särskild uppmärksamhet, t.ex. övergrepp mot barn där det är mycket viktigt att utredningarna bedrivs skyndsamt. Vad gäller balanserna så kan det konstateras att den stora balansen ligger hos polisen där också antalet balanserade ärenden ökat under 1997. Det är svårt att säga hur stor del av dessa ärenden som slutligen

kommer att hamna hos åklagare och domstol. Det är därför positivt att Riksåklagaren tillsammans med Rikspolisstyrelsen påbörjat ett arbete för att komma tillrätta med utredningsbalanserna hos polisen. Det finns anledning att noga följa utvecklingen och resultatet av de analyser som Riksåklagaren avser att göra.

Inom ramen för åklagarväsendets samverkan med polisen pågår ett omfattande arbete för att förbättra förundersökningarnas kvalitet och effektivisera utredningsarbetet (se avsnitt 5.3.9). Det är här delvis frågan om att förändra arbetsmetoder som på sikt bör ge resultat i form av bl.a. kortare genomströmningstider och minska de balanser. Arbetet har intensifierats ytterligare under 1998. Det är tillfredsställande att så mycket har påbörjats och att det finns vissa tecken på att insatserna nu börjar ge resultat, bl.a. i form av ett ökat ärendeflöde.

#### 5.4 Förändringar inom åklagarväsendet

Riksåklagaren uppdrog under 1997 åt en fristående konsult att göra en utvärdering av åklagarreformen. Arbetet redovisades i mars 1998. Konsulten uppger i sin rapport att åklagarreformen framstår som en snabb och hittills framgångsrik förändringsprocess. Omställningen försvårades dock av flera faktorer som inte berodde på reformen, bl.a. det ekonomiska läget. I utvärderingen konstateras också att de allvarigaste problemen nu verkar vara övervunna och att åklagarväsendet gått in i en mer djupgående reformfas då syftena med reformen skall förverkligas. I rapporten nämns flera förslag till åtgärder för att fortsätta reformarbetet, bl.a. utvecklingen på IT-området där de största rationaliseringsvinsterna finns. Konsultens bedömning får stöd av Riksrevisionsverket, RRV, som i november 1997 fick regeringens uppdrag att granska åklagarväsendets ekonomi. I rapporten Granskning av åklagarväsendets ekonomi (RRV 1998:11) som redovisades i februari 1998 konstaterar RRV att IT-stödet måste utvecklas och att det finns ett stort och uppdämt behov av utbildning. När det gäller det ekonomiska läget konstaterar RRV att det saknats klara regler och en gemensam praxis för hur budgetarbetet skall bedrivas inom åklagarväsendet. RRV:s uppfattning är att Riksåklagaren i framtiden måste utöva en mer central ledningsroll än i dag.

Ett väl fungerande och väl organiserat rättsväsende kräver en hög kompetens, ett utökat och väl fungerande IT-stöd samt en ökad samverkan mellan rättsväsendets myndigheter. Det är viktigt att rättsväsendet svarar mot de krav som ställs och kommer att ställas i ett modernt samhälle. Det samarbete som pågår mellan åklagare och polis är ett bra exempel på hur de gemensamma resurserna kan och måste tas till vara på ett bättre sätt. Av naturliga skäl har denna samverkan stor betydelse för ett ärendes hantering. Även gentemot de andra myndigheterna inom rättsväsendet, domstolar och kriminalvård, kan dock en samverkan i viss mån utvecklas. I förhållandet åklagare - domstol kan t.ex. en sådan samverkan innebära kortare handläggningstider. De enskilda medborgarna har rätt att kräva ett korrekt bemötande och att deras ärenden hantearas på bästa sätt ur ett helhetsperspektiv. I detta kan t.ex. ligga att det i möjligaste mån är samma åklagare som handlägger ärendet från början till slut. Det är därför viktigt att det utvecklingsarbete som pågår präglas av en helhetssyn. Genom att kunna kommunicera och sända dokument på elektronisk väg kan en snabbare hantering av ärendena uppnås.

##### 5.4.1 Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

###### Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998 och övertog då åklagarverksamheten vad gäller ekobrott i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län. På grund av händelser som inte kunde förutses försenades rekryteringen av personal till myndigheten. En generaldirektör utsågs i början av februari 1998 och därefter vidtog ett omfattande förankringsarbete under våren 1998. De poliser och åklagare som vid årsskiftet 1997/98 arbetade med ekobrottsutredningar i de tre länen fortsatte efter den 1 januari att arbeta för Ekobrottsmyndigheten. För detta arbete debiterades myndigheten löpande av polisväsendet och övriga åklagarväsendet. Rekryteringen av personal kunde påbörjas i maj 1998 och från den 1 juni 1998 är verksamheten i gång i den nya organisationen.

Ekobrottsmyndigheten har indelats i elva åklagarkammare. Utanför kansliorterna bedriver myndigheten verksamhet i Borås, Skövde och Kristianstad.

Samlokalisering av polis och åklagare har nu skett och de nya arbetsformerna har sedan sommaren 1998 börjat tillämpas. Genom avarbetningsuppdraget (se nedan) har också redan goda erfarenheter gjorts av samlokalisering och nära samarbete mellan polis och åklagare.

Ekobrottsmyndigheten kommer under hösten 1998 att anställa ytterligare personal. Ekobrottsmyndigheten får därmed den bemaning som angetts i uppbyggnadsplanen. Rekryteringen av sammanlagt 425 personer skall vara genomförd under år 2000.

Det är nu angeläget att myndigheten koncentrerar verksamheten på de mål- och resultatkrav som ställts. Myndigheten har också gett arbetet med att utveckla metoder för en ändamålsenlig redovisning och uppföljning av verksamheten en hög prioritet. Regeringen instämmer i vikten av att skapa redskap som möjliggör en uppföljning av verksamheten och avser att följa detta arbete noga.

Det är ännu för tidigt att säga hur den nya organisationen och arbetsformerna i detalj kommer att påverka ekobrottsbekämpningen. Klart är dock att det genom myndighetens inrättande skapats helt andra förutsättningar för en effektivare ekobrottsbekämpning.

#### Avarbetning av balanserade ekobrottsärenden

Regeringen gav i mars 1996 Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och samtliga länsstyrelser i uppdrag att genomföra ett projekt i syfte att väsentligt minska antalet balanserade ekobrottsärenden. Avarbetningen i de tre storstadslänen övertogs från och med den 1 januari 1998 av Ekobrottsmyndigheten. Vid uppdragets slut den 30 juni 1998 hade antalet balanserade ekobrottmål minskat från 10 239 till 4 861 eller med 53 procent. Slutredovisningen kommer att sammanställas av Ekobrottsmyndigheten. I det arbetet har man för avsikt att utvärdera positiva och negativa erfarenheter samt även ur ett principiellt perspektiv granska rättsliga bedömningar. Efter beredning i Ekorådet kommer slutredovisning att ske till regeringen senare under hösten 1998.

#### 5.4.2 Brotts med rasistiska inslag

Åklagaren är alltid förundersökningsledare i utredningar om brottslighet med rasistiska inslag. Riksåklagaren har även i allmänna råd lagt fast

riktlinjer för hur mål om olaga diskriminering skall handläggas. Det har också framhållits att åklagarmyndigheterna skall ägna särskild uppmärksamhet åt organisation, arbetsformer och arbetsmetoder i fråga om brott med rasistiska inslag. En genomgång har också gjorts hos Riksåklagaren av ett stort antal anmälningar om brott med rasistiska motiv under ett år. Resultatet är ett underlag för vidare utvecklingsarbete.

I Riksåklagarens verksamhetsplan för 1998 har åklagarmyndigheterna vidare fått i uppdrag att utveckla utredningsmetodik vid förundersökningar om olaga diskriminering och annan brottslighet där motivet till gärningen kan vara rasism.

Genom de beskrivna åtgärderna har hanteringen av brott med rasistiska inslag särskilt uppmärksammas. Förutsättningar har skapats för en förbättrad handläggning av dessa brott.

#### 5.4.3 Internationellt arbete

Den internationella brottslighetens utveckling ställer krav på ett ökat samarbete och kontakter mellan berörda myndigheter i olika länder. En ökad åklagarmedverkan har ägt rum såväl i det straffrättsliga samarbetet inom EU som när det gäller annan internationell samverkan, t.ex. mellan Östersjöländerna. Riksåklagaren deltar i olika fora för samarbete över gränserna. Inom Östersjösamarbetet har en arbetsgrupp utarbetat en manual som behandlar frågor om rättshjälp, utlämning m.m.

När det gäller EU deltar Riksåklagaren främst i arbetet med att genomföra den s.k. aktionsplanen mot organiserad brottslighet. Som ett led i detta har ett europeiskt nätverk inrättats för att förbättra det rättsliga samarbetet och underlätta direkta kontakter åklagare emellan.



## 5.5 Anslag

### B1 Åklagarorganisationen

**Tabell 5.6 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	659 516	Anslags-sparande	- 40 209
1998	Anslag	634 605	Utgifts-prognos	600 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>620 140</b>		
2000	Beräknat	621 618 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	630 579 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 610 428 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 610 428 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Under budgetåret 1997 uppgick Åklagarorganisationens utgifter till 660 miljoner kronor vilket innebar en belastning på anslagskrediten om 40,2 miljoner kronor vid ingången av budgetåret 1998. En belastning om 26 miljoner kronor på anslagskrediten uppkom redan under budgetåret 1995/96 som en konsekvens av bl.a. ett ofinansierat löneavtal från 1994. I samband med åklagarreformen 1996 sades cirka 200 administratörer upp. Detta var främst motiverat av datoriseringen och omorganisationen men även för att möta de utgiftsökningar som skett under perioden från 1994 till 1996. Löner för uppsagd personal belastade dock verksamheten under större delen av 1997. För att ytterligare minska utgifterna infördes anställningsstopp av åklagare vilken innebar att pensionsavgångar inte återbesattes.

Vid ingången av 1997 var således kostnadsnivån högre än vad som kunde finansieras med det anslag som anvisats för året. Detta innebar att Åklagarorganisationen belastade anslagskrediten ytterligare för att klara verksamheten under året.

Åklagarorganisationen har dock under det första halvåret 1998 väsentligt förbättrat sin ekonomiska situation. Prognoser tyder på att utnyttjandet av anslagskrediten vid årets utgång kommer att uppgå till cirka 6 miljoner kronor.

#### Regeringens överväganden

#### Slutsatser

För budgetåret 1998 tilldelades Åklagarorganisationen 33 miljoner kronor engångsvis för att inte riskera det fortsatta reformarbetet. Enligt regeringen bör anslaget även för 1999 engångsvis tillföras 10 miljoner kronor som överförs från anslaget A2 Säkerhetspolisen. Resurstillskottet

till Åklagarorganisationen skall bl.a. annat användas till att ytterligare utveckla samverkan med polisen och till en satsning på kompetensutveckling.

En minskning av anslaget görs därutöver med 3,6 miljoner kronor som förs över till anslaget B2 Ekobrottsmyndigheten till följd av övertagna hyreskontrakt.

Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget upp med 12,7 miljoner kronor.

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts med anledning av att en korrigerings har gjorts av den justering som genomfördes av anslagen för 1998 med anledning av sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området. Från och med 1999 räknas anslaget ned med 656 tusen kronor.

Sammantaget föreslås därmed att 1999 års anslag fastställs till 620 140 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 621 618 000 kronor respektive 630 579 000 kronor.

**Tabell 5.7 Beräkning av anslaget för 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	634 605
Pris- och löneomräkning	12 717
Justering av premier	-656
Ändringar m.a.a. tidigare beslut	-33 287
Rampåverkande överföringar	-3 526
Engångsvisa överföringar	10 000
Övrigt	287
<b>Förslag 1999</b>	<b>620 140</b>

### B2 Ekobrottsmyndigheten

**Tabell 5.8 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1998	Anslag	180 100	Utgifts-prognos	169 998
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>199 197</b>		
2000	Beräknat	233 398 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	236 763 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 229 197 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 229 197 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Som bland annat framgår under avsnitt 5.4.1 inrättades myndigheten den 1 januari 1998. Först den 1 juni kunde myndigheten börja verka i den nya organisationen.

## Regeringens överväganden

### Slutsatser

Det är viktigt att Ekobrottsmyndigheten ges förutsättningar för att klara en alltmer komplicerad brottslighet och kunna ha den offensiva roll inom ekobrottsbekämpningen som samhället kräver. Ekobrottsmyndigheten måste ges de resurser som behövs för den omfattande kompetensutveckling de alltmer kvalificerade ekobrottsmålen kräver. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att Ekobrottsmyndigheten tillförs 90 miljoner kronor perioden 1999 - 2001, fördelat på 10 miljoner kronor 1999, 40 miljoner kronor år 2000 och 2001. Vidare kommer 30 miljoner kronor av andra huvudtitelns anslag A20 Kontrollfunktionen i staten att disponeras av Ekobrottsmyndigheten under 1999.

För övertagande av hyreskontrakt höjs anslaget med 5,7 miljoner kronor där 3,6 miljoner kronor förs över från anslaget B1 Åklagarorganisationen och 2,1 miljoner kronor förs över från anslaget A1 Polisorganisationen.

Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget upp med drygt 3 miljoner kronor.

Sammantaget föreslås därmed 1999 års anslag uppgå till 199 197 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 233 398 000 kronor respektive 236 763 000 kronor.

**Tabell 5.9 Beräkning av anslaget för 1999**

*Tusental kronor*

Anslag 1998	180 100
Pris- och löneomräkning	3 397
Ramhöjning	10 000
Rampåverkande överföringar, nettoförändring	5 700
<b>Förslag 1999</b>	<b>199 197</b>

## 6 Domstolsväsendet m.m.

### 6.1 Omfattning

Domstolsverket är central förvaltningsmyndighet för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, arrendenämnderna, hyresnämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna.

Allmänna domstolar är de 96 tingsrätterna, de 6 hovrätterna och Högsta domstolen. Allmänna förvaltningsdomstolar är de 23 länsrätterna, de 4 kammarrätterna och Regeringsrätten. Den 1 januari 1999 inrättas miljödomstolar i Stockholms, Växjö, Vänersborgs, Östersunds och Umeå tingsrätter samt en miljööverdomstol i Svea hovrätt. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen kommer bl.a. att handlägga vattenmål vilket innebär att Vattenöverdomstolen i Svea hovrätt och de nuvarande vattendomstolarna i ovan nämnda tingsrätter samt i Luleå tingsrätt avvecklas.

### 6.2 Utgiftsutvecklingen

Tabell 6.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>1</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>2</sup>
2 953,6	2 979,3	3 027,4	<b>3 057,0</b>	3 118,3	3 160,2

<sup>1</sup> Motsvarar 3 061,5 miljoner kronor i 1999 års prisnivå

<sup>2</sup> Motsvarar 3 061,5 miljoner kronor i 1999 års prisnivå

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Arbetsläget är tillfredsställande i tingsrätterna och Högsta domstolen. Tingsrätternas arbetsbelastning har totalt sett minskat under den senaste fyraårsperioden.
- Arbetsläget är besvärligt i hovrätterna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.
- Budgetåret 1997 förbrukade domstolsväsendet 37 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten. Vid ingången av budgetåret 1998 återstod 158 miljoner kronor av anslagssparandet. Under 1998 beräknas domstolsväsendet förbruka ytterligare närmare 48 miljoner kronor av anslagssparandet.
- En stor del av anslagssparandet finns inom tingsrättsorganisationen. Det finns utrymme för att omfördela resurser från tingsrättsorganisationen till övriga delar av domstolsväsendet.

#### Förändringar

- Domstolskommittén har den 29 juni 1998 redovisat sitt uppdrag avseende frågor om domstolarnas beredningsorganisation samt notarie- och domarutbildningen. Kommittén föreslår bl.a. att notarie- och domarutbildningen skall förlängas och omfatta utbildning i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol.
- Reformarbetet avseende organisation och arbetsformer fortsätter, bl.a. genom de för-

- söksverksamheter som redovisas i avsnitt 6.4.
- En parlamentarisk kommitté har fått i uppdrag att utreda domstolschefens roll och utnämningen av högre domare (se avsnitt 6.4).

#### Prioriteringar

- Ett mer flexibelt och effektivt domstolsväsende skall skapas genom reformer och rationaliseringsåtgärder.

### 6.3 Resultatbedömning

Målet för domstolsväsendet är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Rättssäkerheten och effektiviteten påverkas av ett stort antal faktorer som inte är mätbara. Det finns emellertid några indikatorer som sammanvägt kan ge en bild av hur rättssäkerheten och effektiviteten inom domstolsväsendet utvecklats. Dessa är

- antalet inkomna, avgjorda och balanserade<sup>1</sup> mål samt genomströmningstider<sup>2</sup> och balansernas åldersstruktur (avsnitt 6.3.1 och 6.3.2),
- tillgången på personal och personalsammansättningen (avsnitt 6.3.3).

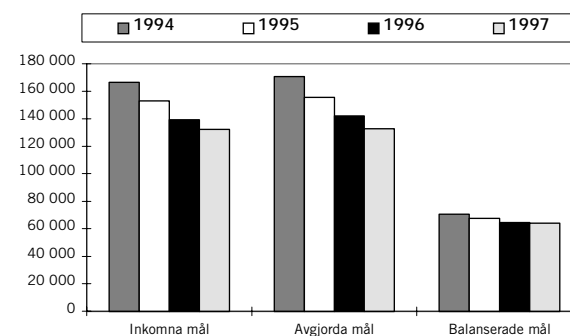
#### 6.3.1 De allmänna domstolarna

##### Tingsrätterna

Den minskning av antalet inkomna mål som påbörjades 1994 fortsatte även under 1997 (diagram 6.1<sup>3</sup>). Jämfört med 1993 har tvistemålen minskat med 29 procent och brottmålen med 26 procent. Såvitt avser brottmålen kan minskningen i viss utsträckning förklaras av lagändringar (avkriminalisering av vissa brott, särskilda re-

striktioner för åtalsprövning och utvidgade möjligheter till strafföreläggande). Minskningen av antalet inkomna tvistemål beror till stor del på antalet mål som börjat som betalningsföreläggande vid kronofogdemyndigheterna minskat kraftigt. Den ändrade lagstiftningen avseende underhållsbidrag som trädde i kraft den 1 februari 1997 har också lett till att antalet inkomna tvistemål minskat.

Diagram 6.1 Tingsrätternas målutveckling 1994-1997



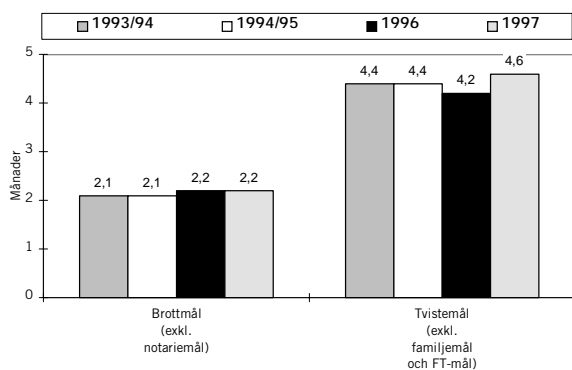
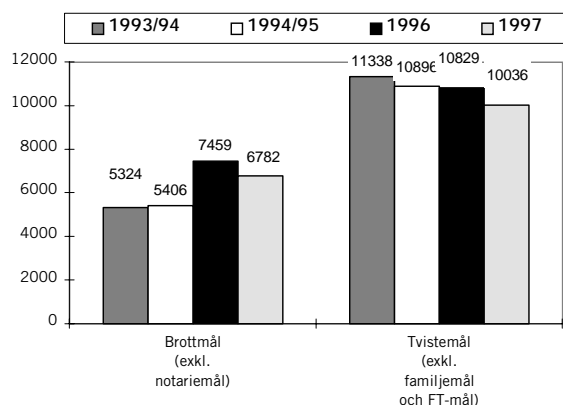
Enligt Domstolsverket består minskningen till stor del av mindre omfattande mål. Att så är fallet bekräftas av att tingsrätternas genomsnittliga förhandlingstid för såväl tvistemål som brottmål ökade under perioden 1993/94-1997 med närmare 26 respektive 19 minuter per mål som avgjorts efter muntlig förhandling. Detta innebär att tingsrätternas arbetsbörda inte minskat i den utsträckning siffrorna antyder. Enligt Domstolsverket har dock tingsrätternas arbetsbelastning totalt sett minskat under den senaste fyraårsperioden. Under första halvåret 1998 fortsatte antalet inkomna mål till tingsrätterna totalt sett att minska jämfört med motsvarande period 1997 (3 procent). Antalet brottmål ökade dock jämfört med första halvåret 1997 (knappt 3 procent). Antalet balanserade mål minskade totalt sett första halvåret 1998 med ytterligare 2 procent.

I diagram 6.2 och 6.3 redovisas utvecklingen under perioden 1993/94-1997 avseende tingsrätternas genomströmningstider och antalet äldre balanserade mål. Genomströmningstiderna anges så långt möjligt som medianvärden eftersom medianvärden har den fördelen att de inte i samma utsträckning som genomsnittsvärden påverkas av balansavarbetning.

<sup>1</sup> Mål som var oavgjorda vid utgången av perioden.

<sup>2</sup> Tiden från det att ett mål kommer in till domstolen tills det är slutligt avgjort.

<sup>3</sup> Underlaget till samtliga diagram har hämtats från Domstolsverket.

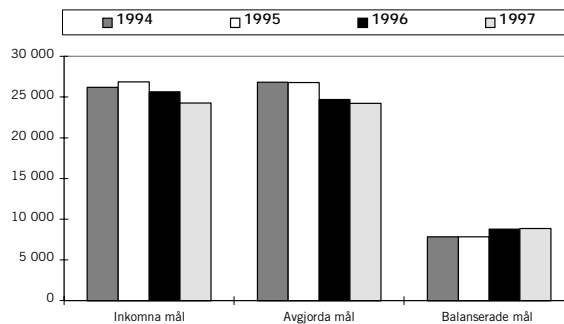
**Diagram 6.2 Tingsrätternas genomströmningstider (medianvärden)****Diagram 6.3 Antal balanserade mål som vid årets utgång var äldre än sex månader**

Vid 1997 års utgång var endast ca 10 procent av tingsrätternas balanserade tvistemål och domstolsärenden färdiga för avgörande. Det innebär att målen och ärendena i princip avgörs så snart skriftväxling och övriga beredningsåtgärder är avklarade. Enligt regeringens bedömning är såväl tingsrätternas genomströmningstider som antalet äldre balanserade mål tillfredsställande.

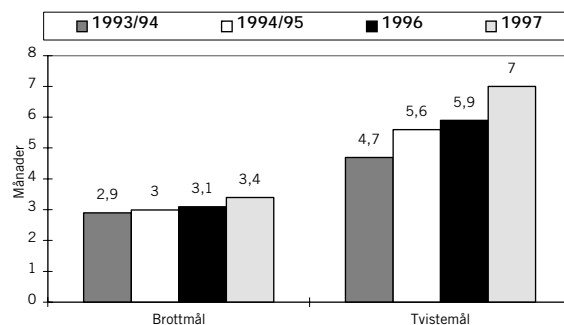
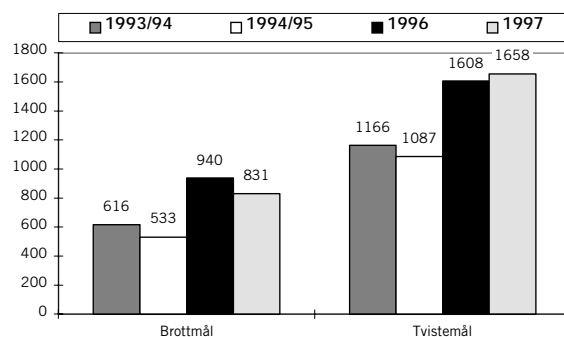
## Hovrätterna

Även i hovrätterna har antalet inkomna mål minskat under de senaste åren (diagram 6.4). Att minskningen blivit något mindre i hovrätterna än i tingsrätterna kan i viss utsträckning förklaras av att det är de mindre omfattande brottmålen och tvistemålen som försvunnit från tingsrätterna, dvs. mål som inte överklagas i så hög utsträckning. Den minskande avverkningsstakten kan delvis förklaras av att målen i genomsnitt blivit mer omfattande. Även i hovrätterna ökade den genomsnittliga förhandlingstiden per mål som avgjorts efter muntlig förhandling under perioden 1993/94-1997, i brottmål med närmare 34 minuter per mål och i tvistemål med närmare 47 minuter per mål. Den oroande utveckling som

påbörjades 1996 stannade av 1997 då antalet balanserade mål endast ökade marginellt. Under första halvåret 1998 ökade antalet inkomna mål med 8 procent jämfört med motsvarande period 1997 vilket fick till följd att balansen växte med knappt 900 mål. Den ökade måltillströmningen, som var av tillfällig karaktär, bestod i huvudsak av relativt okomplicerade mål avseende återbetalning av stämpelskatt.

**Diagram 6.4 Hovrätternas målutveckling 1994-1997**

I diagram 6.5 och 6.6 redovisas utvecklingen under perioden 1993/94-1997 avseende hovrätternas genomströmningstider och antalet äldre balanserade mål.

**Diagram 6.5 Hovrätternas genomströmningstider (medianvärden)****Diagram 6.6 Antal balanserade mål som vid årets utgång var äldre än sex månader**

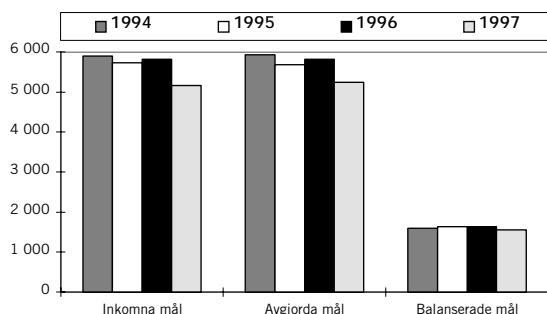
Vid 1997 års utgång var nära 1 300 av tvistemålen (drygt 49 procent) och drygt 1 600 av brottmålen (40 procent) färdiga för avgörande. Det innebär att en stor del av målen får vänta på hovrätternas avgörande trots att skriftväxlingen och

övriga beredningsåtgärder är avslutade vilket är otillfredställande. Enligt regeringens bedömning är utvecklingen i hovrätterna oroande vad avser tvistemålens genomströmningstider och tvistemålsbalansens åldersstruktur.

### Högsta domstolen

Under 1997 minskade antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål vid Högsta domstolen. Den positiva utvecklingen fortsatte under första halvåret 1998 då antalet balanserade mål minskade något trots att måltillströmningen jämfört med motsvarande period 1997 ökade.

Diagram 6.7 Högsta domstolens målutveckling 1994-1997

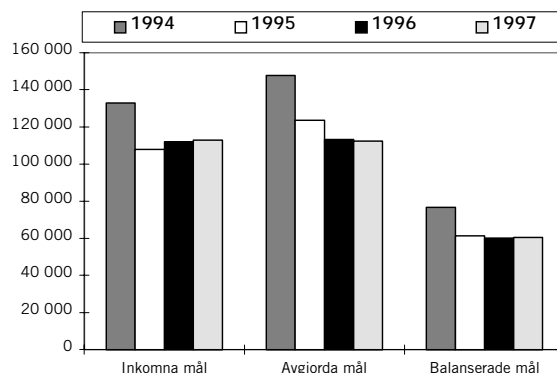


### 6.3.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna

#### Länsrätterna

Antalet inkomna mål minskade kraftigt under perioden 1994-1997 (diagram 6.8). Detta förklaras framför allt av att handläggningen av körkortsindragningar överflyttats till länsstyrelserna. Även vid länsrätterna består minskningen i huvudsak av enklare mål. Detta bekräftas bl.a. av det förhållandet att antalet mål som avgjorts utan nämnd minskat med 55 procent till drygt 22 000 mål och att antalet mål som avgjorts av notarier minskat med 63 procent till knappt 4 000 mål.

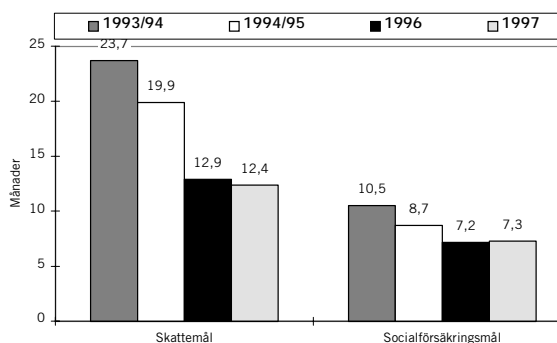
Diagram 6.8 Länsrätternas målutveckling 1994-1997



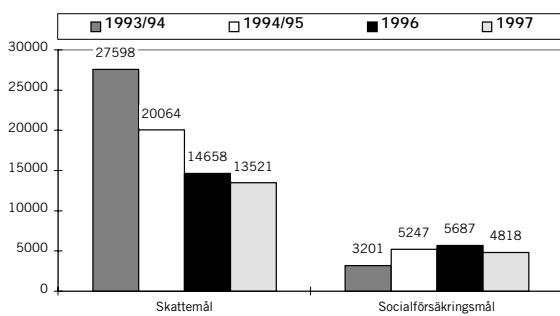
Sett över hela perioden har antalet avgjorda mål minskat med 24 procent. Den minskande avverkningstakten är en naturlig följd av instansordningsreformen som inneburit en övergång från handläggning av ett begränsat antal måltyper till hantering av ett mycket stort antal måltyper av varierande slag. Trots detta avgjorde länsrätterna under perioden fler mål än som kom in vilket ledde till en kraftig minskning av antalet balanserade mål. Under första halvåret 1998 minskade måltillströmningen med 16 procent jämfört med första halvåret 1997 vilket fick till följd att antalet balanserade mål minskade med ytterligare knappt 12 procent. Den minskade måltillströmningen kan framför allt hänföras till de ändrade reglerna om socialt bistånd.

I diagram 6.9 och 6.10 redovisas utvecklingen under perioden 1993/94-1997 avseende länsrätternas genomströmningstider för skatte- och socialförsäkringsmål samt antalet äldre balanserade sådana mål.

Diagram 6.9 Länsrätternas genomströmningstider (medianvärden)



I likhet med tidigare år varierade genomströmningstiderna kraftigt mellan länsrätterna. Det fanns t.ex. 7 länsrätter som 1997 hade en genomströmningstid för skattemål som översteg 24 månader och 3 länsrätter som hade en genomströmningstid som översteg 40 månader.

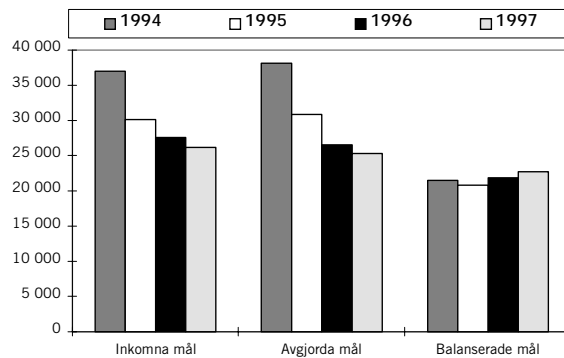
**Diagram 6.10** Antal balanserade mål som vid årets utgång var äldre än 12 månader

Vid 1997 års utgång fanns det alltså drygt 4 300 balanserade skattemål som var äldre än 36 månader. Även om antalet skatte- och socialförsäkringsmål äldre än 12 månader minskade under 1997 jämfört med 1996 är situationen otillfredsställande. Domstolsverket har därför satt in särskilda åtgärder för att hjälpa de länsrätter som har störst antal äldre skatte- och socialförsäkringsmål.

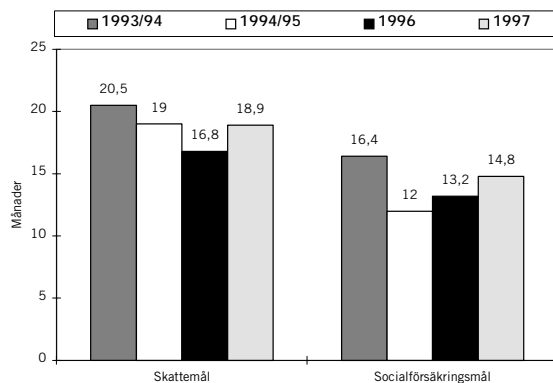
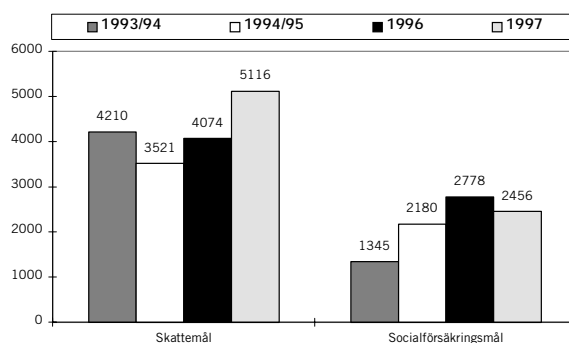
Vid 1997 års utgång var närmare 4 000 av de balanserade fastighetstaxeringsmålen (72 procent), drygt 17 000 av de balanserade skattemålen (62 procent) samt drygt 10 700 av de balanserade socialförsäkringsmålen (80 procent) färdiga för avgörande. Det innebär att en mycket stor del av målen får vänta på avgörande trots att skriftväxlingen och övriga beredningsåtgärder är avslutade vilket enligt regeringens bedömning är oacceptabelt.

### Kammarrätterna

Den stora minskningen av måltillströmningen till kammarrätterna under den senaste fyraårsperioden beror i huvudsak på instansordningsreformen (diagram 6.11). Även antalet avgjorda mål har dock minskat kraftigt och under de senaste två åren har antalet balanserade mål ökat med knappt 1 900. Under första halvåret 1998 förblev dock antalet balanserade mål i stort sett oförändrat trots att måltillströmningen ökade med drygt 1 000 mål jämfört med samma period 1997.

**Diagram 6.11** Kammarrätternas målutveckling 1994-1997

I diagram 6.12 och 6.13 redovisas utvecklingen under perioden 1993/94-1997 avseende kammarrätternas genomströmningstider för skatte- och socialförsäkringsmål samt antalet äldre balanserade sådana mål. Medianvärdet för genomströmningstider i kammarrätterna finns endast för åren 1996 och 1997 varför den genomsnittliga genomströmningstiden redovisas i diagrammet. Normalt sett är detta värde något högre än medianvärdet.

**Diagram 6.12** Kammarrätternas genomströmningstider (genomsnittsvärden)**Diagram 6.13** Antal balanserade mål som vid årets utgång var äldre än 12 månader

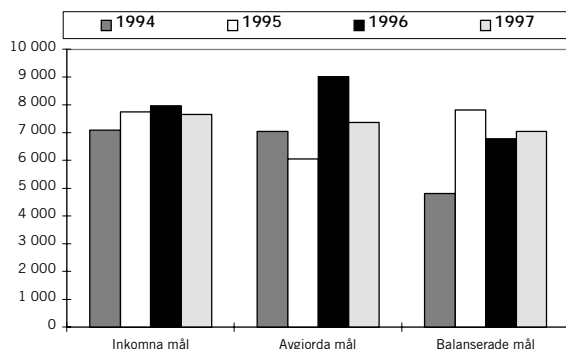
Enligt regeringens bedömning har kammarrätterna alltså för långa genomströmningstider och ett alltför stort antal gamla mål. Det negativa intrycket förstärks av att närmare 400 av de balanserade fastighetstaxeringsmålen (48 procent),

närmare 6 000 av de balanserade skattemålen (58 procent) samt drygt 5 000 av de balanserade socialförsäkringsmålen (79 procent) var färdiga för avgörande vid 1997 års utgång. Det innebär att en mycket stor del av målen får vänta på avgörande trots att skriftväxlingen och övriga beredningsåtgärder är avslutade vilket enligt regeringens bedömning är oacceptabelt.

### Regeringsrätten

Regeringsrättens mål- och balansökning förklaras bl.a. av att domstolen den 1 juli 1995 övertog Försäkringsöverdomstolens roll som sista instans i socialförsäkringsmål. Under 1996 vidtog Regeringsrätten särskilda insatser vilket ledde till en kraftig ökning av antalet avgjorda mål. Under 1997 sjönk emellertid avverkningstakten vilket ledde till en mindre ökning av antalet balanserade mål. Till följd av bl.a. ett ökat antal inkommande skatte- och fastighetstaxeringsmål växte balansen med ytterligare knappt 900 mål under första halvåret 1998.

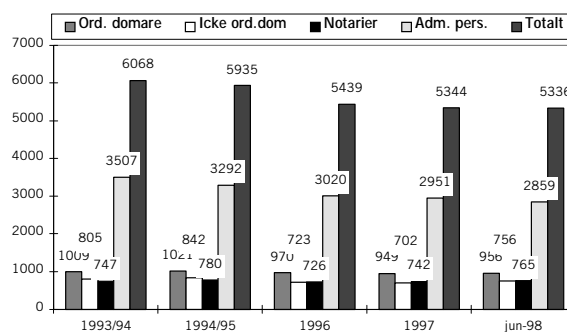
Diagram 6.14 Regeringsrättens målutveckling 1994-1997



### 6.3.3 Personalresurser

Av diagram 6.15 framgår hur antalet anställda och personalsammansättningen vid domstolarna har förändrats under perioden 1993/94 till och med juni 1998.

Diagram 6.15 Antalet anställda vid domstolarna 1993/94-juni 1998



Det totala antalet anställda har minskat med 732 under perioden. Den största minskningen har skett inom kategorin administrativ personal. Minskningen kan i huvudsak tillskrivas den pågående datoriseringen. Den tillfälliga uppgången av antalet domare och notarier bå 1994/95 beror på att domstolsväsendet det året fick en engångsförstärkning om 10 miljoner kronor (jfr bet. 1993/94:JuU21). Som framgår har relationen mellan olika personalkategorier inte förändrats i någon större utsträckning. Andelen administrativ personal har minskat något medan övriga personalkategorier är i stort sett oförändrade. Med tanke på att datoriseringen innebär rationaliseringar främst inom denna personalkategori kan andelen administrativ personal förväntas minska ytterligare. Det kan noteras att antalet notarier är högre än vid början av perioden vilket innebär att andelen notarier i förhållande till övriga personalkategorier ökat.

### 6.3.4 Rättshjälpsmyndigheten

Rättshjälpsmyndighetens mål är att hantera rättshjälpsfrågor snabbt och korrekt. Målet har enligt regeringens bedömning uppnåtts budgetåret 1997. Ett nytt ADB-system som är anpassat till den nya rättshjälpslagen har nyligen tagits i drift. De ADB-problem som under flera år stört verksamheten kommer därmed att kunna lösas. I regeringens proposition med förslag till ny rättshjälpslag förutskickades att Rättshjälpsmyndigheten i och med ikraftträdandet av den nya lagen endast skulle ha underlag för sin verksamhet under ytterligare tre till fyra år (prop. 1996/97:9 s. 196 f.). Regeringen har inlett förberedelser för en avveckling av myndigheten under år 2001.



### 6.3.5 Regeringens bedömning

Den minskande måltillströmningen under perioden 1994-1997 har inte lett till en motsvarande minskning av domstolarnas arbetsbelastning (se avsnitt 6.3.1 och 6.3.2). Tingsrätternas arbetsbörda har dock totalt sett minskat. Sammanfattningsvis kan konstateras att totalt sett är arbetsläget tillfredsställande i tingsrätterna och Högsta domstolen medan situationen alltfjämt är besvärlig i hovrätterna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Genomströmningstiderna är alltfjämt för långa i länsrätterna och kammarrätterna och såväl länsrätterna som kammarrätterna har fortfarande ett otillfredsställande stort antal äldre skatte- och socialförsäkringsmål. Det är oacceptabelt att en mycket stor andel av de balanserade målen i länsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna inte hade avgjorts vid 1997 års utgång trots att skriftväxlingen och övriga beredningsåtgärder var avslutade.

Vad avser de allmänna domstolarna går det att dra slutsatsen att målen avgörs inom rimlig tid medan motsatt slutsats kan dras beträffande skatte- och socialförsäkringsmålen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även om underlaget för att bedöma domstolarnas resultat har förbättrats är det alltfjämt inte tillräckligt för en säker bedömning av om domstolarna klarat av att i övrigt på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål och ärenden de har att handlägga.

Underlaget kan dock förväntas bli än bättre kommande år. Inom Domstolsverket pågår nämligen dels ett arbete med att ta fram s.k. nyckeltal för domstolsväsendet, dels projekt för att utveckla verksamhets- och personalstatistiken. Vidare har Domstolsverket ändrat sin interna organisation för att bättre kunna stödja domstolarna i deras verksamhetsuppföljning och verksamhetsanalys.

Det är svårt att bedöma hur domstolarnas arbetsbelastning kommer att förändras under de närmaste åren. Enligt Domstolsverkets bedömning finns det totalt sett anledning att räkna med en viss ökning av antalet inkomna brottmål under 1999-2001 medan tvistemålen tros ligga kvar på en relativt oförändrad nivå. Vad gäller länsrätterna kan måltillströmningen även fortsatt antas öka något till följd av instansordningsreformen. De nya reglerna om socialbidrag som trädde i kraft den 1 januari 1998 har å andra sidan lett till en så kraftig reducering av antalet biståndsmål att det förmodligen totalt sett kommer att leda till en viss minskning av måltill-

strömningen (prop. 1996/97:124, bet. 1996/97:SoU18, rskr. 1996/97:264).

Enligt regeringens bedömning tyder resultatredovisningen på att åtgärder snarast måste vidtas i syfte att korta domstolarnas handläggningstider och skapa en effektivare domstolsorganisation. I avsnitt 6.4 redovisas vilka åtgärder regeringen har för avsikt att vidta.

## 6.4 Ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende

De senaste årens utveckling med krav på mål- och resultatstyrning, en ökad internationalisering, allt mer komplicerad brottslighet, allt mer avancerade affärstransaktioner och snabb teknisk utveckling innebär att kraven på domstolscheferna och domstolspersonalen ökar. För att anpassa domstolarna till utvecklingen, säkerställa en hög kvalitet och göra domstolsverksamheten mer kostnadseffektiv pågår sedan flera år ett omfattande reformarbete.

### 6.4.1 En renodlad domstolsverksamhet

Som angetts i tidigare budgetpropositioner syftar reformarbetet bl.a. till att *domstolsverksamheten skall renodlas* och koncentreras på de dömande uppgifterna.

I det delbetänkande som Ärvdabalksutredningen lämnade hösten 1996 föreslås bl.a. att skattemyndigheterna från tingsrätterna skall ta över uppgiften att registrera bouppteckningar och att vara beskattningsmyndighet i fråga om arvsskatt (SOU 1996:160). I betänkandet, som är remissbehandlat, diskuteras inte de organisatoriska konsekvenserna av en överflyttning varför regeringen nu avser att ge Domstolsverket och Riksskatteverket i uppdrag att analysera dessa.

Som angavs i 1998 års budgetproposition lämnade Domstolsverket på regeringens uppdrag hösten 1997 förslag till fastighetsinskrivningsmyndigheternas och Inskrivningsmyndighetens för företagsinteckning framtida organisation (DV rapport 1997:5 och 1997:7). Domstolsverket föreslår att fastighetsinskrivningsverksamheten förs över till den statliga lantmäteriorganisationen och att företagsinteckningsverksamheten integreras i Patent- och registreringsverket. Domstolsverket har vidare våren 1998 på rege-

ringens uppdrag lämnat förslag om Sjöfartsregistrets framtida organisation (DV rapport 1998:1). Domstolsverket föreslår att verksamheten integreras i Sjöfartsverket. Remissbehandlingen av rapporterna beräknas vara avslutad under oktober 1998 och förslagen kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet.

1997 års hyreslagstiftningsutredning skall med förtur behandla frågan om hyres- och arrendenämndernas framtid. Enligt direktiven skall utredaren ta ställning till om nämnderna kan avskaffas och om samtliga måltyper i stället kan handläggas vid allmän domstol (dir. 1997:97). Den delen av uppdraget kommer att redovisas den 31 oktober 1998.

#### 6.4.2 Det fortsatta reformarbetet

Det pågående reformarbetet syftar framför allt till att skapa *ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende*. Målstyrningen skall bli tydligare och domstolarna skall ges större möjligheter att själva besluta om sin organisation och sina arbetsformer. I denna proposition lämnas t.ex. förslag som innebär att tingsrätterna, länsrätterna, hovrätterna och kammarrätterna själva får besluta om indelning i avdelningar och om avdelningarnas sammansättning. Samverkan inom och mellan rättsväsendets olika verksamhetsområden skall öka. I det syftet har regeringen inlett ett par försöksverksamheter. Vidare måste genomströmningstiderna inom domstolsväsendet och i rättskedjan som helhet kortas. Satsningar skall göras på *kompetensutveckling* och *utbyggnad av IT-stödet*. Vidare skall *Domstolsverkets* och *domstolschefernas roller* göras tydligare.

#### 1995 års domstolskommitté

Genom tilläggsdirektiv den 26 mars 1998 begränsades 1995 års domstolskommittés uppdrag. Direktiven, som utformades i överensstämmelse med kommitténs begäran, innebar att uppdraget inte längre skulle omfatta domstolarnas antal och placering (domstolsväsendets yttre organisation). Uppdraget begränsades därmed till att avse frågor om domstolarnas beredningsorganisation samt notarie- och domarutbildningen. Den 29 juni 1998 avlämnade kommittén betänkandet *Domaren och Beredningsorganisationen – utbildning och arbetsfördelning* (SOU 1998:88). Kommittén föreslår bl.a.

- att notarieutbildningen skall förlängas till två år och sex månader med möjlighet till utbildning både i tingsrätt och länsrätt,
- att domarutbildningen skall förlängas och omfatta utbildning i brottmål, tvistemål och förvaltningsmål samt
- att den aspiranttid i hovrätt och kammarrätt som nu inleder domarutbildningen skall ersättas med en ettårig anställning som notarie i kammarrätt eller hovrätt.

Sedan den 1 maj 1997 har försöksverksamhet bedrivits vid ett antal tingsrätter för att pröva olika former av beredningsorganisation. Försöksverksamheterna har fallit mycket väl ut. Utfallet av försöksverksamheterna har legat till grund för att kommittén nu föreslår att domstolarna själva skall få möjlighet att välja hur beredningsorganisationen skall vara sammansatt, med beredningsjurister eller fler notaries, och om s.k. storrotlar skall inrättas.

I 1998 års budgetproposition nämndes att regeringen planerade att inleda en försöksverksamhet vid överrätterna som innebär att aspiranttjänstgöringen ersätts av en tidsbegränsad anställning som överrättsnotarie. Efter fullgjord notarietjänstgöring är överrättsnotarien behörig att ansöka om anställning som fiskal. Försöksverksamheten innebär att ett större antal notaries än i dag kan erbjudas möjlighet att under en begränsad tid meritera sig genom tjänstgöring i överrätt samtidigt som överrätternas behov av föredragande tillgodoses utan att det byggs upp ett nytt överskott av icke ordinarie domare. Försöksverksamheten, som alltså överensstämmer med kommitténs förslag, kommer att inledas den 1 december 1998.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uttalat att det är angeläget att, med bibehållande av kvalitetskraven, så många jurister som möjligt bereds tillfälle till notarietjänstgöring (bet. 1996/97:JuU8 s. 9 f., rskr. 1996/97:160). Justitieutskottet uttalade bl.a. att det får anses ha ett betydande värde att praktiskt verksamma jurister har fullgjort notarietjänstgöring. Eftersom ställningstagandet till Domstolskommitténs förslag har avgörande betydelse för hur många personer som kommer att kunna erbjudas notariemeritering i framtiden kommer regeringen att återkomma till riksdagen i frågan sedan beredningen av kommitténs förslag avslutats. Kommitténs förslag remissbehandlas för närvarande och kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet.

## Moderniseringen och reformeringen av domstolsväsendet måste fortsätta

Eftersom det är angeläget att det grundmaterial Domstolskommittén tagit fram avseende bl.a. domstolsväsendets organisation kan användas i det fortsatta reformarbetet skall kommitténs ordförande senast den 25 november 1998 sammanställa och till regeringen redovisa materialet. Enligt regeringens uppfattning måste moderniseringen och reformeringen av domstolsväsendet fortsätta. Av Riksrevisionsverkets (RRV:s) redovisning i rapporten Domstolsväsendet Resursfördelningssystem och hinder för ett effektivt resursutnyttjande framgår att domstolsväsendets organisation både är omodern och ineffektiv (RRV 1997:48). I rapporten konstaterar RRV att domstolarnas storlek har betydelse för resursanvändningen. RRV menar bl.a. att små domstolar är sårbara, brister i administrativ effektivitet, saknar arbetsunderlag för en effektiv beredningsorganisation, har dåliga förutsättningar för en professionell utveckling och har höga kostnader. RRV påpekar vidare att domstolar på samma nivå inte samverkar tillräckligt i administrativt hänseende.

Då det har visat sig att frågan om att reformera domstolsväsendets yttre organisation inrymmer sådana svårigheter att det traditionella sättet att utreda verksamheten inte är en framkomlig väg måste andra vägar prövas. Det kan konstateras att svårigheterna bl.a. beror på att kunskap saknas om vad som händer om domstolar läggs samman eller om domstolsslagen integreras. För att få bättre underlag för vilken inriktning det fortsatta förändringsarbetet bör ha, har regeringen inlett ett par försöksverksamheter. Försöksverksamheterna syftar till en ökad samverkan inom och mellan domstolsslagen. Regeringen har för avsikt att ta initiativ till ytterligare försöksverksamheter.

Regeringen kommer även fortlöpande att ta initiativ till nödvändiga organisationsförändringar. Domstolsverket utreder för närvarande förutsättningarna för att överföra verksamheten vid Åmåls tingsrätt till någon närliggande tingsrätt. Skälet är att det kan ifrågasättas om tingsrätten är bärkraftig. Målunderlaget är mycket begränsat, endast ca 300 mål per år, och domstolen har utöver lagmannen, som är den ende ordinarie domaren, endast fem fast anställda. Om Domstolsverkets utredning skulle visa att en sammanläggning innebär fördelar för verksamheten kommer regeringen snarast att fatta beslut i frå-

gan. Vidare avser regeringen att ge Domstolsverket i uppdrag att tillsammans med Hovrätten för Övre Norrland, Hovrätten för Nedre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall utreda förutsättningarna för en organisatorisk samverkan under gemensam ledning mellan kammarrätten och endera eller båda hovrätterna. Syftet är att undersöka om en organisatorisk samverkan kan leda till en effektivare och mer bärkraftig organisation.

## Kompetensutveckling

Behovet av kompetensutveckling ökar i takt med kraven på domstolarna. Regeringen har därför gett Domstolsverket i uppdrag att i samråd med representanter för domstolarna ta fram en utbildningsplan som syftar till en utvidgad och breddad kompetensutveckling av domstolsanställda. Enligt uppdraget bör planen innehålla ett utökad inslag av obligatorisk kompetensutveckling för flertalet personalkategorier. Uppdraget skall redovisas senast den 1 mars 1999.

Vad gäller domstolscheferna har Domstolsverket utarbetat ett nytt chefsutvecklingsprogram. Programmet genomfördes för första gången under hösten 1997 och våren 1998.

I ett tillkännagivande uttalade riksdagen att utbildning och fortbildning av nämndemän bör äga rum i reglerade former (bet. 1997/98:JuU1, rskr. 1997/98:87). I anledning av tillkännagivandet har Domstolsverket den 1 september 1998 på regeringens uppdrag redovisat dels i vilken utsträckning utbildning och information i dag erbjuds nämndemän, dels en plan för introduktionsutbildning och fortbildning av nämndemän.

## Ett modernt IT-stöd

Av stor vikt för domstolarnas effektivitet är det arbete som Domstolsverket bedriver för att ge domstolarna ett modernt IT-stöd. Vid utgången av 1997 hade det databaserade målhanteringsystemet (MÅHS) införts vid ett sextiotal underrätter. Arbetet med MÅHS fortsätter med inriktning dels på att vidareutveckla underrättsversionen, dels på att skapa en version för överrätterna. IT-stödet har även i övrigt utvecklats. Så har t.ex. införandet av Exchange (elektronisk posthantering) och verktyget SMS (Systems Management Server) för övervakning och distribution av program nyligen avslutats. Genom

samarbetet med övriga myndigheter i Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) bedrivs utvecklingen av domstolsväsendets IT-stöd i hög utsträckning utifrån ett rättskedjersperspektiv.

#### Domstolsverkets roll i reformarbetet

Det fortsatta reformarbetet kommer således att bedrivas i nära samverkan med domstolarna och domstolspersonalen. Detta innebär att Domstolsverket kommer att få en drivande och stödjande roll i reformarbetet. Det kommer bl.a. att krävas att verket i hög grad tar egna initiativ i frågor om förändringar avseende domstolarnas organisation och arbetsmetoder. Det blir en uppgift för verket att fänga upp och bearbeta de idéer och önskemål om reformer som finns inom domstolsväsendet. Här kommer det att bli nödvändigt för verket att finna nya former och utveckla nya forum för diskussion med domstolspersonalen. Det ovan nämnda chefsutvecklingsprogrammet kan förväntas fylla en viktig funktion i det här sammanhanget. Under utbildningen behandlas nämligen bl.a. domstolschefens ansvar för utveckling av arbetsrutiner och arbets sätt. Då det är viktigt att utvecklingen av organisation och arbetsformer så långt möjligt sker så att en samverkan med andra verksamheter underlättas ställs det även krav på Domstolsverket att i större utsträckning än tidigare samarbeta med andra myndigheter. Den förändrade inriktningen av Domstolsverkets arbete och tillkommande uppgifter kommer att nödvändiggöra såväl resursförstärkningar som vissa organisationsförändringar.

#### Domarrollen och tillsättningen av högre domartjänster

I enlighet med riksdagens tillkännagivande (bet. 1997/98:JuU24, rskr. 1997/98:228) har regeringen den 1 oktober 1998 beslutat att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över förfarandet vid utnämning av högre domare (dir. 1998:84). Kommittén har även fått i uppdrag att lämna förslag om hur domstolschefens roll kan utformas så att den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten förstärks. Kommittén skall vidare överväga om det finns anledning att införa en möjlighet att tidsbegränsat anställa dom-

stolschefer. Kommittén skall slutligen se över kriterierna vid tillsättning av ordförande i Högsta domstolen och Regeringsrätten samt överväga vilka uppgifter och vilket ansvar han eller hon skall ha som chef för domstolen. Uppdraget skall redovisas senast den 3 januari 2000. I det här sammanhanget kan även nämnas att regeringen avser att ge Domstolsverket i uppdrag att se över rutinerna inom Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet i syfte att stärka kvaliteten på beredningen av tillsättningsärendena.

#### 6.4.3 Domstolarnas avdelningsindelning

---

Regeringens förslag: Bestämmelserna om avdelningsindelning vid hovrätter, kammarrätter, tingsrätter och länsrätter ändras så att det blir möjligt för domstolarna att i högre utsträckning själva besluta om sin organisation.

---

#### Ärendet och dess beredning

Enligt gällande bestämmelser i rättegångsbalken och lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar *skall* hovrätt, *är* kammarrätt och *får* tingsrätt respektive länsrätt vara delad i avdelningar. Beträffande överrätts- och länsrättsavdelningarna lämnas vidare vissa föreskrifter angående den närmare sammansättningen av avdelningarna. Antalet avdelningar fastställs för såväl överrätterna som underrätterna för närmast följande budgetår genom regeringens regleringsbrev för domstolsväsendet.

I en promemoria som utarbetats inom Justitiedepartementet lämnas förslag till ändringar i rättegångsbalken och lagen om allmänna förvaltningsdomstolar som innebär

- att hovrätt och kammarrätt inte med nödvändighet behöver vara indelade i avdelningar samt
- att avdelningarnas närmare sammansättning inte regleras i lag.

Promemorian har remitterats till samtliga hovrätter och kammarrätter, tingsrätterna och länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Domstolsverket. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju98/2091).

Förslaget faller inom Lagrådets granskningsområde. De föreslagna ändringarna är emellertid

av okomplicerad beskaffenhet. De rör inte frågan hur domstolarna skall vara sammansatta i den dömande verksamheten utan endast hur deras interna organisation skall vara utformad för att de på bästa sätt skall kunna fullgöra sin verksamhet. I sak innebär ändringarna endast att regleringen avseende överrätterna anpassas till vad som redan gäller för underrätterna samt att det överlämnas till domstolarna att själva besluta om den närmare sammansättningen av avdelningarna. Regeringen bedömer därför att Lagrådets yttrande skulle sakna betydelse.

**Promemorians förslag** överensstämmer i sak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, samtliga tingsrätter och länsrätter samt Domstolsverket tillstyrker eller motsätter sig inte förslaget. Göta hovrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland och Kammarrätten i Jönköping avstyrker förslaget. De negativa remissinstanserna efterlyser en diskussion angående frågan om i vad mån lagföreskrifter om domstolarnas organisation kan tas bort utan att det strider mot föreskrifterna i 11 kap. 4 § regeringsformen. Göta hovrätt och Kammarrätten i Jönköping menar också att det från arbetsrättslig synpunkt är tveksamt att beröva en redan fullmaktsanställd lagman med chefskap över en avdelning den uppgiften genom att inrätta en storavdelning med en annan lagman som chef.

**Skälen för regeringens förslag:** Vad först angår den konstitutionella frågan innebär de föreslagna ändringarna ingen ändring såvitt avser kravet att huvuddragen av domstolarnas organisation skall vara reglerade i lag. Som framgår ovan ges reglerna endast en ändrad innebörd.

Den nuvarande regleringen innebär dels att hovrätt eller kammarrätt aldrig kan bestå av färre än två avdelningar, dels att överrätternas och länsrätternas möjligheter att pröva olika organisationslösningar begränsas. Regleringen har i praktiken lett till att överrätterna i dag är organiserade på ett likartat sätt, utan hänsyn till t.ex. målunderlag eller behov av specialisering.

Nuvarande reglering bör därför ändras så att det blir möjligt för domstolarna att pröva olika organisationsmodeller och att själva bestämma antalet avdelningar samt dessas närmare sammansättning och storlek.

Lagändringarna kommer att följas upp med ändringar i domstolsinstruktionerna av innebörd att överrätterna och underrätterna själva beslutar om indelning i avdelningar samt om avdelningarnas närmare sammansättning.

Som påpekats av några remissinstanser kommer domstolarnas frihet i viss utsträckning att begränsas av att det även i fortsättningen är Domstolsverket som beslutar om medelstilldelning och regeringen som beslutar om domarutnämningar. De föreslagna regeländringarna kommer dock enligt regeringens uppfattning att ge domstolarna ökat utrymme för att själva ta initiativ till och genomföra organisationsförändringar.

Vad avser frågan om vilka organisatoriska förändringar som är möjliga från arbetsrättslig synpunkt blir det närmast en uppgift för den enskilda domstolens ledning att från fall till fall göra en bedömning av detta. Det kan emellertid konstateras att anställningen som överrättslagman eller chefsrådman inte är ovillkorligen förenad med chefskap över en avdelning. Det förekommer redan i dag att underrätter har chefsrådmän trots att de inte är avdelningsindelade och att överrätter har fler lagmän och vice ordförande än avdelningar. Beslutet att indela lagmännen eller chefsrådmännen som chef för en avdelning fattas enligt domstolsinstruktionerna av domstolsledningen vid den domstol där han eller hon är anställd för en viss tidsperiod. Det torde alltså vara möjligt att förändra organisationen vid ingången av en ny sådan tidsperiod. I praktiken kommer organisatoriska förändringar givetvis också att kunna genomföras under löpande period i samband med pensionsavgångar, nyanställningar eller efter frivillig överenskommelse mellan de berörda.

## 6.5 Anslag

### C1 Domstolsväsendet m.m.

**Tabell 6.2 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor				
1997	Utfall	2 953 626	Anslags- sparande	158 046
1998	Anslag	2 979 279	Utgifts- prognos	3 027 400
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>3 056 983</b>		
2000	Beräknat	3 118 316 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	3 160 195 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 3 061 483 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 3 061 483 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Domstolsväsendets anslag uppgick 1997 till 2 916 miljoner kronor. Under året förbrukades 2 954 miljoner kronor vilket ledde till att anslags-sparandet minskade till 158 miljoner kronor. Under 1998 beräknas anslagsförbrukningen överstiga anvisade medel med drygt 48 miljoner kronor. Regeringens bedömning är att resterande överskott (ca 110 miljoner kronor) kommer att vara förbrukat vid ingången av år 2001.

### Regeringens överväganden

#### Avgiftsbelagd verksamhet

**Tabell 6.3 Avgiftsbelagd verksamhet**

Tusental kronor			
Offentligrättslig verksamhet	Intäkter till inkomstitel (Som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras	
Utfall 1997	61 000	8 636	
Prognos 1998	65 000	8 000	
Budget 1999	74 000	8 000	

Under innevarande år kommer domstolsväsendet enligt prognos att leverera in avgiftsinkomster motsvarande ca 65 miljoner kronor på inkomstitel. Avgifterna består av ansökningsavgifter (ca 30 miljoner kronor), kungörandeavgifter (ca 22 miljoner kronor) och expeditionsavgifter (ca 13 miljoner kronor). För 1999 beräknas även avgiftsintäkter till inkomstitel om 9 miljoner kronor med anledning av miljöbalken.

#### Slutsatser

Regeringens bedömning av domstolsväsendets verksamhet redovisas i avsnitt 6.3. Som nämnts ovan beräknas domstolsväsendet under 1998

förbruka närmare 48 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten. Trots det kommer domstolarna att ha ett relativt stort anslags-sparande i behåll vid utgången av budgetåret. Vidare är tingsrätternas arbetsläge sådant att det bör vara möjligt att frigöra och omfördela resurser från tingsrättsorganisationen till övriga domstolar. Domstolsverkets behov av resursförstärkning kommer under 1999 att kunna tillgodoses genom anslagssparande. Detta innebär att domstolsväsendet inte kommer att vara i behov av något resurstillskott för att klara verksamheten under 1999.

År 1999 tillförs anslaget 28 miljoner kronor till följd av införandet av miljöbalken och att miljödomstolarna fr.o.m. den 1 januari 1999 bland annat övertar Koncessionsnämndens verksamhet. Av beloppet är cirka 19 miljoner kronor en överföring från utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård och cirka 9 miljoner kronor ökade avgiftsintäkter med anledning av miljöbalken. Vidare överförs 12 miljoner kronor till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner till följd av att kommunerna i ökad utsträckning skall hjälpa föräldrar att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge vilket förväntas medföra ökade kostnader för kommunerna samtidigt som domstolarnas kostnader minskar. Med anledning av att utbetalningar till likvidatorer från och med 1999 kommer att hanteras av Patent- och registreringsverket och då Marknadsdomstolen övertar vissa arbetsuppgifter från Stockholms tingsrätt överförs 9,8 miljoner kronor till utgiftsområde 24 Näringsliv.

Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler med mera räknas anslaget upp med drygt 60 miljoner kronor.

Vid anslagsberäkningen har slutligen en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen avser en korrigerigering av den justering som genomfördes av anslagen för år 1998 med anledning av att sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området förändrades. I enlighet med tilläggsbudgeten i denna proposition justeras anslaget upp med 11 miljoner kronor.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget för 1999 fastställs till 3 056 983 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 3 118 316 000 kronor respektive 3 160 195 000 kronor.

**Tabell 6.4 Beräkning av anslaget för 1999***Tusental kronor*

Anslag 1998	2 979 279
Pris- och löneomräkning	60 505
Justering av premier	11 012 <sup>1</sup>
Rampåverkande överföringar, nettoförändringar	6 187
<b>Förslag 1999</b>	<b>3 056 983</b>

<sup>1</sup>Justeras på tilläggsbudget i denna proposition





## 7 Kriminalvården

### 7.1 Omfattning

Kriminalvårdens huvuduppgifter är att verkställa påföljderna fängelse och skyddstillsyn, att ansvara för övervakningen av villkorligt frigivna och att utföra särskilda personutredningar i brottmål. Från den 1 januari 1999 ansvarar kriminalvården också för verkställighet av samhällstjänst när en villkorlig dom har kombinerats med en föreskrift om samhällstjänst.

Kriminalvården ansvarar dessutom för verksamheten vid häktena. Kriminalvården sköter också transporter av personer som skall avvisas eller utvisas från Sverige.

Kriminalvårdsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för all kriminalvårdsverksamhet. Styrelsen är chefsmyndighet för sex regionmyndigheter och 37 lokala kriminalvårdsmyndigheter samt Transporttjänsten. I administrativt hänseende är styrelsen chefsmyndighet även för Kriminalvårdsnämnden och de 30 övervakningsnämnderna.

### 7.2 Utgiftsutveckling

#### Utgiftsutvecklingen

Milljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag 1998 <sup>1</sup>	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>2</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>3</sup>
3 816,4	3 372,1	3 885,0	<b>3 639,1</b>	3 822,8	3 890,5

<sup>1</sup> Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

<sup>2</sup> Motsvarar 3 755,1 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 3 763,1 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

- Innehållet i verksamheten har fortsatt att utvecklas. Det innebär bl.a. att metoder för kvalitetssäkring av den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten har utarbetats.
- Möjligheterna till sysselsättning och gemensamhet under häktetiden har fortsatt att öka.
- Insatserna för att bekämpa narkotikamissbruk har ökat.
- Förutsättningarna för ett mer konsekvent och tydligt innehåll i frivårdspåföljderna har förbättrats genom att föreskrifter och allmänna råd har tagits fram.
- Kriminalvården har förbrukat 54 miljoner kronor mer än vad som har anslagits för verksamheten. Vid budgetårets slut uppgick det ackumulerade överskottet till 720 miljoner kronor.

#### Förändringar

- Under budgetåret minskade medelbeläggningen vid kriminalvårdsanstalterna med fem procentenheter jämfört med föregående budgetår.
- Till följd av den minskade beläggningen lades nio anstalter ned. Därutöver genomfördes platsminskningar på ett antal anstalter. Sammanlagt minskade antalet anstaltsplatser med 447 stycken, varav 392 var öppna platser. Antalet häktesplatser minskade med 13.

- Regeringen har överlämnat åt Kriminalvårdsstyrelsen att fatta beslut om häktes- och anstaltsorganisationens närmare utformning.

#### Prioriteringar

- Frigivningsförberedelserna skall förstärkas.
- Satsningarna på brotts- och missbruksrelaterade program, utbildning och arbete samt annan meningsfull sysselsättning skall fortsätta.
- Arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med ökad intensitet.
- Alternativen till fängelse skall utvecklas ytterligare.
- Insatserna för att förbättra de långtidsdömdas situation skall öka.
- Förutsättningar skall skapas för att ytterligare utveckla den inre säkerheten i anstalterna.
- Adekvat vård och behandling för intagna med psykiska störningar skall säkerställas.
- Satsningarna på att förbättra förhållandena för de häktade skall fortsätta. Förutsättningarna för gemensamma aktiviteter och annan sysselsättning skall öka.

### 7.3 Resultatbedömning

Det övergripande målet för rättsväsendet och därmed också för kriminalvården är att tillgodose den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Målet för kriminalpolitiken är att verka för en minskning av brottsligheten och öka människors trygghet. Kriminalvårdens verksamhet skall kännetecknas av en human människosyn, god omvårdnad och ett aktivt påverkansarbete med iakttagande av hög grad av säkerhet samt respekt för den enskildes integritet och rättssäkerhet. Verksamheten skall inriktas på att motverka återfall i brott.

Vid bedömningen av kriminalvårdens resultat är bl.a. följande verksamhetsmål för 1997 av särskilt intresse.

- Innehållet i frivårdspåföljderna skall bli mer tydligt och konsekvent.

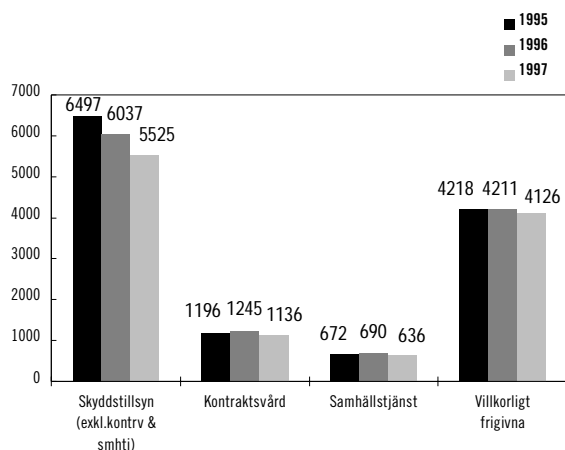
- Omfattningen av de brotts- och missbruksrelaterade programmen skall öka liksom antalet intagna som får ta del av dessa.
- Omhändertagandet av de psykiskt störda skall förbättras.
- Arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med fortsatt intensitet.
- De insatser som görs för att den intagne vid frigivningen skall få bostad, sysselsättning och försörjning skall öka.
- Förhållandena för häktade skall göras mer humana.
- En hög grad av säkerhet skall vidmakthållas vid häkten och anstalter.

#### 7.3.1 Frivård

Under 1997 minskade antalet personer som dömts till frivårdspåföljd med sex procent jämfört med föregående år. Antalet frivårdsklienter var i medeltal 11 423. Andelen skyddstillsynsdomar av det totala antalet brottmålsdomar är dock i stort sett oförändrad jämfört med föregående år. Under det första halvåret 1998 har medelantalet personer som dömts till frivårdspåföljd minskat med sex procent jämfört med samma period föregående år.

I samband med att försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll har utvidgats till att omfatta hela landet har antalet fängelsedömda som avtjänat sitt straff genom intensivövervakning ökat från i medeltal 49 år 1996 till i medeltal 362 år 1997. Under det första halvåret 1998 avtjänade i medeltal 392 personer per dag sitt fängelsestraff genom intensivövervakning.

Diagram 7.1 Frivårdsklienter



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Ett av verksamhetsmålen var att innehållet i frivårdspåföljderna skulle bli mer tydligt och konsekvent. I detta syfte har ett antal föreskrifter och allmänna råd tagits fram. Det har fastställts en s.k. basnivå för bl. a. kontaktfrekvens mellan den övervakade och övervakaren samt för den övervakades deltagande i olika brotts- och missbruksrelaterade program. Resultatet av arbetet är enligt Kriminalvårdsstyrelsen en större enhetlighet i frivårdens arbete. Enligt styrelsens bedömning har utvecklingen inom frivården också medfört att det skapas större förutsättningar för att dels kvalitetssäkra innehållet i verksamheten, dels följa upp effekterna av vidtagna åtgärder.

Som framgår av avsnitt 7.3.2 om anstalter har metoder för kvalitetssäkring av programverksamheten tagits fram.

### Kostnader

De totala kostnaderna för frivården har ökat med tolv procent under 1997. För intensivövervakning med elektronisk kontroll anger Kriminalvårdsstyrelsen i sin årsredovisning för 1997 en kostnad på 1 110 kr per övervakningsdygn. Kriminalvårdsstyrelsen har förklarat den höga kostnaden bl.a. med att tekniken har fungerat dåligt, vilket har medfört att personalkostnaderna för kontrollbesök skjutit i höjden. Eftersom försöksverksamheten utvidgades till samtliga frivårdsmyndigheter under 1997 har kostnaderna för att organisera verksamheten, utbilda personal och införskaffa utrustning varit höga. Kriminalvårdsstyrelsens bedömning är att kostnaderna gradvis kommer att sjunka till en betydligt lägre

nivå när tekniken fungerar tillfredsställande och verksamheten har funnit sin form.

Den redovisade kostnaden översteg kostnaden enligt tidigare beräkningar från Kriminalvårdsstyrelsen och Brottsförebyggande rådet (BRÅ) med mer än det dubbla. BRÅ har därför gjort en fördjupad analys av kostnaderna för intensivövervakningen under 1997. BRÅ har gjort bedömningen att kostnaden inte översteg 600 kronor per övervakningsdygn. Detta överensstämmer också med vad Kriminalvårdsstyrelsen har budgeterat för verksamheten med intensivövervakning för 1999. Skillnaden mellan kostnaden enligt Kriminalvårdsstyrelsens årsredovisning och kostnaden enligt BRÅ beror på att styrelsen och BRÅ har använt olika metoder för beräkningarna. Kriminalvårdsstyrelsens beräkningar baserades på en enkätundersökning bland frivårdspersonal som genomfördes i april 1997. Hänsyn kom därmed inte att tas till att kostnaderna var högre i början av året och sedan minskade. BRÅ har, bl.a. genom intervjuer med frivårdspersonal, beräknat kostnaden för den faktiska tidsåtgången i ett specifikt intensivövervakningsfall. Kostnaden har därefter justerats för att spegla förhållanden under 1997.

### 7.3.2 Anstalter

#### Verkställighetens innehåll

Ett av målen för anstaltsverksamheten var att omfattningen av brotts- och missbruksrelaterade program skulle öka liksom antalet intagna som får ta del av dessa. Kriminalvården skulle också säkerställa en hög kvalitet i programverksamheten.

Den totala sysselsättningsgraden för de intagna var 82,6 procent, vilket är något högre jämfört med föregående budgetår. Kriminalvårdsstyrelsen anser att sysselsättningsgraden troligen inte kan bli högre, eftersom den outnyttjade tiden bl.a. utgörs av sådana inslag som permissioner och andra former av vistelse utanför anstalt.

**Tabell 7.1 Sysselsättningstimmar i anstalt 1995 - 1997  
(1 000 timmar)**

Sysselsättning	1995		1996		1997	
Arbetsdrift	2 700	40 %	2 492	38 %	2 118	36 %
Utbildning	1 017	15 %	878	13 %	877	15 %
Intern service	1 741	26 %	1 421	22 %	1 243	21 %
Brotts-och missbruks relaterade program	559	8 %	851	13 %	735	12,5%
Övr. syssel-sättning med ersättning	596	9 %	750	11 %	723	12 %
Frigång	166	2 %	165	3 %	168	3 %
<b>Summa</b>	<b>6 779</b>	<b>100%</b>	<b>6 557</b>	<b>100%</b>	<b>5 863</b>	<b>100%</b>

Inslaget av brotts- och missbruksrelaterade program har inte har ökat. Skälet till detta är enligt Kriminalvårdsstyrelsen att särskilda program för rattylleridömda, som tidigare var av relativt stor omfattning, har minskat. Minskningen är en följd av att de rattylleridömda i allt större utsträckning avtjänar sina straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll och därmed deltar i programverksamhet inom frivården.

Arbetet med att kvalitetssäkra programverksamheten fortsätter. Under budgetåret har kriminalvården bl.a. börjat tillämpa riktlinjerna i handboken Krav&Råd, som ett stöd och en hjälp vid bl.a. utvecklingen av programmen samt för uppföljning och kvalitetssäkring.

#### Intagna med särskilda behov på grund av psykiska störningar

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen får de intagna i stort sett sina behov av psykiatrisk vård tillgodosedda av sjukvårdshuvudmännen. Kriminalvården har träffat skriftliga överenskommelser om vård och bedömning av intagna med vissa regionala sjukvårdsenheter. Under 1997 öppnades en stödavdelning vid kriminalvårdsanstalten Storboda. Vid utgången av 1998 kommer det att finnas ytterligare två sådana avdelningar. Introduktion i psykiatri och psykologi ingår i den obligatoriska grund- och vidareutbildningen av vårdare samt i specialutbildningar med inriktning mot missbruk och sexualbrottslighet. Det pågår också ett arbete med att kvalitetssäkra kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet.

#### Sexualbrottsdömda

Av de sexualbrottsdömda har 90 procent av den kategorin varit placerade på de anstalter som bedriver särskild programverksamhet för sexualbrottsdömda.

#### Unga lagöverträdare

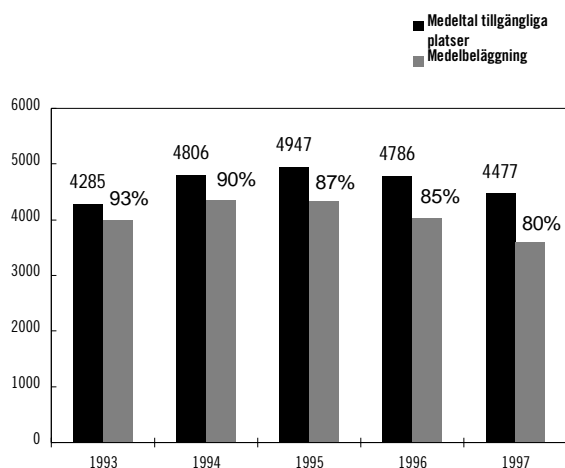
Kriminalvården har gjort särskilda insatser för de dömda under 21 år. Fängelsedömda under 21 år placeras som regel vid ett fåtal anstalter där verksamheten är inriktad på de ungas behov av bl.a. studier och arbetsträning. Den övergripande målsättningen är att motverka återfall i brott.

#### Frigivningsförberedelser

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller i årsredovisningen att behovet av stöd till den enskilde i samband med frigivningen är stort och att samarbetet med andra myndigheter måste öka för att de intagnas behov av stöd och rehabilitering skall kunna tillgodoses på bästa sätt. Kriminalvården utarbetar föreskrifter och allmänna råd för verkställighetsplanering, innefattande bl.a. planering av frigivningen.

#### Beläggningssituation och kostnader

Antalet lagakraftvunna fängelsedomar har minskat från 16 119 år 1993 till 13 408 år 1997. Under det första halvåret 1998 har antalet lagakraftvunna fängelsedomar dock ökat.

**Diagram 7.2 Medeltal tillgängliga platser och beläggning (i procent), anstalt**

Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Den minskade beläggningen under 1997 är främst en följd av den utvidgade försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll. Nio anstalter har avvecklats under 1997 på grund av den låga beläggningen. Vid ytterligare fem anstalter har platsminskningar genomförts. Kriminalvårdsstyrelsen avser att under 1998 avveckla tre anstalter. Därutöver planerar styrelsen att minska antalet platser vid några anstalter och därmed reducera antalet årsarbetskrafter. Regeringen har beslutat att antalet regioner skall minskas med en från den 1 januari 1999. Det innebär att Örebroregionen kommer att upphöra.

Beläggningsminskningen vid kriminalvårdsanstalterna har avstannat under 1998. Det första halvåret 1998 var i medeltal 86 procent av de tillgängliga platserna belagda.

För 1999 prognostiserar Kriminalvårdsstyrelsen en medelbeläggning i anstalterna på omkring 3 530 intagna, vilket innebär en medelbeläggning på 86 procent av de tillgängliga platserna. Enligt prognosen kommer beläggningen att variera från 80 procent i klass I-anstalterna till 94 procent i klass IV-anstalterna.

De totala kostnaderna för anstalterna har ökat under perioden 1993/94 till och med 1996, men har legat stilla under 1997. Den totala kostnaden per producerat värddygn för anstalterna har ökat med 14 procent från 1996 till 1997. Under 1997 var kostnaden för ett producerat värddygn 2 336 kronor i säkerhetsklass I och 1 421 kronor i säkerhetsklass IV. Den ökade kostnaden beror främst på att antalet intagna har minskat relativt kraftigt utan att de fasta kostnaderna har kunnat reduceras i samma takt.

### 7.3.3 Häkten

Verksamhetsmålet när det gäller häktesverksamheten var att kriminalvården på olika sätt skulle förbättra förhållandena för de häktade.

Vid samtliga häkten planeras eller genomförs förändringar av lokalerna i syfte att möjliggöra gemensamma aktiviteter för de häktade. Antalet platser med möjlighet till gemensamma aktiviteter ökar därmed fortlöpande.

De häktade erbjuds gemensamma aktiviteter och annan sysselsättning i allt mer utökad omfattning. Antalet timmar med sysselsättning som är ersättningsberättigad ökade under 1997 med 24 procent jämfört med 1996. Vissa häkten kan redan i dag erbjuda de häktade gemensamma aktiviteter åtta timmar per dag. Program som syftar till att motivera häktade som har missbruksproblem till behandling har utvecklats.

**Tabell 7.2 Sysselsättningstimmar vid häkten 1995 - 1997 (1 000 timmar)**

Sysselsättning	1995		1996		1997	
Arbetsdrift	146	65 %	211	44 %	291	49 %
Utbildning	57	25 %	104	22 %	113	19 %
Intern service	4	2 %	66	14 %	80	13 %
Brotts-och missbruksrelaterade program	11	5 %	43	9 %	44	7 %
Övr. sysselsättning med ersättning	6	3 %	55	11 %	67	11 %
<b>Summa</b>	<b>224</b>	<b>100 %</b>	<b>479</b>	<b>100 %</b>	<b>595</b>	<b>100 %</b>

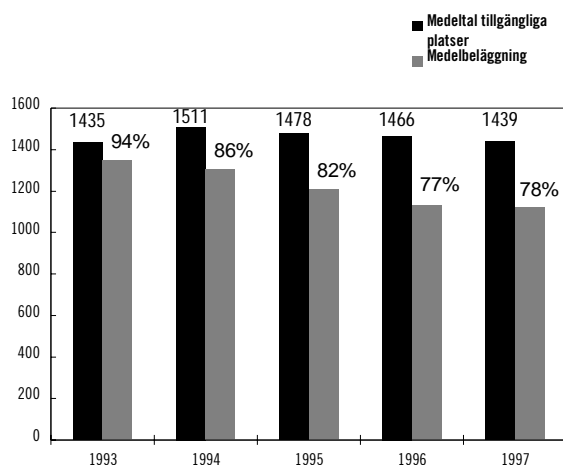
Andelen häktade med restriktioner har under den senaste femårsperioden minskat från omkring 50 procent till 38 procent under 1997. Möjligheterna att bryta isoleringen för häktade med restriktioner är visserligen begränsade men s.k. samsittning med andra häktade med restriktioner förekommer. Kriminalvårdsstyrelsen för också diskussioner med Riksåklagaren om ett förenklat förfarande vid besök till häktade med restriktioner av myndighetspersoner och av externa resurspersoner som anlitas för verksamhet i häktets regi.

Andelen intagna i häkte med verkställbar dom som väntar på anstaltsplats har under den senaste femårsperioden minskat från omkring tio procent till omkring sex procent under år 1997.

Väntetiden har dock ökat under det första halvåret 1998.

### Beläggningssituation och kostnader

Diagram 7.3 Medeltal tillgängliga platser och beläggning (i procent), häkte



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Det första halvåret 1998 var 85 procent av de tillgängliga platserna belagda.

Totalt har kostnaderna per vård dygn för häktena ökat endast marginellt mellan 1996 och 1997.

#### 7.3.4 Bekämpningen av narkotikamissbruk i häkten och anstalter

Kriminalvården bekämpar narkotikamissbruket i anstalterna genom att differentiera de intagna, tillhandahålla missbruksrelaterad programverksamhet, genomföra kontroller, dvs. urinprovstagningar och visitationer, samt driva särskilda projekt. Även i häktena erbjuds de intagna missbruksrelaterad programverksamhet och genomförs visitationer.

Även om missbruk av narkotika är ett sällsynt problem på majoriteten av landets anstalter är det ett dagligt problem på några få. Under 1997 rapporterade ca 60 procent av anstalterna att det sällan eller aldrig förekom missbruk. Ett fåtal anstalter rapporterade att de så gott som dagligen hade problem med narkotikamissbruk. Antalet beslag av narkotika i anstalt är lågt. Samtidigt har antalet kontroller genom visitationer ökat.

De senaste åren har ca 40 procent av samtliga intagna i anstalt bedömts vara narkotikamiss-

brukare. I oktober 1997 hade den andelen ökat till närmare 46 procent. Ökningen beror enligt Kriminalvårdsstyrelsen inte på en förändring av missbruket. Förklaringen är i stället att definitionen av narkotikamissbrukare har ändrats och att många korttidsdömda, som inte har narkotika-problem, avtjänar sitt fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Antalet narkotikamissbrukare i anstalt har alltså inte ökat.

Antalet särskilda platser i anstalt avsedda för motivations- och behandlingsarbete med narkotikamissbrukare har ökat. Den 1 oktober 1997 fanns 573 sådana platser. Vid två tillfällen varje år mäts hur stor andel av narkotikamissbrukarna som deltar i olika behandlingsåtgärder vid mätningstidpunkten. De senaste årens mätningar har andelen varit närmare 40 procent. Vid mätningar i april och oktober 1997 var motsvarande andel 47 respektive 44 procent.

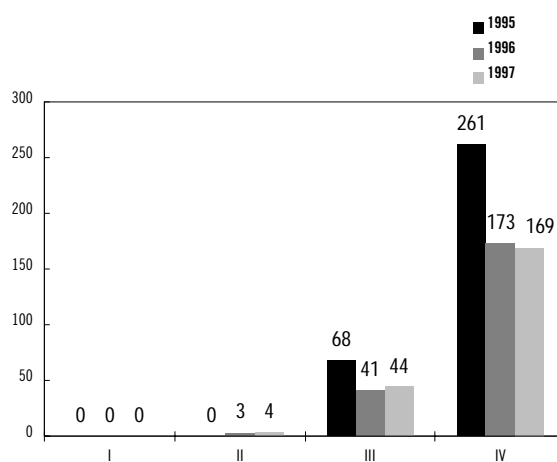
Under 1997 har kriminalvården drivit det s.k. KARTNARK-projektet för att utreda frågor som i vid mening berör narkotikaproblemet i anstalter och häkten. Projektet skall resultera i förslag till åtgärder och strategier för en effektivare narkotikabekämpning. En slutrapport kommer att färdigställas under hösten 1998.

Regeringen återkommer till arbetet med narkotikabekämpningen i avsnitt 7.4.3.

#### 7.3.5 Säkerheten i häkten och anstalter

Det har under de senaste sex åren inte förekommit någon rymning från klass I-anstalt.

Diagram 7.4 Antal rymningar per säkerhetsklass



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Den fortsatt låga nivån av antalet direktrymningar är enligt Kriminalvårdsstyrelsen sannolikt en följd av bl.a. en mer realistisk differentiering, förbättringar av den tekniska säkerheten, kontaktmannaskapet och ökade utbildningsinsatser.

Andelen permissioner som missköts genom avvikelser har minskat stadigt under de senaste tio åren och uppgick under 1997 till 0,6 procent.

Under 1997 har sammanlagt 13 intagna i häkte avvikit. Tre avvikelser har skett direkt från häkten medan de övriga tio skett vid transporter, rättegångar eller andra förrättningar utanför häkteslokalerna. Under de senaste fyra åren har antalet avvikelser i samband med att intagna i häkte vistas utanför häkte halverats.

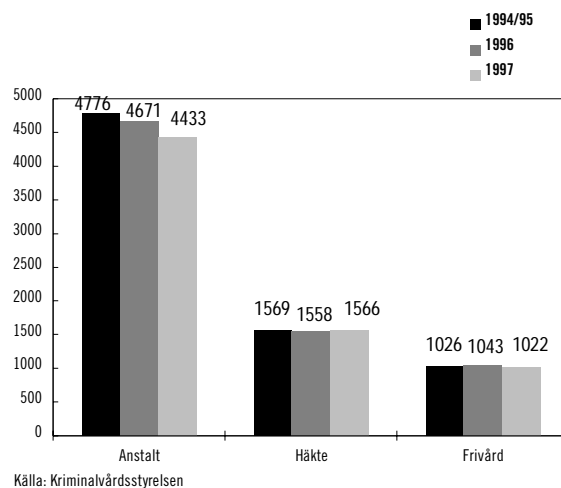
Antalet anmälningar om hot och våld mot anställda vid anstalterna har minskat under 1997 jämfört med 1996 och ligger på en lägre nivå även jämfört med 1995. I häktena ökade antalet anmälningar under 1997 jämfört med året dessförinnan men ligger på samma nivå som 1995.

En arbetsgrupp inom kriminalvården har under 1998 presenterat den s.k. RSS-rapporten, för att beskriva risk-, skydds- och säkerhetsarbetet vid klass I-anstalterna. I rapporten föreslås åtgärder för att minska förekomsten av hot och våld såväl mellan de intagna som från de intagna mot personalen. År 1997 etablerades riksmottagningen på Kriminalvårdsanstalten Kumla. Mottagningen har enligt Kriminalvårdsstyrelsen på ett påtagligt sätt ökat förutsättningarna för att skaffa ett bättre underlag för säkerhetsmässiga bedömningar när det gäller de intagna (jfr avsnitt 7.4.6).

### 7.3.6 Personalsituationen

Antalet årsarbetskrafter inom kriminalvården var 7 747 år 1997 och 7 937 under år 1996. Det genomsnittliga antalet anställda var 8 360 under 1997 och 8 580 under 1996. Att medeltalet anställda och antalet årsarbetskrafter skiljer sig åt beror på att kriminalvården har ett relativt stort antal vikarier som endast arbetar en viss del av året eller enstaka dagar/timmar under en månad.

Diagram 7.5 Antal årsarbetskrafter



Trots minskningen i antalet årsarbetskrafter har den arbetade tiden för vårdare per belagd plats ökat. För häktena redovisas en minskning jämfört med 1996, men sett över en längre tidsperiod har en ökning ägt rum även där.

Nästan 42 procent av de som var anställda i oktober 1997 var kvinnor. Andelen kvinnor bland cheferna har fortsatt att öka och var 30 procent i oktober 1997.

### 7.3.7 Regeringens bedömning

Flertalet av verksamhetsmålen för kriminalvården får anses uppfyllda. Kriminalvårdsstyrelsens underlag för en bedömning av verksamheten måste emellertid förbättras. Metoderna för resultatanalysen måste också förbättras.

#### Frivård

Genom utvecklingen av samhällstjänst och intensivövervakning med elektronisk kontroll har frivården fått en ny roll inom kriminalvården. Nya arbetsuppgifter har tillkommit och samarbetet med andra verksamhetsgrenar har ökat. Frivården har hittills bemästrat den nya rollen på ett bra sätt. Regeringens bedömning av frivårdens verksamhet försvaras emellertid av att kriminalvårdens redovisning inte är tillräckligt klargörande. Regeringen konstaterar dock att förutsättningarna för ett mer tydligt och konsekvent innehåll i frivårdspåföljderna har ökat genom bl.a. de nya föreskrifter och allmänna råd som kriminalvården har utfärdat. Det är inte möjligt att med kriminalvårdens redovisning som ut-

gångspunkt avgöra om de åtgärder som har vidtagits har medfört att antalet frivårdspåföljder har ökat på bekostnad av antalet fängelsestraff. Regeringen kommer att utvärdera användningen av sådana påföljder och verkställighetsformer som är avsedda att utgöra alternativ till fängelsestraff. När det gäller intensivövervakning med elektronisk kontroll har BRÅ sedan tidigare i uppdrag att utvärdera verksamheten i samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen.

### Anstalter

Flertalet av målen för anstaltsverksamheten har uppnåtts.

Särskilda insatser har gjorts för unga lagöverträdare genom att dömda under 21 år placeras på anstalter där de deltar i programverksamhet som tar sikte på de ungas behov. Dömda för sexualbrott erbjuds behandling som syftar till att förhindra återfall i sådana brott. Det är emellertid inte möjligt att uttala sig om effekterna av nämnda åtgärder.

Som framgår av resultatredovisningen har kriminalvården vidtagit olika åtgärder för att förbättra förutsättningarna för att intagna med psykiska störningar skall få sina särskilda behov tillgodosedda. Det står emellertid klart att kriminalvården måste utveckla metoder för att bättre följa upp hur behoven tillgodoses. Kriminalvårdsstyrelsen genomför också tillsammans med Rättsmedicinalverket en studie för att belysa frågor om omfattningen och karaktären av psykiska störningar i syfte att bereda de intagna adekvat behandling. Under 1997 har kriminalvården inrättat stödavdelningar i enlighet med regeringens krav. Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser av verksamheten på stödavdelningarna. Satsningarna på de psykiskt störda skall fortsätta. Regeringen överväger fortlöpande vilka åtgärder som är nödvändiga för att ytterligare förbättra situationen för de psykiskt störda.

När det gäller målet att frigivningsförberedelserna skall förbättras konstaterar regeringen att det inte av Kriminalvårdsstyrelsens redovisning framgår vilka åtgärder som har vidtagits för att öka insatserna för att den intagne skall få bostad, sysselsättning och försörjning vid frigivningen. Därför är det förenat med svårigheter att göra uttalanden om måluppfyllelsen. Det står emellertid helt klart att kriminalvården även i framtiden under hela verkställigheten måste prioritera insatser som medverkar till att underlätta den

dömdes övergång från kriminalvård i anstalt till ett liv i frihet. Särskilt gäller detta de långtidsdömda. Detta är en av de viktigaste uppgifterna för kriminalvården i framtiden och ett väsentligt led i det brottsförebyggande arbetet. På regeringens uppdrag har BRÅ gjort en kartläggning av frigivningssituationen för personer som avtjänar fängelsestraff. I avsnitt 7.4.1 återkommer regeringen till kartläggningen och frigivningsförberedelserna.

### Häkten

Kriminalvården har vidtagit betydelsefulla åtgärder för att förbättra förhållandena för de häktade. Arbetet med att öka möjligheterna till gemensamma aktiviteter för häktade som inte har restriktioner har fortsatt. Även för häktade med restriktioner har förhållandena generellt sett förbättrats. Målen för häktesverksamheten får därmed anses uppfyllda. Att fortsätta arbetet med att förbättra förhållandena för de häktade skall även i fortsättningen vara en prioriterad uppgift för kriminalvården. För att förbättra häktesverksamheten har regeringen föreslagit en ändring i lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. Ändringen innebär att intagna i häkte som huvudregel skall ges tillfälle att vistas tillsammans med andra intagna (se prop. 1997/98:104, bet. 1997/98:JuU22 och rskr. 1997/98:227). Ändringen, som träder i kraft den 1 januari 1999, kommer att påskynda utvecklingen av häktesverksamheten. Samtidigt träder nya bestämmelser om restriktioner för häktade i kraft. Antalet häktade med restriktioner beräknas därigenom att minska.

### Verksamheten med brotts- och missbruksrelaterade program

Det är positivt att metoder har tagits fram för att kvalitetssäkra de brotts- och missbruksrelaterade programmen. Regeringen anser emellertid att stor vikt också måste läggas vid att anpassa programmen till de dömdas behov och att utvärdera effekterna av verksamheten. I avsnitt 7.4.2 återkommer regeringen till programverksamheten.



## Bekämpning av narkotikamissbruk

En rad olika åtgärder har vidtagits för att bekämpa narkotikamissbruket i häkten och anstalter. Antalet deltagare i narkotikarelaterade program i anstalterna har ökat liksom antalet särskilda platser för intagna narkotikamissbrukare. Även omfattningen av visitationer i anstalterna har ökat. I häktena arbetar kriminalvården med att motivera missbrukare att påbörja behandling mot missbruket. Kontrollåtgärder vidtas även i häktena. Möjligheten att bekämpa narkotikamissbruk i häktena kommer att förbättras genom en ändring i lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. som träder i kraft den 1 januari 1999. Det blir då möjligt att i vissa fall ta blod-, urin eller utandningsprov på en häktad för kontroll av drogpåverkan (se prop. 1997/98:104, 1997/98:JuU22 och rskr. 1997/98:227). Sammantaget gör regeringen bedömningen att kriminalvården har ökat sina insatser på området. Bekämpningen av narkotikamissbruket måste också fortsättningsvis bedrivas med intensitet. Det skall även framledes vara en prioriterad uppgift för kriminalvården. I avsnitt 7.4.3 utvecklar regeringen sin syn på narkotikabekämpningen.

## Säkerheten i anstalter och häkten

Sedan december 1996 har fyra intagna i anstalt mördats inne i anstalterna. Andra allvarliga incidenter har också inträffat. Det är självfallet en oroande utveckling. Ett arbete med att förbättra säkerheten i anstalterna pågår dock. Det har hög prioritet. Kriminalvårdsstyrelsen har utrett de enskilda händelserna och presenterat den s.k. RSS-rapporten (jfr avsnitt 7.4.6) med förslag till åtgärder för att förbättra situationen på anstalterna. Regeringen har ålagt Kriminalvårdsstyrelsen att i fortsättningen årligen rapportera antalet fall av våld eller hot om våld från intagna mot personal och allvarligt våld mellan intagna. Styrelsen skall också fortlöpande rapportera vilka åtgärder som har vidtagits för att förbättra säkerheten och förebygga våld och hot om våld. Regeringen följer kriminalvårdens fortsatta arbete med RSS-rapporten och de andra åtgärder som har vidtagits och vidtas framöver för att förbättra säkerheten.

När det gäller att förebygga rymningar och misskötta permissioner kan det konstateras att antalet avvikelser från anstalt är få och antalet

misskötta permissioner fortsätter att minska. Verksamhetsmålen i denna del är uppfyllda.

## Resultatstyrningen

Kriminalvårdens underlag för bedömningen av verksamheten måste förbättras. Ett viktigt led i detta arbetet är att utveckla förmågan att analysera uppnådda resultat. Analysen skall ligga till grund för kriminalvårdens planering av verksamheten och statsmakternas styrning av kriminalvården.

Kriminalvården har regeringens uppdrag att utveckla formerna för redovisningen, uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen skall också utveckla en modell för redovisning och resultatuppföljning av styrelsens verksamhet. Resultatmodellerna skall ligga till grund för redovisning av kriminalvårdens verksamhet i årsredovisningen 2000, avseende verksamheten budgetåret 1999.

Regeringen följer det arbete som nu pågår inom kriminalvården för att ta fram resultatmodellerna. I det sammanhanget överväger regeringen bl.a. ändringar i regleringsbrevet för kriminalvården.

Vidare har regeringen gett Riksrevisionsverket i uppdrag att granska kriminalvårdens resursutnyttjande. Riksrevisionsverket skall därvid bl.a. identifiera väsentliga hinder för ett effektivare resursutnyttjande och utarbeta förslag till åtgärder för ett effektivare resursutnyttjande. En jämförelse skall göras med förhållandena i andra jämförbara länder.

## 7.4 Prioriteringar

Som framgår av resultatredovisningen pågår ett omfattande utvecklingsarbete inom en rad områden. Det gäller t.ex. verksamhetens innehåll, förhållandena i häktena, situationen för intagna med psykiska störningar och narkotikabekämpningen. Kriminalvårdsstyrelsen har också påbörjat ett arbete med att ta fram ett underlag för ytterligare utveckling av kriminalvården. Inom ramen för det arbetet gör kriminalvården särskilda överväganden beträffande bl.a. frigivningsförordelserna, utslussningen av intagna från anstalt, alternativen till fängelse och behandlingen av de långtidsdömda.

Utvecklingen skall fortsätta överlag. Regeringen har under en rad av år pekat på att kriminalvården i sitt utvecklingsarbete skall prioritera vissa insatser. Dessa prioriteringar ligger fast. Enligt regeringens mening skall kriminalvården öka insatserna också när det gäller de långtidsdömdas verkställighet och säkerheten i anstalterna samt fortsätta att utveckla alternativen till fängelse. Vilka områden som regeringen anser att kriminalvården skall prioritera under 1999 framgår av avsnitt 7.2.

#### 7.4.1 Frigivningsförberedelser

I det brottsförebyggande arbetet är det väsentligt att kriminalvården skapar förutsättningar för en bra frigivningssituation. Verksamheten i anstalt skall från början av verkställigheten inriktas på åtgärder som förbereder den dömda för ett liv i frihet. Inte minst när det gäller att underlätta den dömdes övergång från kriminalvård i anstalt till ett liv i frihet måste insatserna förbättras. Det räcker emellertid inte med åtgärder från kriminalvårdens sida. Samhället måste ge stöd åt de intagna inte bara inför frigivning utan också under den tid som följer närmast därefter.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har på regeringens uppdrag gjort en kartläggning av frigivningssituationen för personer som avtjänar fängelsestraff. Uppdraget redovisades i augusti 1998.

Kartläggningen visar att de intagna i anstalt har allvarigare sociala problem än de som dömts till frivårdspåföljd. Nästan hälften av dem är arbetslösa och knappt hälften saknar egen lägenhet.

BRÅ pekar på olika hinder för bästa möjliga förberedelser inför intagnas frigivning från anstalt. Rådet framhåller bl.a. den otydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, den bristande motivationen hos den intagne, resursproblem i kommunerna och olika myndighetskulturer.

På ett antal områden anser BRÅ att förbättringar måste övervägas. De myndigheter med verksamhet som berör fängelsedömda bör inta en gemensam grundsyn på frigivningsförberedelsen syfte och brottsförebyggande verkan. Ansvarsfördelningen och kriminalvårdens roll i förhållande till andra myndigheter, särskilt på lokal nivå, behöver förtydligas. Vidare pekar BRÅ på att myndigheternas insatser måste vara kontinuerliga om återfall i brott skall motverkas effektivt. Det innebär bl.a. att övriga myndigheter, i

god tid innan kriminalvårdens ansvar upphör, måste förbereda nödvändiga åtgärder. Enligt BRÅ krävs ett utökat myndighetssamarbete och nya samarbetsformer. Myndigheterna bör också fördjupa samarbetet med olika frivilligorganisationer. Frigivningsförberedelser och åtgärder efter den intagnes frigivning måste enligt rådets uppfattning vara en central fråga för de lokala brottsförebyggande råden i landets kommuner. BRÅ framhåller slutligen att myndigheternas arbete med frigivningsförberedelser kräver en tillfredsställande dokumentation, uppföljning och utvärdering.

BRÅ:s kartläggning bekräftar alltså att de intagnas frigivningssituation ofta är mycket svår. Oordnade förhållanden ökar självfallet risken för återfall i brott. Såväl den enskilde intagne som samhället skulle därför gagnas av att frigivningsförberedelserna och frigivningssituationen förbättrades. Rapporten visar också att det finns en rad områden där förbättringar kan ske. Det gäller inte minst samarbetet mellan olika myndigheter och samarbetet mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Av mycket stor betydelse är också att möjligheterna till kontakt med den intagnes privata nätverk, t.ex. familj och arbetsgivare, är goda. Även i detta avseende bör insatserna förstärkas. Regeringen vill också peka på att den nya lokala organisationen inom kriminalvården ger ökade möjligheter till samarbete mellan anstalt och frivård inför den intagnes frigivning. En utgångspunkt måste vara att frigivningsförberedelserna inleds vid verkställighetens början.

BRÅ:s rapport, som har tagits fram på mycket kort tid, får betraktas som en förstudie. En fördjupad analys av vad som kan göras på området är nödvändig. Regeringen kommer därför att överväga ytterligare uppdrag till BRÅ och berörda myndigheter i syfte att förbättra de intagnas frigivningssituation. Även andra åtgärder kan komma att övervägas.

#### 7.4.2 Verkställighetens innehåll

Verkställighetens innehåll skall syfta till att motverka återfall i brott. Innehållet skall anpassas till de dömdas behov. Kriminalvården skall medverka till att de intagna i anstalt får en sådan behandling och ett sådant stöd att de efter frigivningen kan leva ett laglydigt och värdigt liv. Av grundläggande betydelse är att de som frigges har tillfredsställande utbildning. Inslaget av grundläggande praktisk och teoretisk utbildning skall

därför förstärkas ytterligare. Utgångspunkten skall vara att alla intagna i anstalt som har behov av det skall erbjudas grundskoleutbildning och att de som så önskar skall erbjudas gymnasieutbildning. Verksamheten inom arbetsdriften är väsentlig för att skapa förutsättningar för de intagna att komma in i arbetslivet efter frigivningen. Arbete bör kombineras med yrkesinriktad praktisk och teoretisk utbildning. Under verkställigheten skall de intagna även få erforderlig behandling för drogmisbruk, psykiska störningar, etc. Kriminalvården skall också erbjuda social träning och meningsfulla fritidsaktiviteter.

För att uppnå ett bra resultat med programverksamheten måste den hålla en hög kvalitet. Effekterna av vidtagna åtgärder måste följas upp. Inom kriminalvården vidtas åtgärder för att möjliggöra förbättrad uppföljning av resultatet. Ett viktigt led i detta arbete är att redovisa återfallsfrekvensen för olika kategorier intagna och att utifrån detta analysera vilka åtaganden som bäst kan bidra till en ökad måluppfyllelse. Metoder som möjliggör en sådan redovisning och analys måste alltså utvecklas.

Uppföljningen av resultatet av olika behandlingsinsatser är en omfattande uppgift. Delar av kriminalvårdens programverksamhet kan därför komma att bli föremål för en utvärdering i särskild ordning. Regeringen har givit Narkotikakommissionen i uppdrag att utvärdera kriminalvårdens program för narkotikamissbrukare (jfr avsnitt 7.4.3).

#### 7.4.3 Kampen mot narkotikamissbruket

Den svenska narkotikapolitikens mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle. En stor del av dem som är föremål för kriminalvård missbrukar narkotika. Kriminalvårdens insatser på området är därför av betydelse. Kriminalvården skall hålla anstalter och häkten fria från narkotika och aktivt verka för att narkotikamissbruket bland frivårdsklienter minskar. Dessutom skall kriminalvården medverka till att de dömda som har behov av det får tillgång till missbruksvård. Särskild vikt skall läggas vid insatser för att motivera de dömda till och skapa förutsättningar för en långsiktig behandling av adekvat vårdgivare.

Justitieutskottet har i ett av riksdagen godkänt betänkande (bet. 1997/98:JuU19) framhållit vikten av att fängelserna görs drogfria. Utskottet, som konstaterar att det pågår visst arbete i frågan, anser att arbetet är av sådan dignitet att det

framstår som mycket angeläget att åtgärder vidtas omgående för att komma tillrätta med problemen. I betänkandet har utskottet tillkännagit att regeringen skall skynda på det arbete som pågår när det gäller narkotikabekämpningen inom kriminalvården.

Som har redovisats i avsnitt 7.3.4 vidtar kriminalvården en rad åtgärder i syfte att bekämpa narkotikamissbruket. Kontrollåtgärder är naturligtvis centrala i detta arbete. Den mest betydelsefulla insatsen är emellertid vård och behandling.

Den så kallad RSS-rapporten innehåller förslag till åtgärder för att effektivisera narkotikabekämpningen inom anstalterna. Kriminalvården arbetar nu fortlöpande med att ta ställning till dessa och andra förslag. KARTNARK-projektet kommer att presentera sina förslag till åtgärder och strategier för en effektivare narkotikabekämpning under hösten 1998. Kriminalvården måste fortlöpande överväga vilka ytterligare åtgärder som kan vara lämpliga att vidta i syfte att effektivisera narkotikabekämpningen i häktena och anstalterna.

Regeringen har tillkallat en narkotikakommision (dir. 1998:18) i syfte att göra en samlad översyn av och förstärka narkotikapolitiken. Kommissionen skall bland annat att utvärdera de narkotikarelaterade programmen inom kriminalvården. Frågan hur kostnaderna för § 34-placeringar och kontraktsvård skall fördelas skall också att tas upp inom ramen för kommissionens arbete.

Regeringen följer det arbete som kriminalvården bedriver på området och överväger fortlöpande vilka ytterligare åtgärder som krävs för att effektivisera bekämpningen av narkotikamissbruket.

#### 7.4.4 Utvecklingen av alternativa påföljder till fängelse m.m.

Regeringen har under 1998 förslagit riksdagen vissa reformer av påföljdssystemet (prop. 1997/98:96). Förslagen har godtagits av riksdagen (1997/98:JuU21, rskr 1997/98:275). De innebär bl.a. att systemet med föreskrift om samhällstjänst i kombination med skyddstillsyn permanentas från den 1 januari 1999. Samtidigt utvidgas samhällstjänsten genom att en föreskrift om samhällstjänst kan meddelas också vid villkorlig dom. De lokala kriminalvårdsmyndigheterna ansvarar för verkställigheten av föreskrifter

om samhällstjänst, skaffar samhällstjänstplatser och kontrollerar att arbetsplaner för samhällstjänst följs. Som framgår av avsnitt 7.3.1 pågår ett utvecklingsarbete inom kriminalvården med syftet att öka användningen av alla frivårdspåföljder. Insatserna för att verkställigheten av föreskrifter om samhällstjänst skall präglas av konsekvens och i övrigt fungera ändamålsenligt är avgörande för att påföljden skall vara ett trovärdigt alternativ till fängelse. Det är därför viktigt att kriminalvården även i fortsättningen prioriterar detta arbete.

Erfarenheterna av intensivövervakning med elektronisk kontroll har hittills varit mycket positiva. Genom de nämnda reformerna av påföljdssystemet permanentas intensivövervakningen den 1 januari 1999. Den kommer alltså även i fortsättningen att utgöra en verkställighetsform vid korta fängelsestraff. Ett framgångsrikt arbete inom kriminalvården med att utveckla verkställighetsformen är avgörande för dess trovärdighet. De dömda som avtjänar fängelsestraff genom intensivövervakning deltar i frivårdens programverksamhet. Ett led i att förbättra intensivövervakningen är därför att utveckla den verksamheten. Det är bl.a. fråga om program som riktas till rattfylleridömda.

#### 7.4.5 De långtidsdömdas situation

Andelen långtidsdömda, dvs. dömda med en strafftid på fyra år eller mer, har ökat under senare år. Deras situation förtjänar särskild uppmärksamhet. I regleringsbrevet för 1998 gav därför regeringen Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av styrelsens rapport "Oro och upplopp på fängelser - ett förslag till motverkan", som lämnades 1995 efter upploppet på Kriminalvårdsanstalten Tidaholm. Kriminalvårdsstyrelsen skulle också redovisa vilka ytterligare åtgärder som skulle komma att vidtas.

I redovisningen har Kriminalvårdsstyrelsen hänvisat till Tidaholmsrapporten och RSS-rapporten. Flertalet av förslagen i rapporterna syftar inte bara till att höja säkerheten utan också till att förbättra förhållandena för de långtidsdömda.

Med Tidaholmsrapporten och RSS-rapporten som utgångspunkter har kriminalvården vidtagit åtgärder som syftar till att skapa bättre förhållanden för intagna med långa strafftider. Sedan den 1 april 1997 har ett samordnat kvalificerat

mottagningsförfarande skett på riksmottagningen vid Kriminalvårdsanstalten Kumla. Verksamheten syftar till att möjliggöra en lämplig placering i anstalt av långtidsdömda män som kräver särskild uppmärksamhet ur säkerhetssynpunkt. Under den intagnes vistelse på riksmottagningen skall en individuell risk- och behovsprofil utarbetas. Profilen skall bl.a. utgöra skriftligt beslutsunderlag för kategoriprövningen enligt 7 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och för placeringen i anstalt. Mottagningens underlag möjliggör en bättre planering av verkställigheten. Motsvarande riksmottagning för långtidsdömda kvinnor kommer att inrättas vid Kriminalvårdsanstalten Hinseberg under 1999.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen har innehållet i verksamheten för de långtidsdömda också förbättrats på andra sätt. Möjligheterna till besök har utökats. Tillgång till besökslägenheter där den intagne kan ta emot besök av sin familj under t.ex. ett veckoslut finns nu på flera anstalter. Utbildning, brotts- och missbruksrelaterade program samt möjligheter till fritidsaktiviteter har relativt sett ökat på de tre klass I-anstalterna.

Det pågår alltså ett utvecklingsarbete inom kriminalvården för att förbättra innehållet i verkställigheten för de långtidsdömda. Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om effekterna av de vidtagna åtgärderna. Det står emellertid helt klart att utvecklingen på området måste fortsätta. Inom ramen för arbetet med att förbättra frivårdssituationen för de intagna kommer regeringen självfallet att beakta även de långtidsdömdas situation.

Slutligen vill regeringen peka på att bestämmelserna i 7 § tredje stycket stycket lagen om kriminalvård i anstalt om särbehandling av långtidsdömda ändras den 1 januari 1999. Särbehandlingen innebär bl.a. att långtidsdömda som huvudregel inte får beviljas annan permission än särskild permission. Syftet med reformerna är att säkerhetsklassificeringen av vissa långtidsdömda skall göras efter en mer individualiserad bedömning. Detta skall medföra att de intagna upplever att de har större möjligheter att genom ett aktivt arbete med sin situation påverka den närmare utformningen av verkställigheten.

#### 7.4.6 Den inre säkerheten i anstalterna

En arbetsgrupp har på uppdrag av Kriminalvårdsstyrelsen lämnat en rapport om orsakerna

till hot och våld mellan intagna, Rapporten för översyn av Risk-, skydds- och säkerhetsarbete vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Tidaholm, (RSS-rapporten). Gruppens arbete har varit inriktat på att analysera och föreslå konkreta åtgärder som syftar till att minska förekomsten av hot och våld såväl mellan intagna som från intagna mot personal. I rapporten konstateras att det inte finns några säkra belägg för att våldet på anstalterna har ökat. Däremot tycks våldet ha blivit brutalare. Bl.a. kan hot och våld knytas till nya grupperingar av intagna, t.ex. motorcykelgäng. För att förebygga hot och våld är det enligt arbetsgruppen väsentligt att utveckla kontaktmannaskapet och säkerställa att personalen har en väl fungerande kontakt med de intagna. På några av landets anstalter är personalen i allt för liten omfattning närvarande bland de intagna. För att förbättra differentieringen av de intagna ur säkerhetssynpunkt föreslår arbetsgruppen vidare ett bättre system för att inhämta sådan information om de intagna som är av betydelse för säkerheten. Andra förslag går ut på att förbättra kontrollen av de intagnas kontakter utanför anstalten.

Även en internationell expert har på uppdrag av Kriminalvårdsstyrelsen lämnat en rapport om förhållandena på Hall, Kumla och Tidaholm, Report on the Class I Prisons of the Swedish Prison and Probation Administration. Expertens förslag till åtgärder överensstämmer i många avseenden med de förslag som finns i RSS-rapporten.

Några av förslagen i RSS-rapporten kan kriminalvården genomföra inom ramarna för gällande regelverk. Andra förslag kan komma att aktualisera frågor om ny lagstiftning. Det pågår en dialog mellan Justitiedepartementet och Kriminalvårdsstyrelsen om arbetet med förslagen i rapporten. Regeringen överväger fortlöpande vilka åtgärder som kan bli nödvändiga från regeringens sida för att förbättra säkerheten i anstalterna.

## 7.5 Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har bedömt att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

## 7.6 Anslag

### D1 Kriminalvården

**Tabell 7.3 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor				
1997	Utfall	3 816 385	Anslags-sparande	720 032
1998	Anslag	3 372 090 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	3 885 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>3 639 055</b>		
2000	Beräknat	3 822 799 <sup>2</sup>		
2001	Beräknat	3 890 493 <sup>3</sup>		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut till följd av förslag till tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998.

<sup>2</sup> Motsvarar 3 755 055 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 3 763 055 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Under 1997 förbrukade kriminalvården 54 miljoner kronor mer än anvisade medel. Det innebar att det ackumulerade anslagssparandet minskade till 720 miljoner kronor vid ingången av 1998. Enligt gällande prognos kommer kriminalvården under innevarande budgetår förbruka 513 miljoner kronor mer än anvisade medel, vilket beror främst på de engångsvisa besparingar som ålades kriminalvården i enlighet med budgetpropositionen för 1998. Det ackumulerade anslagssparandet beräknas vid ingången av 1999 uppgå till cirka 207 miljoner kronor.

### Regeringens överväganden

#### Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Kriminalvården disponerar inkomster från arbetsdriften inom kriminalvården. För arbetsdriften gäller inte kravet på full kostnadstäckning. Inkomsterna täcker ungefär hälften av kostnaderna.

Av 5 § lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll framgår att dömda som deltar i försöksverksamheten skall betala en avgift. Avgiften uppgår till 50 kronor per dag som verkställigheten skall pågå, dock högst 3 000 kronor. Avgiften skall betalas i förskott till Kriminalvårdsstyrelsen för att därefter kvartalsvis tillföras brottsofferfonden.

**Tabell 7.4 Avgiftsbelagd verksamhet**

Tusental kronor

	Ej disponibla/intensiv- övervakning	Disponibla/arbetsdrift
Utfall 1997	3 200	142 000 <sup>1</sup>
<b>Prognos 1998</b>	<b>3 300</b>	<b>152 000<sup>2</sup></b>
<b>Budget 1999</b>	<b>3 300</b>	<b>150 000</b>

<sup>1</sup> Exklusive interna inkomster om 8,5 miljoner kronor.<sup>2</sup> Exklusive EU-bidrag om 5,5 miljoner kronor.

### Slutsatser

Under de senaste budgetåren har kriminalvårdens anslagsförbrukning varit lägre än anvisade medel, vilket inneburit att kriminalvården byggt upp ett stort anslagssparande. Orsaken är i första hand att beläggningen vid anstalter och häkten har minskat. Behovet av häktes- och anstaltsplatser har alltså minskat. I det korta perspektivet har kriminalvårdens häktes- och anstaltsorganisation blivit överdimensionerad. Beläggningen har minskat främst på grund av att verkställighetsreformen intensivövervakning med elektronisk kontroll har utvidgats men också på grund av att antalet fängelsedomar har minskat. Mot denna bakgrund har kriminalvårdens anslagsram i enlighet med budgetpropositionerna avseende 1997 respektive 1998 tillfälligt minskats med 867 miljoner kronor fördelat på åren 1997 - 2000. Den lägre anslagsramen skall inte utgöra planeringsram för kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvårdsstyrelsen skall i planeringen och budgeteringen av verksamheten utnyttja anslagssparandet för att täcka de engångsvisa neddragningarna av anslaget.

Vid utgången av budgetåret 1997 återstod 720 miljoner kronor av anslagssparandet. Återstoden av anslagssparandet behövs bland annat för att klara av det resterande sparkravet. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att kriminalvårdens anslag för 1999 fastställs till 3 639 055 000 kronor. För 2000 och 2001 beräknas anslaget till 3 822 799 000 kronor respektive 3 890 493 000 kronor.

Vid beräkningen av anslaget för 1999 har vissa tekniska justeringar gjorts av anslaget som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget därför upp med drygt 67

miljoner kronor. Under 1998 förändras finansieringen av avtalsförsäkringar på det statliga området. Med anledning av detta har en korrigerings gjorts av den justering som genomfördes 1997 av anslagen för 1998. För kriminalvårdens del innebär det att anslaget räknas upp i enlighet med tilläggsbudget i denna proposition med drygt 16 miljoner kronor. Till följd av de tidigare beslutade engångsvisa besparingarna som belastade anslaget 1998 räknas anslaget för 1999 upp med 312 miljoner kronor. Till följd av tidigare beslut görs för 1999 en engångsvis neddragning av anslaget med 124 miljoner kronor. Vidare minskas anslaget engångsvis med 9 miljoner kronor till följd av den kompensation som gjordes föregående budgetår för en tillfällig finansiering av anslaget F1 Brottsförebyggande rådet. Dessutom återläggs de 4,3 miljoner kronor som engångsvis överfördes till utgiftsområde 9, anslaget C5 Statens Institutionsstyrelse, i enlighet med tilläggsbudgeten i den ekonomiska vårpropositionen 1998.

Avslutningsvis görs tre överföringar. Kriminalvårdens anslagsram höjs med 15,5 miljoner kronor från och med budgetåret 1999 samtidigt som anslaget A1 Polisorganisationen sänks med motsvarande belopp. Förändringen beror på den ändring i lagen om omhändertagande av berusade personer som föreslås i denna proposition. Vidare överförs 15,6 miljoner kronor till utgiftsområde 9, anslaget C5 Statens Institutionsstyrelse, till följd av att Statens Institutionsstyrelse, fr.o.m. den 1 januari 1999, ansvarar för verkställigheten av sluten ungdomsvård.

I nedanstående tabell redovisas de beräkningar som ligger till grund för anslaget 1999.

**Tabell 7.5 Beräkning av anslaget för 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	3 372 090 <sup>1</sup>
Justering av premier	16 742 <sup>2</sup>
Pris- och löneomräkning	67 574
Ändringar m.a.a. tidigare beslut	183 300 <sup>3</sup>
Rampåverkande överföringar, nettoförändring	-100
Övrigt	-551
<b>Förslag 1999</b>	<b>3 639 055</b>

<sup>1</sup> Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1998.<sup>2</sup> Justeras på tilläggsbudget i denna proposition.<sup>3</sup> I enlighet med budgetpropositionen för 1998 samt den ekonomiska vårpropositionen 1998.

## 8 Kronofogdemyndigheterna

### 8.1 Omfattning

Riksskatteverket (RSV) svarar för den centrala ledningen av exekutionsväsendet (jfr utgiftsområde 3 Skatteförvaltningen och Tullverket, avsnitt 3.1 Skatteförvaltningen). På regional nivå finns det fr.o.m. den 1 januari 1997 inom exekutionsväsendet tio kronofogdemyndigheter med i dagsläget sammanlagt 84 lokala kontor. Huvuddelen av arbetet med indrivning och andra former av verkställighet bedrivs från de lokala kontoren medan vissa arbetsuppgifter, främst vad gäller exekutiv försäljning av fastigheter m.m. och tillsyn i konkurs, är koncentrerade till ett mindre antal orter.

### 8.2 Utgiftsutvecklingen

#### Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1997	Anslag 1998	Utgifts- prognos 1998	Förslag anslag 1999	Beräknat anslag 2000 <sup>1</sup>	Beräknat anslag 2001 <sup>2</sup>
1 270,8	1 283,7	1 315,0	1 310,0	1 331,1	1 351,4

<sup>1</sup> Motsvarar 1 307,4 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 1 307,4 miljoner kronor i 1999 års prisnivå.

#### Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Handläggningstiderna har förkortats inom flertalet områden och balanserna har minskat. Det beloppsmässiga utfallet av indrivningsverksamheten har förbättrats något.

Anslagssparandet är i princip oförändrat.

#### Förändringar

Under år 1998 har arbetet med att anpassa myndigheternas inre organisation m.m. till den nya indelningen i tio regionala myndigheter slutförts. Några större förändringar i organisation eller lagstiftning planeras inte för närvarande, med undantag av att Hallands län förs över till verksamhetsområdet för Kronofogdemyndigheten i Kalmar fr.o.m. den 1 januari 1999, för att överensstämmelse skall uppnås med den nya regionindelning för skatteförvaltningen som då införs.

#### Prioriteringar

Det skall även fortsättningsvis vara en prioriterad uppgift att genom förbättring av IT-stödet och andra rationaliseringsåtgärder se till att verksamheten kan klara en eventuell uppgång i arbetsbelastningen utan allvarliga störningar eller betydande resurstillskott.

I den löpande verksamheten bör arbetet med att återställa och förbättra ambitionsnivån i indrivningen fortsätta, bl.a. vad gäller processföring och andra borgenärsuppgifter vid indrivning i allmänna mål.

### 8.3 Resultatbedömning

#### 8.3.1 Inledning

Av målet för exekutionsväsendet följer att kronofogdemyndigheterna skall verka för en god betalningsmoral i samhället och för att alla även i

övrigt gör rätt för sig. Det betyder bl.a. att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan verkställas med tvång i stället i största möjliga utsträckning bör fullgöras frivilligt i rätt tid och ordning.

Kronofogdemyndigheternas verksamhet är av stor betydelse för att målet skall uppnås, men möjligheterna att klara detta påverkas av en rad faktorer utanför verksamheten såsom konjunkturläge och sysselsättning. Av betydelse är också andra myndigheters liksom även företags agerande, attityder till skuldsättning m.m. Detta är dock saker som i viss utsträckning kan påverkas av hur kronofogdemyndigheterna arbetar.

Myndigheterna kan medverka till att målet uppnås genom åtgärder av flera slag.

Kronofogdemyndigheternas huvuduppgift är att på uppdrag av borgenärer och andra sökande verkställa rättsanspråk som inte har reglerats frivilligt. För att målet skall uppnås måste kronofogdemyndigheternas utredningar i indrivningsarbetet vara så tillförlitliga att verkställigheten kan antas leda till att gäldenärernas betalningsförmåga tas i anspråk fullt ut för att reglera fordringarna, med beaktande av de bestämmelser som finns till skydd för gäldenärernas rätt.

För att målet för verksamheten skall uppnås skall kronofogdemyndigheterna också

- genom information och liknande förebyggande åtgärder bidra till att stärka viljan hos allmänheten att frivilligt fullgöra de förpliktelser man har tagit på sig,
- snabbt och enkelt fastställa otvistiga anspråk genom utslag i den summariska processen och
- när fråga om skuldsanering väcks utreda förutsättningarna och, om dessa är uppfyllda, besluta om frivillig skuldsanering.

Vidare hör det till kronofogdemyndigheternas uppgifter att se till att avvecklingen av konkurser sker på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt och utan att dra ut onödigt mycket på tiden.

Av avgörande betydelse för att målet för verksamheten skall uppnås är att handläggningen sker snabbt och med hög kvalitet. De verksamhetsmål och återrapporteringskrav som ställs upp är även i regleringsbrevet för år 1998 i hög grad inriktade på just handläggningstider för olika typer av mål och ärenden. Det skall ses mot bakgrund av den extremt stora arbetsbelastningen på kronofogdemyndigheterna under första hälften av 1990-talet och de betydande balanser som arbetsbe-

lastningen resulterade i. I fortsättningen måste dock behovet av att återställa och förbättra ambitionsnivåerna i främst indrivningsarbetet komma bättre till uttryck.

I bedömningen av resultatet av indrivningsverksamheten kan man enligt regeringens mening aldrig bortse från det beloppsmässiga utfallet. Samtidigt gäller att detta är ett mycket trubbigt mått på resultatet. Dels påverkas det indrivna beloppets storlek i hög grad av faktorer utanför myndigheternas kontroll, dels saknas det i vart fall ännu så länge statistik som på ett tillförlitligt sätt visar i vilken utsträckning det i enskilda mål görs betalningar direkt till sökanden under målets handläggning.

### 8.3.2 RSV:s resultatredovisning

I resultatredovisningen i RSV:s årsredovisning lämnas information om resultatet i fråga om var och en av följande arbetsuppgifter: den förebyggande uppgiften, den fastställande uppgiften (summarisk process) den verkställande uppgiften, uppgiften som borgenärsföreträdare i allmänna mål (a-mål), tillsynsuppgiften i konkurs och den skuldsanerande uppgiften.

Under år 1997 användes närmare 73 procent av kronofogdemyndigheternas resurser för indrivning, dvs. allt arbete med verkställighet i a-mål och enskilda mål (e-mål) jämte borgenärsuppgiften i a-mål. Exekutiv försäljning av fastigheter m.m., redovisas dock separat. Grovt räknat var resursåtgången jämnt fördelad mellan a- och e-mål. Hur resursåtgången för olika verksamhetsgrenar har utvecklats framgår av nedanstående tabell.



**Tabell 8.1 Exekutionsväsendets utgifter fördelade på arbetsuppgifter 1994-1997**

Miljoner kronor

ÅR VERKSAMHETSGREN	1994	1995	1996	1997	ÄNDR. 96-97
Indrivning	834	852	938	964	3%
- A-mål	382	411	482	492	2%
- E-mål	453	441	456	472	4%
Summarisk process	153	127	128	117	-9%
Delgivning genom stämningsman	-	-	72	66	-8%
Fastighetsförsäljning	142	121	107	91	-15%
Konkurstillsyn	50	43	46	42	-9%
Förebyggande verksamhet	5	5	7	5	-29%
Skuldsanering	15	27	35	37	6%
<b>Totalt</b>	<b>1 199</b>	<b>1 175</b>	<b>1 333</b>	<b>1 322</b>	<b>-1%</b>

En betydande del av verksamheten täcks av de avgiftsinkomster som levereras in till inkomsttitel på statsbudgeten. Hur dessa har utvecklats framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 8.2 Exekutionsväsendets avgiftsinkomster 1994-1997**

Miljoner kronor

ÅR	1994	1995	1996	1997
Grundavgifter				
- A-mål	296	279	319	329
- E-mål	375	311	275	256
Avg. i fastighetsförs.	100	93	55	44
Ansökningsavgifter i summarisk process	162	130	175	169
<b>Totalt</b>	<b>933</b>	<b>813</b>	<b>824</b>	<b>798</b>

Ett mål för den förebyggande verksamheten har varit att nå minst en tredjedel av eleverna i gymnasieskolan med den information som RSV bestämmer. Målet har inte kunnat uppnås. Andelen elever som nåtts med informationen är cirka 18 procent. Antalet elever som informerats har dock ökat jämfört med år 1996. Ett mått på effekten av kronofogdemyndigheternas förebyggande insatser kan vara utvecklingen vad gäller nya och yngre gäldenärer. Av årsredovisningen framgår att andelen gäldenärer yngre än 26 år har minskat under ett antal år.

Antalet inkomna mål i den summariska processen har på nytt ökat något efter en nedgång 1996 och är nu nära nog tillbaka på 1995 års nivå. Andelen mål där föreläggande eller begäran om komplettering har utfärdats inom fem arbetsda-

gar är oförändrat stor, liksom andelen av de avslutade målen där den totala handläggningstiden har understigit tre månader. Andelen mål för vilka den totala handläggningstiden överstigit tolv månader har fortsatt att minska kraftigt och var under 1997 nere på 0,4 procent, vilket skall jämföras med 1,3 procent 1995 och 4,3 procent 1994.

Inom verksamhetsgrenen indrivning har det totala indrivna beloppet minskat marginellt i allmänna mål, från 4 612 miljoner kronor 1996 till 4 605 miljoner kronor 1997, medan det i enskilda mål har ökat markant, från 1 016 miljoner kronor 1996 till 1 167 miljoner kronor 1997. Även det belopp som i enskilda mål har återkallats av sökanden, och som därför kan antas ha blivit betalt direkt till denna, har ökat. Andelen mål där utredningen slutförts inom tre månader har ökat något, från 79 till 81 procent i enskilda mål medan den var oförändrad, 72 procent, i allmänna mål.

Utvecklingen av antalet inkomna mål och antalet mål i balans framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 8.3 Inkomna mål och mål i balans 1994-1997**

Tusental

MÅLTYP	1994	1995	1996	1997
<b>A-MÅL</b>				
Inkomna	1 424	1 369	1 458	2 181
Utgående balans	2 972	3 193	3 543	4 400
<b>E-MÅL</b>				
Inkomna	543	476	561	454
<b>Utgående balans</b>	<b>199</b>	<b>192</b>	<b>454</b>	<b>444</b>

Bland a-målen är underhållsstöd och TV-avgifter de antalsmässigt största medelsslagen, medan det är felparkeringsavgifter som uppvisar den största procentuella ökningen av antalet mål jämfört med 1996. Underhållsstöd är ett nytt medelsslag och förklarar ensamt hela den stora uppgången i antal mål jämfört med föregående år. Antalet mål som gäller fordonsskatt har minskat markant.

Ett i vissa avseenden bättre mått på arbetsbelastningen än antalet mål är antalet gäldenärer, och då särskilt antalet under en period tillkomna gäldenärer som är nya i den meningen att de inte helt nyligen har varit föremål för utredning hos kronofogdemyndigheten. Utvecklingen de senaste åren framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 8.4 Gäldenärsutvecklingen 1994-1997**

<i>Tusental</i>				
GÄLDENÄRER	1994	1995	1996	1997
Tillkomna	290	298	312	259
varav nya	136	136	153	137
varav näringsidkare	53	55	65	61
<b>Avslutade</b>	<b>282</b>	<b>300</b>	<b>252</b>	<b>252</b>
varav nya	79	77	81	73
varav näringsidkare	44	55	65	61
varav gallrade	-	28	18	21
<b>Utgående balans</b>	<b>580</b>	<b>578</b>	<b>637</b>	<b>644</b>
varav nya	37	37	46	44
varav näringsidkare	<b>138</b>	<b>138</b>	<b>143</b>	<b>139</b>

Inom verksamhetsgrenen exekutiv fastighetsförsäljning har såväl antalet inkomna som antalet avslutade ärenden fortsatt att minska, liksom antalet sålda objekt och antalet ärenden i balans. Både antalet inkomna ärenden och antalet ärenden i balans är nu, efter successiva minskningar, nere i ungefär en tredjedel av vad det var år 1993.

Antalet inkomna konkurstillsynsärenden har minskat jämfört med 1996. År 1997 var antalet nya konkurser 11 217. Antalet oavslutade ärenden vid årets utgång har minskat markant jämfört med 1996 och var vid utgången av 1997 nere i 19 805.

Antalet skuldsaneringsärenden har på nytt minskat, efter en kraftig uppgång 1996. År 1997 var antalet ärenden 3 590. Även antalet ärenden i balans har minskat, med närmare 25 procent under 1997. En stor del av de inkomna ansökningarna avvisas, avslås eller avskrivs. I flertalet av de fall där kronofogdemyndigheten lägger fram förslag till frivillig skuldsanering lyckas man inte få förslaget godtaget av samtliga borgenärer. I de fall som handlagts av tingsrätterna har dessa vanligtvis beslutat om tvingande skuldsanering i enlighet med kronofogdemyndighetens förslag. Tendensen vad gäller handläggningstider är snarast en viss ökning jämfört med 1996.

I resultatredovisningen konstateras vidare att utvecklingen av produktiviteten skiftar mellan de olika verksamhetsgrenarna. Utvecklingen redovisas främst i form av styckkostnader för de huvudsakliga slutprestationerna. För år 1997 redovisas sänkta styckkostnader jämfört med 1996 för den största verksamhetsgrenen, indrivning, liksom även för summarisk process och förebyggande verksamhet, medan styckkostnaden ökat för exekutiv fastighetsförsäljning, skuldsanering och, om än marginellt, tillsyn i konkurs. För den

förebyggande verksamheten, den summariska processen och indrivningen i allmänna mål är styckkostnaden också lägre än år 1994.

RSV redovisar i fråga om kvaliteten i verksamheten den bedömningen att den rättsliga kvaliteten, mätt som andel överklagande och hur myndigheternas beslut står sig i högre instans, allmänt får ses som god. Produkterna har tillhandahållits på genomsnittligt kortare tid och balanserna av äldre ärenden har minskat. En större del av det för indrivning överlämnade beloppet har drivits in under året. Enligt RSV tyder dessa indikatorer sammantaget på att den totala kvaliteten har förbättrats under år 1997.

### 8.3.3 Regeringens bedömning

Måluppfyllelsen har förbättrats jämfört med år 1996. I regleringsbrevet spelar som redan nämnts mål som gäller förkortning av handläggningstiderna en framträdande roll. Dessa mål har inte till alla delar uppnåtts. Trots det är utvecklingen vad gäller handläggningstiderna som helhet positiv.

Vidare kan konstateras att det direkta beloppsmässiga utfallet av indrivningsverksamheten har förbättrats något.

Produktivitetens utvecklingen skiftar för de olika verksamhetsgrenarna. Utvecklingen styrs i hög grad av fluktuationer i mål- och ärendetillströmningen och av kronofogdemyndigheternas förmåga att snabbt anpassa resurserna inom en viss verksamhetsgren till arbetssituationen. Det kan därför ses som naturligt att utvecklingen är negativ i fråga om de verksamhetsgrenar där antalet inkomna mål eller ärenden har minskat under året. I de produktivetsmätningar som gjorts inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret redovisas en positiv utveckling av den totala produktiviteten under år 1997, efter en nedgång år 1996, liksom för perioden 1990-1997 som helhet. Den redovisade nedgången 1996 förklaras av de nya handläggningsrutinerna för enskilda mål, som lett till en kraftig minskning av antalet avslutade mål.

Vad gäller kvaliteten framhålls i årsredovisningen att produkterna har tillhandahållits på genomsnittligt kortare tid och att den rättsliga kvaliteten, mätt som andel överklaganden och hur myndigheternas beslut står sig i högre instans, allmänt sett får anses vara god.

Regeringen bedömer resultatet av verksamheten som helhet som tillfredsställande. Den be-

dömningen grundas på att handläggningstiderna har förkortats inom flertalet områden och att det beloppsmässiga utfallet förbättrats något. Det bör samtidigt framhållas att det ännu återstår att föra en grundlig diskussion om vilka resultatmått som är mest relevanta. Som regeringen varit inne på i budgetpropositionen för år 1998 kan det hävdas att handläggningstiderna har blivit alltför framträdande bland verksamhetsmålen på bekostnad av mål som hänför sig till ambitionsnivån i främst indrivningsarbetet.

## 8.4 Revisionens iakttagelser

RRV:s revisionsberättelse avseende skatteförvaltningen och exekutionsväsendet innehåller inte någon invändning. Enligt revisionsrapporten är resultatredovisningen tydligt fokuserad mot verksamhetens resultat och redovisning sker mot verksamhetsmål och återrapporteringskrav enligt regleringsbrevet. Revisorerna anser dock att kopplingen mellan redovisningen och regleringsbrevet inte är helt tillfredsställande vad gäller bl.a. kommentarer till verksamhetens resultat i förhållande till mål inom exekutionsväsendet och överensställelsen i vissa fall mellan mått som anges i regleringsbrevet och mått som används i redovisningen. Vad gäller resultatredovisningen som helhet pekar man bl.a. på att det mellan olika delar av denna finns skillnader i sättet att redovisa som inte framstår som motiverade.

Regeringen instämmer i RRV:s bedömning att mycket av det som påtalats bör kunna åtgärdas utan svårighet. Vad gäller utformningen av årsredovisningen har ett mera långsiktigt utvecklingsarbete nu inletts av RSV. Regeringen avser att noga följa detta och vid behov ange riktlinjer för arbetet.

## 8.5 Anslag

### E1 Kronofogdemyndigheterna

**Tabell 8.5 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	1 270 821	Anslags-sparande	218 032
1998	Anslag	1 283 651	Utgifts-prognos	1 315 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>1 309 986</b>		
2000	Beräknat	1 331 072 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	1 351 417 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 1 307 380 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 1 307 380 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Medel för RSV:s arbetsuppgifter som central myndighet inom exekutionsväsendet anvisas under utgiftsområde 3 Skatteförvaltningen och Tullverket, ramanslaget A1 Riksskatteverket.

Hos kronofogdemyndigheterna har det under budgetåren 1993/94, 1994/95 och 1995/96 byggts upp ett avsevärt anslagssparande. Under 1997 ökade anslagssparandet marginellt. Regeringen har vid tre tillfällen, senast våren 1997, beslutat om bortföring av vissa medel från anslaget som en besparing. Sammanlagt har i enlighet med regeringens beslut 62,8 miljoner kronor förts bort från anslaget.

### Regeringens överväganden

För kronofogdemyndigheterna har för perioden 1995/96 - 1998 lagts fast ett besparingskrav på 11 procent. Därutöver har ett tillfälligt resurstillskott på 25 miljoner kronor som gavs budgetåret 1994/95 därefter dragits bort i två omgångar.

Det både i absoluta tal och i förhållande till anslagsbasen avsevärda överskottet har flera förklaringar. En viktig del av förklaringen är att det allmänt sett är svårt att på förhand med någon större precision ange i vilken takt medel som har avsatts för investeringar i utrustning och systemutveckling m.m. på IT-området kommer att förbrukas. För kronofogdemyndigheterna tillkommer den omständigheten att arbetet i ett omfattande projekt som avser nytt teknikstöd för indrivningsverksamheten har varit avbrutet under en stor del av 1996 och 1997 men numera har återupptagits. En annan del av förklaringen är minskat antal mål av vissa slag, vilket har lett till lägre kostnader än beräknat för exekutiva förrättningar m.m., och återhållsamhet hos myndigheterna med att rekrytera nya medarbetare.

Ett inte obetydligt belopp är också avsatt för pensionsersättningar i samband med avveckling av personal.

Den av RSV senast redovisade prognosen över medelsförbrukningen tyder på att anslagssparandet hos kronofogdemyndigheterna kommer att avvecklas helt och ha vänts till ett visst underskott vid utgången av år 2000 och ett inte obetydligt underskott vid utgången av år 2001. Det bör understrykas att medelsförbrukningens utveckling är starkt beroende av hur mängden inkommande mål och ärenden utvecklas. De senaste årens kraftiga minskning inom vissa verksamhetsgrenar visar vissa tecken på att nu ha brutits. Det är dock alltför tidigt att dra några säkra slutsatser om den saken. Som redan framgått bör det enligt regeringens mening vara en prioriterad uppgift att genom förbättring av IT-stödet och andra rationaliseringsåtgärder se till att verksamheten kan klara en eventuell uppgång i arbetsbelastningen utan allvarliga störningar eller betydande resurstillskott.

#### Slutsatser

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen är föranledd av att en korrigerigering har gjorts av den justering som gjordes av anslagen för år 1998 med anledning av att sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området förändrades.

Regeringen finner mot bakgrund av det som sagts i det föregående inte anledning att nu göra någon ändrad bedömning vad gäller resursbehovet under perioden t.o.m. år 2001.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget för 1999 fastställs till 1 309 986 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 1 331 072 000 kronor, respektive 1 351 417 000 kronor.

#### Beräkning av anslaget för 1999

*Tusental kronor*

Anslag 1998	1 283 651
Pris- och löneomräkning	24 379
Justering av premier	3 929
Minskat resursbehov	- 1 973
<b>Förslag 1999</b>	<b>1 309 986</b>

## 9 Övrig verksamhet inom rättsväsendet

### 9.1 Anslag

#### F1 Brottsförebyggande rådet

**Tabell 9.1 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	36 277	Anslags- sparande	1 431
1998	Anslag	46 864	Utgifts- prognos	48 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>43 674</b>		
2000	Beräknat	46 479 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	38 984 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup>Motsvarar 45 674 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup>Motsvarar 37 674 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är ett stabsorgan under regeringen och ett expertorgan inom rättsväsendet. Rådets övergripande mål är att främja brottsförebyggande arbete genom utveckling, utvärdering, tillämpad forskning och information inom det kriminalpolitiska området och därigenom bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten. Viktiga inslag i verksamheten är att ta fram underlag till regeringen och rättsväsendets myndigheter för åtgärder och prioriteringar i det kriminalpolitiska arbetet, utvärdering av vidtagna åtgärder samt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete.

Sammanlagt har BRÅ under budgetåret 1997 haft 29 årsarbetskrafter. Det genomsnittliga antalet anställda var 35, jämfört med 37 föregående budgetår (18 månader).

### Regeringens överväganden

#### Resultatbedömning

För att stödja den delvis nya inriktningen för BRÅ som beslutades i budgetpropositionen för budgetåret 1998 har BRÅ genomfört en omorganisation. Från och med mars 1998 har BRÅ organiserats i enheter utifrån målsättningen med verksamheten. BRÅ:s kärnverksamhet utförs inom fem enheter: Enheten för lokalt brottsförebyggande arbete, enheten för reformutvärdering, enheten för individinriktade åtgärder, enheten för studier av brottsligheten och enheten för statistik. Enheten för metod och utveckling skall ge expertstöd till övriga enheter. Enheten för information och förlag svarar, i samarbete med respektive enhet, för spridningen av resultaten av BRÅ:s forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Två rådgivande organ är knutna till myndigheten. Dels en referensgrupp för rättsväsendet, som skall ge förslag till prioriteringar av rådets forsknings- och utvecklingsarbete och skapa ökade kontakter mellan praktiskt och vetenskapligt verksamma inom rättsväsendet, dels en vetenskaplig nämnd med ledamöter från olika ämnesområden som har betydelse för BRÅ:s verksamhet (kriminologi, sociologi, ekonomi, m.fl.).

BRÅ:s verksamhet kan delas upp på verksamhetsområdena stöd till lokalt brottsförebyggande arbete, forsknings- och utvecklingsverksamhet, informations- och förlagsverksamhet samt officiell statistik för rättsväsendet.

#### *Lokalt brottsförebyggande arbete*

Åtta av BRÅ:s forsknings- och utvecklingsprojekt under budgetåret 1997 har gällt verksamhetsområdet Lokalt brottsförebyggande arbete.

Under året har BRÅ arbetat med ett omfattande projekt för att belysa effekter av tidiga åtgärder, bl.a. sådana som syftar till att förhindra eller motverka att barn och ungdomar dras in i en kriminell livsstil.

Rådet har deltagit i Kommittén för brottsförebyggande arbete, samt tagit fram skrifter av mer handboksmissig karaktär.

Rådet har genom olika enkäter och opinionsundersökningar byggt upp omfattande kunskaper om det brottsförebyggande arbetet i landet och den syn som finns bland allmänheten, olika organisationer och myndigheter på detta arbete. Kostnaderna för verksamhetsgrenen lokalt brottsförebyggande arbete har ökat under året.

#### *Forsknings- och utvecklingsverksamhet*

BRÅ har under året drivit sammanlagt 41 projekt i forsknings- och utvecklingsverksamheten. Av dessa har 20 legat inom de av regeringen särskilt prioriterade områdena brottsförebyggande arbete, våldsbrott, brott med rasistiska inslag, narkotikabrott, ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott samt brottsoffer. Fem projekt under året har avsett utvärderingar eller uppföljningar. Arbetet med att vidareutveckla prognoser om och analyser av brottsutvecklingen och tillströmningen av ärenden fortskrider.

Rådet har i hela sin verksamhet ett brett internationellt och nationellt samarbete. Det nationella samarbetet har förstärkts under det senaste året, framför allt i den del av verksamheten som gäller lokalt brottsförebyggande arbete. Det är också inom detta område som det internationella samarbetet utvecklats särskilt kraftigt under budgetåret. BRÅ har pågående aktiviteter inom EU, Europarådet och Nordiska rådet. Forskningsprojekten drivs ofta i samarbete med olika myndigheter, universitet och högskolor. BRÅ:s totala kostnader för verksamhetsområdet forsknings- och utvecklingsverksamhet har under budgetåret 1997 legat i nivå med kostnaderna för budgetåret 1995/96.

För att få en effektivare användning av de samlade resurserna för forskning, utveckling och därmed sammanhängande verksamhet inom rättsväsendet har Rikspolisstyrelsens forskningsenhet slagits samman med BRÅ från och med budgetåret 1998. Samtidigt överfördes Rikspolisstyrelsens forskningsenhetets budget på 8,1 miljoner kronor till BRÅ. Sammanslagningen skall ge en bredare verksamhet, större flexibilitet samt bättre förutsättningar för att göra helhetsbedöm-

ningar av utredningsbehovet och för större projekt.

#### *Informations- och förlagsverksamhet*

De projekt som pågår vid BRÅ resulterar i rapporter, promemorior och andra skrifter som huvudsakligen sprids genom försäljning men också kostnadsfritt till en grupp av nyckelpersoner/myndigheter. Resultaten av BRÅ:s forsknings- och utvecklingsarbete sprids huvudsakligen till målgrupper utanför forskarsamhället. Ansträngningar har gjorts för att presentera resultaten så att de blir mer tillgängliga för andra än forskare. BRÅ har under 1997 startat en egen webbplats på Internet. Målet är att sprida kunskap om BRÅ och dess verksamhet, samt att öka servicen och tillgängligheten.

Rådet ger ut tre serier av rapporter. Det totala antalet sålda rapporter med mera uppgick budgetåret 1997 till 9 820 exemplar. Detta skall jämföras med 5 646 sålda exemplar budgetåret 1995/96 (18 mån), vilket motsvarar en ökning på 74 procent. Sammanlagt 2 200 exemplar har distribuerats kostnadsfritt till författare, journalister, kursdeltagare med flera. Både kostnaderna och intäkterna från verksamhetsgrenen har minskat under det senaste budgetåret. Ett fåtal projekt har varit delvis externfinansierade.

#### *Officiell statistik för rättsväsendet*

Från och med den 1 januari 1996 övertog BRÅ hela produktionsansvaret av den officiella rättsstatistiken från Statistiska centralbyrån. BRÅ har utvecklat ett nytt system för statistikproduktionen i syfte att säkerställa en modern statistikproduktion av hög kvalitet. Under året har ett betydande arbete lagts ned på att förbättra kvaliteten i de data som ligger till grund för statistiken. Effektivare rutiner för kontroller av indata har utarbetats.

Kostnaderna för främst systemuppbyggnad och systemutveckling har under budgetåret blivit avsevärt högre än vad BRÅ förutsett. Publiceringen av rättsstatistiken har inte kommit helt ikapp under året. BRÅ:s publikation *Kriminalstatistik 1997* kommer att publiceras i oktober.

Under hösten 1997 genomförde Statskontoret en utredning av BRÅ:s utveckling och produktion av rättsstatistiken mot bakgrund av de kraftiga kostnadsökningar och förseningar som uppstått. Utredningen föreslog en utflyttning av statistikproduktionen till en extern leverantör. Under sommaren 1998 har BRÅ genomfört ett upphandlingsförfarande som utmynnade i att

drift och underhåll av statistikdatabasen lades ut på en extern leverantör. Förändringar i informationsflödet till rättsstatistiken har medfört att BRÅ gått ut i ytterligare ett upphandlingsförfarande avseende förändringar i produktionssystemet.

#### *Regeringens bedömning av BRÅ:s resultat*

BRÅ:s verksamhet bedrivs med en hög ambitionsnivå och med högt ställda krav på kvalitet. Rådet har stärkt sina insatser inom det lokala brottsförebyggande arbetet och under året har förberedelser vidtagits inför övertagandet av de arbetsuppgifter Kommittén för brottsförebyggande arbete har idag. De områden som rådet prioriterat inom forsknings- och utvecklingsverksamheten överensstämmer med de av regeringen prioriterade områdena. BRÅ har ökat och förbättrat informationsutbudet till de rättsvärdande myndigheterna och till allmänheten.

Ett omfattande arbete har lagts ned på att förbättra kvaliteten i rättsstatistiken och förseningarna i publikationstakten har minskat. Kostnaderna har emellertid ökat kraftigt och fortfarande är förseningarna i publikationstakten för stora. Det är därför angeläget att de upphandlingar av statistikproduktionen som nu pågår utmynnarnar i att kostnaderna minskar och att BRÅ kommer ikapp med utgivningen av sina statistikpublikationer.

#### Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende BRÅ.

#### Slutsatser

BRÅ:s roll som stabsorgan till regeringen och som expertorgan inom rättsväsendet skall stärkas ytterligare. BRÅ skall mer än tidigare fungera som ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom hela rättsväsendet. BRÅ skall prioritera samma områden som prioriteras inom kriminalpolitiken i stort. Till BRÅ:s huvuduppgifter hör att ta fram underlag till regeringen och rättsväsendets myndigheter för åtgärder och prioriteringar i det kriminalpolitiska arbetet samt att genomföra utvärderingar av vidtagna åtgärder och förändringar inom rättsväsendet. Det är viktigt att BRÅ med kort varsel kan

ta hand om uppdrag som regeringen eller rättsväsendets myndigheter har behov av att få utförda. Vidare skall kvaliteten i forsknings- och utvecklingsverksamheten vara hög och BRÅ skall bedriva ett väl utvecklat kvalitetsarbete.

Grundläggande för BRÅ:s verksamhet är att resultaten för verksamheten sprids och nyttiggörs hos målgrupper och användare. Av denna anledning måste BRÅ prioritera arbetet med att utveckla och utvärdera formerna för spridningen av resultaten av verksamheten.

#### *Lokalt brottsförebyggande arbete*

BRÅ skall prioritera stöd till lokalt brottsförebyggande arbete. Detta skall ske genom att i första hand initiera, följa upp och utvärdera brottsförebyggande projekt. BRÅ skall sprida information om framgångsrika projekt och samverkansformer och bidra till att behovet av kvalificerad utbildning tillgodoses. Av särskilt intresse är brottsförebyggande projekt i storstadsregionerna.

Från och med den 1 januari 1999 skall BRÅ överta de uppgifter som Kommittén för brottsförebyggande arbete ansvarar för idag. BRÅ har tillförts 3 miljoner kronor för detta ändamål från och med budgetåret 1998. BRÅ skall härigenom stödja lokalt brottsförebyggande arbete och fördela stöd till sådan verksamhet. BRÅ skall för detta ändamål använda medel från anslaget F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete från och med budgetåret 1999.

#### *Forskning om ekonomisk brottslighet*

BRÅ skall prioritera forskning om ekonomisk brottslighet. I budgetpropositionen för 1998 föreslogs att BRÅ engångsvis skulle tilldelas 3, 6 respektive 8 miljoner kronor för budgetåren 1998 - 2000 för forskning om ekonomisk brottslighet. För att säkerställa att det bedrivs forskning på området skall huvuddelen av de medel som BRÅ tilldelats utlysas som projektmedel för forskning om ekonomisk brottslighet, vilka forskare från universitet och högskolor kan ansöka om. Rådet har under innevarande budgetår inkommit med en plan till regeringen för hur forskningen om ekonomisk brottslighet skall bedrivas.

#### *Rättsstatistiken*

Arbetet med att utveckla rättsstatistiken har inneburet både avsevärt ökade kostnader och förseningar i utgivningen av statistiken. I juni 1998 publicerades den definitiva statistiken för 1996.

BRÅ:s publikation *Kriminalstatistik 1997*, som innehåller statistiken avseende 1997, publiceras i oktober 1998. I anslutning till 1998 års budgetproposition räknade BRÅ med att vid årsskiftet 1997/98 ha hunnit ikapp med utgivningen av rättsstatistiken. Detta har inte skett och BRÅ skall därför prioritera att komma ikapp med utgivningen av rättsstatistiken. Samtidigt skall kvalitetsförbättringarna i statistikproduktionen fortsätta. Vidare skall statistiken så långt det är möjligt vara uppdelad på kön. Den pågående upphandlingen av produktionen av rättsstatistiken samt BRÅ:s eget utvecklingsarbete skall leda till att det långsiktiga behovet av utveckling på rättsstatistikens område tillgodoses på bästa sätt.

#### Anslag

BRÅ:s ramanslag för budgetåret 1997 uppgick till 25,4 miljoner kronor. I tilläggsbudget höjdes anslaget med 9 miljoner kronor till 34,4 miljoner kronor. Anledningen var att kostnaderna för statistikproduktionen beräknades bli avsevärt högre än väntat. Dessutom har BRÅ disponerat knappt 2,3 miljoner kronor för information om åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Vid budgetårets slut fanns ett anslagssparande på 1,4 miljoner kronor.

Anslaget för 1998 var 46,8 miljoner kronor. I detta belopp ingick engångsvis dels 3 miljoner kronor för forskning om ekonomisk brottslighet dels 7 miljoner kronor för rättsstatistiken. Utfallet första halvåret 1998 var 18,8 miljoner kronor. Prognosen för budgetåret 1998 pekar på att större delen av anslagssparandet kommer att behöva tas i anspråk.

Regeringen föreslår att Brottsförebyggande rådet tilldelas ett anslag på 43 674 000 kronor för budgetåret 1999. För budgetåren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 46 479 000 kronor respektive 38 984 000 kronor.

I beräkningen av anslaget för 1999 ingår engångsvis 6 miljoner kronor för forskning om ekonomisk brottslighet. Vidare har i anslagsberäkningen kompenseras för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Beloppet uppgår till knappt 0,8 miljoner kronor.

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts med anledning av att en korrigerings har gjorts av den justering som genomfördes av anslagen för år 1998 med anledning av att sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området förändrades. Justeringen innebär att BRÅ:s

anslag räknas upp med 25 000 kronor från och med budgetåret 1999.

I beräkningen av anslaget för budgetåret 2000 ingår engångsvisa medel för forskning om ekonomisk brottslighet om 8 miljoner kronor. I beräkningen av anslaget för budgetåret 2001 ingår inga medel för forskning om ekonomisk brottslighet. Regeringen avser att se över behovet av ytterligare medel för forskning om ekonomisk brottslighet från och med budgetåret 2001 och återkomma till detta i kommande budgetpropositioner.

**Tabell 9.2 Beräkning av anslaget för 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	46 864
Ändring med anledning av tidigare beslut	-10 000 <sup>1</sup>
Medel för forskning om ekonomisk brottslighet	6 000
Pris- och löneomräkning	785
Justering av premier	25
<b>Förslag 1999</b>	<b>43 674</b>

<sup>1</sup> Beloppet avser de engångsvisa medlen 1998, dels 3 miljoner kronor för forskning om ekonomisk brottslighet, dels 7 miljoner kronor för rättsstatistiken.

## F2 Rättsmedicinalverket

**Tabell 9.3 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utgift	175 582	Anslags-sparande	13 432
1998	Anslag	165 709	Utgifts-prognos	176 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>169 305</b>		
2000	Beräknat	172 399 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	174 923 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 169 305 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 169 305 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Rättsmedicinalverkets del av effektmålet för utgiftsområdet är att genom sin verksamhet medverka till att skapa goda förutsättningar för rätts-säkerhet och effektivitet inom rättsväsendet.

Inom området ansvarar Rättsmedicinalverket för genomförandet av rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk verksamhet i den utsträckning sådana frågor inte handläggs av någon annan statlig myndighet.

En jämförelse mellan budget och utfall för budgetåret 1997 visar att Rättsmedicinalverkets utgifter inom den anslagsfinansierade verksamheten överstigit anslaget med 9,8 miljoner kronor. Prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår visar att Rättsmedicinal-



verkets utgifter kommer att överstiga anslaget med drygt 10 miljoner kronor.

Det ackumulerade anslagssparandet uppgick vid utgången av budgetåret 1997 till 13,4 miljoner kronor. Detta belopp kommer till största delen att under innevarande år användas till att möta den del av utgifterna som inte täcks av anslaget.

## Regeringens överväganden

### Resultatinformation

En genomgång av Rättsmedicinalverkets årsredovisning och andra relevanta dokument visar att de övergripande mål som statsmakterna uppställt för Rättsmedicinalverkets verksamhet i allt väsentligt har kunnat infrias.

- Rättsmedicinalverket uppfyller i så gott som samtliga ärenden de krav som ställts på undersöknings- och handläggningstider.
- Mycket arbete har satsats på kvalitetssäkringsarbete samt på kompetens- och metodutveckling.
- Rättsmedicinalverket arbetar framgångsrikt med att förbättra rekryteringen av rättsläkare.
- Forsknings- och utvecklingsarbetet samt informationsinsatserna håller en hög nivå.
- Rättsmedicinalverket bedriver kontinuerlig utveckling av sin ADB-verksamhet.
- Regleringsbrevets krav på verksamhetsuppföljning och resultatanalys har tillgodosetts.
- Under år 1997 har den rättsgenetiska avdelningen blivit ackrediterad av SWEDAC.
- Under år 1998 har den nya rättsmedicinska byggnaden i Göteborg tagits i drift och en nödvändig upprustning av den rättsmedicinska avdelningen i Stockholm har inletts.

Under år 1997 beslutade Rättsmedicinalverket att inleda avveckling av den rättspsykiatriska undersökningsenheten i Uppsala. Avvecklingen har avslutats under våren 1998. I samband härmed uppstod viss övertalighet bland verkets personal. Vidare har Rättsmedicinalverket beslutat att inte förlänga avtalet med Östergötland läns landsting om rättspsykiatriska undersökningar efter mars 1999.

Antalet rättspsykiatriska undersökningar har under år 1997 varit osedvanligt högt och översti-

git ett normalår med drygt 10 %. Prognosen för år 1998 innebär att antalet undersökningar kommer att stiga ytterligare.

### Budget för avgiftsbelagd verksamhet

**Tabell 9.4 Offentligrättslig verksamhet**

Tusental kronor

Offentligrättslig verksamhet	Intäkter till inkomsttitel (Som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras	Kostnader	Resultat (intäkt - kostnad)
Utfall 1997	-	13 735	14 483	-748
Prognos 1998	-	14 200	14 200	0
Budget 1999	-	15 000	14 600	+ 400

Rättsmedicinalverket bedriver offentligrättslig verksamhet inom det rättsgenetiska institutet.

**Tabell 9.5 Uppdragsverksamhet**

Tusental kronor

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (Intäkt - kostnad)
Utfall 1997	15 169	15 183	-14
(varav tjänsteexport)	-	-	-
Prognos 1998	16 000	15 700	300
(varav tjänsteexport)	-	-	-
Budget 1999	15 000	14 900	100
(varav tjänsteexport)	-	-	-

Rättsmedicinalverket bedriver uppdragsverksamhet inom den rättskemiska avdelningen.

Avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen redovisades i budgetpropositionen för 1998 års verksamhet som en del av uppdragsverksamheten men har nu brutits ut.

### Slutsatser

Regeringen delar i allt väsentligt de bedömningar Rättsmedicinalverket har gjort i årsredovisning och budgetunderlag. Regeringen ser således ingen anledning att ändra inriktningen på Rättsmedicinalverkets verksamhet.

Rättsmedicinalverket har i sitt budgetunderlag redovisat ett behov av ökade anslagsbelopp inför kommande år.

Regeringen anser inte att det i dagsläget med säkerhet kan fastställas att den ökning av antalet rättspsykiatriska undersökningar, som främst föranleder behovet av ytterligare anslag, är bestå-

ende. Regeringen avser dock att följa utvecklingen noga och att vid behov vidta nödvändiga åtgärder.

Mot bakgrund härav föreslås ramanslaget för budgetåret 1999 uppgå till 169 305 000 kronor. För budgetåren 2000 och 2001 beräknas anslaget uppgå till 172 399 000 respektive 174 923 000 kronor.

**Tabell 9.6 Beräkning av anslaget 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	165 709
Pris- och löneomräkning	3 402
Justering av premier	194
<b>Förslag 1999</b>	<b>169 305</b>

### F3 Gentekniknämnden

**Tabell 9.7 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	2 650	Anslags-sparande	1 023
1998	Anslag	2 218	Utgifts-prognos	2 618
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>2 258</b>		
2000	Beräknat	2 298 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	2 333 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 2 258 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup> Motsvarar 2 258 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Gentekniknämnden skall bl.a. följa den nationella och internationella utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna och bedriva rådgivande verksamhet.

Gentekniknämnden har för avsikt att använda det anslagssparande som har byggts upp för att under de närmaste åren anordna konferenser inom angelägna områden på genteknikens område. Då nämndens verksamhet nu är fullt utbyggd väntas anslagssparandet inte öka under innevarande budgetår.

### Regeringens överväganden

#### Resultatbedömning

Målet för Gentekniknämnden är att främja en etiskt försvarbar och säker användning av gentekniken så att människors och djurs hälsa samt miljön skyddas. Nämnden har vidare till uppgift att sprida kunskap om den gentekniska utveck-

lingen. Av verksamhetsredogörelsen för budgetåret 1997 framgår att nämnden har verkat för att målet skall uppnås genom att bl.a. avge yttranden, utarbeta informationsskrifter och anordna konferenser.

Utvecklingen inom genteknikområdet går snabbt. Riskerna för missbruk och negativa konsekvenser av tekniken måste tas på allvar. Gentekniknämndens verksamhet är därför mycket betydelsefull. En parlamentarisk kommitté utreder för närvarande frågor om biotekniken i samhället (Dir. 1997:120). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att bedöma långsiktiga förändringseffekter av den moderna biotekniken samt lämna förslag till en övergripande politik för området i ett internationellt perspektiv. Delbetänkande avseende Gentekniknämndens uppgifter, sammansättning och nya arbetsformer skall lämnas den 1 juni 1999.

#### Slutsatser

Omfattningen av Gentekniknämndens verksamhet är väl avvägd. Nämnden bör därför för nästa budgetår få ett anslag som är oförändrat i förhållande till innevarande budgetår.

Som kompensation för beräknade ökade utgifter för löner, lokaler m.m. justeras anslaget upp med 43 000 kronor.

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts med anledning av att en korrigering har gjorts av anslagen för år 1998 med anledning av att sättet att finansiera avtalsförsäkringar på det statliga området förändrades. Från och med 1999 justeras anslaget ned med 3 000 kronor.

Anslaget föreslås uppgå till 2 258 000 kronor för 1999. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 2 298 000 kronor respektive 2 333 000 kronor.

**Tabell 9.8 Beräkning av anslaget 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	2 218
Pris- och löneomräkning	43
Justering av premier	-3
<b>Förslag 1999</b>	<b>2 258</b>

## F4 Brottsoffermyndigheten

**Tabell 9.9 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utgift	9 880	Anslags- sparande	3 119
1998	Anslag	9 356	Utgifts- prognos	12 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>12 588</b>		
2000	Beräknat	12 815 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	13 014 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup>Motsvarar 12 588 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup>Motsvarar 12 588 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Brottsoffermyndighetens övergripande mål och uppgifter är att främja brottsoffers rättigheter samt bevaka deras behov och intressen. Myndigheten skall särskilt pröva ärenden om brottsskadeersättning och ärenden om bidrag från brottsofferfonden. Vid myndigheten finns en särskild nämnd för prövning av vissa ärenden om brottsskadeersättning samt ett råd för prövning av bidrag från brottsofferfonden.

Vid årets slut fanns 27 anställda vid myndigheten.

### Regeringens överväganden

#### Resultatbedömning

Såväl antalet inkomna brottsskadeärenden som antalet avgjorda ärenden har ökat. Ärendebalansen har minskat. Antalet ansökningar till brottsofferfonden har ökat.

En jämförelse mellan budget och utfall budgetåret 1997 visar att myndigheten överskred tilldelat anslag med knappt 400 000 kronor under förra budgetåret. Myndighetens prognos för innevarande år visar att kostnaderna kommer att överstiga tilldelat anslag med 2,6 miljoner kronor. Ökningen orsakas i första hand av ökade personalkostnader. Myndighetens ackumulerade sparande kommer enligt prognosen vara 475 000 kronor vid årets slut.

Antalet anställda vid myndigheten, räknat i årsarbetskrafter, ökade under 1997 från 21 till 27.

Under 1997 inkom 5 002 brottsskadeärenden. Det är en ökning jämfört med 1996 med 5,6 procent. Ökningen av inkomna ärenden gällde såväl person- som sak- och förmögenhetsskador. Brottsoffermyndigheten bedömer att antalet ärenden de närmaste åren kommer att öka med i varje fall 5 procent per år.

I regleringsbrevet för 1997 angavs att minst 70 procent av brottsskadeärendena med bibehållen kvalitet skall handläggas inom tre månader, att ärendebalansen i fråga om brottsskadeersättning skall minska, att Brottsoffermyndigheten skall prioritera informationsinsatser som bidrar till att sprida kunskap om brottsoffers rättigheter samt vidta de åtgärder som behövs för att uppnå en för rättsväsendet samordnad informationsförsörjning.

Myndigheten har under 1997 inte uppnått målet att handlägga 70 procent av brottsskadeärendena inom tre månader. Målet att ärendebalansen skall minska har dock uppnåtts. Ärendebalansen vid årets slut var 1 477, vilket är en minskning jämfört med föregående år med cirka 15 procent. Antalet avgjorda ärenden under 1997 var 5 265. Jämfört med föregående år är detta en ökning med 3,7 procent. Handläggningsskostnaden per ärende, 1 717 kronor, var oförändrad i förhållande till föregående år.

Under första halvåret 1998 har de medel som influtit genom regressverksamheten mer än fördubblats. Under samma period har utredningsarbetet fördjupats när det gäller den skadelidandes försäkringsförhållanden och den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga. Summan av utbetalda brottsskadeersättningar har till följd av detta minskat betydligt.

Från brottsofferfonden har under 1997 sammanlagt 10,8 miljoner kronor delats ut till 76 olika brottsofferprojekt. Av de utdelade medlen har cirka 40 procent fördelats till forskning, cirka 40 procent till privat och offentlig verksamhet, utbildning och information samt cirka 20 procent till ideella organisationer. Bidrag för löpande verksamhet har lämnats med 1,5 miljoner kronor till Brottsofferjourernas riksförbund. Brottsofferfonden tillförs medel främst genom avgifter från dem som dömts för brott där fängelse ingår i straffskalan. Fonden tillförs också medel från dem som avtjänar straff i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. De kan åläggas att till fonden betala en avgift om 50 kronor per dag under verkställigheten, dock högst 3 000 kronor.

#### Regeringens bedömning

Myndighetens resultat är sammanfattningsvis mycket tillfredsställande. Verksamheten bedrivs med jämförelsevis begränsade resurser. Informationsverksamheten har varit god. Antalet in-

komna brottsskadeärenden har ökat samtidigt som ärendebalansen har minskat. Resultaten av insatserna för att utveckla regressverksamheten och fördjupa utredningen i brottsskadeärendena är hittills mycket positiva.

#### Regeringens bedömning med anledning av revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende Brottsoffermyndigheten för 1997.

#### Slutsatser

Brottsoffermyndigheten har en central funktion när det gäller stöd till dem som drabbas av brott. Effektivitet, snabbhet och hög kvalitet vid handläggningen av brottsskadeärendena är nödvändigt för att garantera det enskilda brottsoffrets rätt till ersättning och behov av trygghet och stöd. Det är därför positivt att ärendebalansen har minskat under 1997 trots att antalet inkomna brottsskadeärenden ökat. Den ökade avverkningen kan förklaras av att personalen har blivit mer erfaren och av effektivare handlägningsrutiner.

För att tillgodose det medborgerliga kravet på ett starkt stöd till dem som drabbas av brott bör myndighetens ansträngningar för att förkorta handläggningstider för brottsskadeärenden fortsätta. Det är också viktigt att myndigheten utvecklar ytterligare rutiner för att mäta kvaliteten i besluten. Det är angeläget att ansträngningarna fortsätter för att dels utveckla regressverksamheten, dels fördjupa utredningen av den skadelidandes försäkringsförhållanden och den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga.

Myndigheten har inte i tillräcklig utsträckning redovisat sin bedömning av innehållet i de projekt som beviljats medel ur brottsofferfonden samt resultatet av tidigare beviljade bidrag. En förstärkning av uppföljning och analys av tidigare utdelade medel är angelägen för att garantera att fondens medel effektivt bidrar till att stärka brottsoffrens positioner.

Brottsofferutredningen har i betänkandet Brottsoffer (SOU 1998:40) lämnat förslag om bl.a. större utrymme för bidrag ur brottsofferfonden till löpande verksamhet. Förslagen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet. Brottsoffermyndigheten har tilldelats medel för att bedriva ett projekt med brottsoffersamordna-

re, som skall utveckla och samordna brottsofferarbetet i ett större geografiskt område.

I Departementspromemorian Några frågor om brottsskadeersättning (Ds 1997:45) har föreslagits bl.a. att omprövning i brottsskadeärenden skall kunna begäras hos Brottsoffermyndighetens nämnd. Regeringen planerar att under innevarande år avlämna en proposition med förslag till lagändringar som skall träda i kraft under 1999. I promemorian förutsätts att genomförandet, om alla förslag genomförs, kan ske utan kostnadsökningar.

#### Anslag

På grund av ökade personalkostnader har merparten av anslagssparandet tagits i anspråk under innevarande budgetår. Myndigheten anser att det inte är möjligt att upprätthålla nivån på verksamheten med färre anställda. Ökade resurser behövs för att dels utveckla regressverksamheten, dels fördjupa utredningen av försäkringsskydd och skadevallarens betalningsförmåga. Regeringen delar myndighetens bedömning. Det är nödvändigt att myndighetens verksamhet upprätthålls och angeläget att den utvecklas med ledning av de prioriteringar som har angetts ovan. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att Brottsoffermyndighetens anslagsram höjs med 3 miljoner kronor från och med budgetåret 1999. Regeringen föreslår att Brottsoffermyndighetens anslag för 1999 fastställs till 12 588 000 kronor. För 2000 och 2001 beräknas anslaget till 12 815 000 kronor respektive 13 014 000 kronor.

Vid beräkningen av anslaget för 1999 har vissa tekniska justeringar gjorts av anslaget som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget därför upp med 173 000 kronor. Under 1998 förändras finansieringen av avtalsförsäkringar på det statliga området. Med anledning av detta har en korrigering gjorts av den justering som genomfördes 1997 av anslagen för 1998. För Brottsoffermyndighetens del innebär det att anslaget räknas upp med 59 000 kronor från och med 1999.

**Tabell 9.10 Beräkning av anslaget för 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	9 356
Justering av premier	59
Pris och löneomräkning	173
Ramhöjning	3 000
<b>Förslag 1999</b>	<b>12 588</b>

## F5 Ersättning för skador på grund av brott

**Tabell 9.11 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	61 337	Anslags- sparande	10 163
1998	Anslag	73 645	Utgifts- prognos	50 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>75 074</b>		
2000	Beräknat	76 350 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	77 877 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 75 074 tusen kronor i 1999 års prisnivå.<sup>2</sup> Motsvarar 75 074 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Från anslaget betalas ersättning av statsmedel enligt brottsskadelagen (1978:413) för skador på grund av brott. Utgifterna på anslaget styrs av antalet beviljade ansökningar och brottsskadeersättningens storlek. Anslaget disponeras av Brottsoffermyndigheten.

## Regeringens överväganden

### Slutsatser

Under budgetåret 1997 utbetalades drygt 61 miljoner kronor i brottsskadeersättning. Merparten utgick som ersättning för personskador och endast cirka 0,5 miljoner utgick som ersättning för sak- och förmögenhetsskada. Som framgår av redovisningen under anslaget F4 Brottsoffermyndigheten, har antalet ansökningar om brottsskadeersättning ökat under budgetåret, en ökning som förväntas hålla i sig även de närmaste åren. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att anslaget för budgetåret 1999 fastställs till 75 074 000 kronor. För budgetåren 2000 och 2001 har anslaget beräknats till 76 350 000 kronor respektive 77 877 000 kronor.

Vid beräkningen av anslaget för 1999 har en uppräknings gjorts med 1,4 miljoner kronor som

kompensation för beräknade utgiftsökningar för ökade priser m.m.

Under första halvåret 1998 har summan av utbetalda ersättningar sjunkit med cirka 30 procent, huvudsakligen till följd av det fördjupade utredningsarbete som har omnämnts ovan under anslaget F4 Brottsoffermyndigheten. Det är för närvarande inte möjligt att bedöma om förändringen är varaktig.

**Tabell 9.12 Beräkning av anslaget för 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	73 645
Priskompensation	1 429
<b>Förslag 1999</b>	<b>75 074</b>

## F6 Rättshjälpskostnader m.m.

**Tabell 9.13 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	802 817	Anslags- sparande	37 155
1998	Anslag	758 544	Utgifts- prognos	825 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>781 149</b>		
2000	Beräknat	805 520 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	830 653 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup> Motsvarar 781 149 tusen kronor i 1999 års prisnivå.<sup>2</sup> Motsvarar 781 149 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Från anslaget skall betalas de kostnader som enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken, lagen (1988:609) om målsägandebiträde och rättshjälpslagen (1996:1619) skall betalas av allmänna medel. Därutöver skall från anslaget betalas de kostnader som enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde skall betalas av allmänna medel, dock inte sådana kostnader som avser offentligt biträde i ärenden enligt utlänningslagen (1989:529) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

De faktorer som styr kostnaderna är framför allt antalet ärenden, ärendenas svårighetsgrad, ersättningsnivån till biträden och offentliga försvarare samt den andel av rättshjälpskostnaderna som betalas av den rättssökande.

Enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen samt 25 § lagen om målsägandebiträde och 5 § lagen om offentligt biträde bestämmer regeringen den timkostnadsnorm som ligger till grund för ersättning för arbete på rättshjälpsområdet. Ersättningen till offentliga för-

svarare bestäms också i viss utsträckning med hjälp av taxor. För närvarande finns en taxa för ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål i tingsrätt och hovrätt (DVFS 1997:16, B 32). Taxor beslutas av Domstolsverket på grundval av timkostnadsnormen. Regeringen har beslutat timkostnadsnormen för perioden 1 januari 1998 - 31 december 1998 till 833 kronor exklusive mervärdesskatt (1 041 kronor inklusive mervärdesskatt).

### Regeringens överväganden

Den nya rättshjälpslagen (1996:1619) som gäller från och med den 1 december 1997 har inneburit en mängd förändringar. Bland annat gäller att rättshjälpen är generellt subsidiär till rättsskyddet. Det innebär att den som har en rättsskyddsförsäkring skall bekosta en rättslig tvist med medel från denna i stället för genom den statliga rättshjälpen. Den som inte har en rättsskyddsförsäkring men, med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt och sina ekonomiska och personliga förhållanden, borde ha haft en rättsskyddsförsäkring kan endast få rättshjälp om det finns särskilda skäl. Den nya lagen innebär kostnadsänkningar samtidigt som rättshjälpens grundläggande syfte behålls, nämligen att vara ett yttersta skyddsnät för dem som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt.

Regeringen har den 1 oktober överlämnat en proposition (prop. 1998/99:10) med förslag till ändringar i rättshjälpslagen. Ändringarna beräknas inte medföra annat än mycket begränsade kostnadsökningar. Anslaget behöver därför inte tillföras några extra resurser.

### Slutsatser

Som kompensation för ökade timkostnader och ökade priser räknas anslaget upp med 22,6 miljoner kronor. För 1999 föreslår regeringen att anslaget fastställs till 781 149 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 805 520 000 kronor respektive 830 653 000 kronor.

**Tabell 9.14 Beräkning av anslaget för 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	758 544
Pris- och timkostnadskompensation	22 605
<b>Förslag 1999</b>	<b>781 149</b>

## F7 Diverse kostnader för rättsväsendet

**Tabell 9.15 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	26 820	Anslags-sparande	-515
1998	Anslag	19 560	Utgifts-prognos	34 560
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>19 974</b>		
2000	Beräknat	20 316 <sup>1</sup>		
2001	Beräknat	20 710 <sup>2</sup>		

<sup>1</sup>Motsvarar 19 974 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

<sup>2</sup>Motsvarar 19 974 tusen kronor i 1999 års prisnivå.

Från anslaget betalas en rad kostnader för rättsväsendet, bl.a. ersättningar till vittnen, parter och rättegångsbiträden samt kostnader för statens rättegångar.

Regeringen bedömer att utgifterna 1998 kommer att uppgå till cirka 34,6 miljoner kronor vilket innebär att anslaget med stor sannolikhet kommer att överskridas. I tilläggsbudgeten i denna proposition föreslås därför en anslagsförstärkning om 15 miljoner kronor.

### Regeringens överväganden

År 1997 gjordes en översyn av rutinerna på anslaget. Detta resulterade i att dispositionsrätten på anslaget överflyttades från respektive myndighet till Regeringskansliet som fick samordningsansvaret för anslaget. Trots denna uppstramning av de administrativa rutinerna kommer anslagsförbrukningen att överskrida anvisade medel 1998. Regeringen har inlett en översyn av anslaget och kommer i budgetpropositionen för år 2000 att återkomma till vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas.

## Slutsatser

Eftersom det inte kan uteslutas att utgiftsökningen 1998 till viss del är tillfällig bedömer regeringen att anslaget bör fastställas till 19 974 000 kronor 1999. I beloppet ingår priskompensation med 414 000 kronor. För åren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 20 316 000 kronor respektive 20 710 000 kronor.

**Tabell 9.16 Förslag till anslag 1999**

Tusental kronor

Anslag 1998	19 560
Priskompensation	414
<b>Förslag 1999</b>	<b>19 974</b>

## F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar

**Tabell 9.17 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	1 480	Anslags-sparande	1 520
1998	Anslag	8 356	Utgifts-prognos	10 356
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>8 356</b>		
2000	Beräknat	8 356		
2001	Beräknat	8 356		

Den större delen av anslaget utgörs av det svenska bidraget till Schengensamarbetet. Från anslaget betalas även årsavgifter till Haagkonferensen för internationell privaträtt, Internationella institutet i Rom för unifiering av privaträtten (UNIDROIT), Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives samt Bernunionen (WIPO = World Intellectual Property Organization).

Dessutom betalas från anslaget bidrag till Helsingfors Kriminalpolitiska institut och till Nordiska samarbetsrådet för Kriminologi. Även bidrag till vissa andra internationella sammanslutningar med anknytning till Justitiedepartementet betalas från anslaget.

## Regeringens överväganden

### Slutsatser

Regeringen föreslår att anslaget uppgår till 8 356 000 kronor budgetåret 1999. Samma belopp beräknas för budgetåren 2000 och 2001.

## F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete

**Tabell 9.18 Anslagsutvecklingen**

Tusental kronor

1997	Utfall	0	Anslags-sparande	7 200
1998	Anslag	22 200	Utgifts-prognos	14 000
<b>1999</b>	<b>Förslag</b>	<b>7 200</b>		
2000	Beräknat	7 200		
2001	Beräknat	7 200		

Regeringen presenterade i juni 1996 ett nationellt brottsförebyggande program. Syftet med programmet är att förstärka och utveckla de brottsförebyggande insatserna i hela landet. För detta ändamål har tidigare anvisats 10 800 000 kronor budgetåret 1995/96, 7 200 000 kronor budgetåret 1997 och 22 200 000 kronor budgetåret 1998.

I samband med att det nationella programmet presenterades tillsattes Kommittén för brottsförebyggande arbete, KBA, som fick till uppgift att stödja lokalt brottsförebyggande arbete och fördela stöd till uppbyggnaden av sådan verksamhet. För utförandet av denna uppgift har kommittén anförtrots de medel som avsatts för budgetåret 1995/96 samt delar av de medel som avsatts för budgetåren 1997 respektive 1998. Från och med den 1 januari 1999 kommer Brottsförebyggande rådet överta de arbetsuppgifter som KBA har idag.

### Resultatbedömning

Utgångspunkten för det lokala brottsförebyggande arbetet är att inte endast offentliga organ utan också företag, organisationer och enskilda skall engageras. Det är genom samverkan mellan olika aktörer i samhället som positiva effekter kan uppnås. Vid genomförandet av det brottsförebyggande programmet har därför det första steget varit att initiera en sådan bred samverkan och att visa vilka möjligheter det finns att före-

bygga brott. Det har medfört att det inledningsvis funnits relativt få brottsförebyggande projekt som har uppfyllt de krav som ställts för att de skall kunna tilldelas bidrag från kommittén. Antalet sådana projekt har emellertid ökat efter hand. Kommittén har nu beslutat om bidrag till brottsförebyggande arbete motsvarande de 10,2 miljoner kronor som kommittén ursprungligen tilldelades. Regeringen avser tilldela kommittén ytterligare 4 miljoner kronor för stöd till brottsförebyggande projekt under den återstående tid som kommittén kommer att vara verksam.

För att åstadkomma ett effektivt brottsförebyggande arbete krävs också på andra områden systematiska och åtgärdsinriktade projekt som följs och utvärderas. Vidare är det angeläget att den samlade kunskapen sprids till dem som praktiskt arbetar med frågorna. Det finns behov av att på olika sätt nationellt stödja denna kunskapsuppbyggnad och förmedling av information. Under innevarande budgetår har avsatts 6,5 miljoner kronor till KBA för att i samverkan med BRÅ inleda försöksverksamhet med medling.

Av de medel som enligt storstadspropositionen (Prop. 1997/98:165) skall användas till brottsförebyggande insatser i storstäder torde det dock inte bli aktuellt för kommittén att fördela något bidrag under den tid som återstår fram till årsskiftet. De särskilda insatserna i storstadsområdena har aktualiserats relativt sent under kommitténs verksamhetstid. Dessutom innebär uppdelningen i stadsdelsnämnder att det tar längre tid för storstadskommunerna än för andra kommuner att utveckla formerna för sitt engagemang i det brottsförebyggande arbetet. De särskilt mot storstäderna riktade brottsförebyggande arbetet har emellertid påbörjats och kan förväntas få stark draghjälp av den satellitkonferens KBA planerat till december i år. Medlen bör därför i stället disponeras av Brottsförebyggande rådet för att under kommande budgetår användas till bidrag till brottsförebyggande arbete i storstäderna.

## Regeringens överväganden

### Slutsatser

Regeringen föreslår att anslaget för budgetåret 1999 fastställs till 7 200 000 kronor. För budgetåren 2000 och 2001 beräknas anslaget till 7 200 000 kronor.



# 10 Övrig statlig verksamhet

## 10.1 Allmänna advokatbyråer

De allmänna advokatbyråernas främsta uppgift är att lämna biträde och rådgivning enligt rättshjälpslagen. Jurist vid allmän advokatbyrå bör också åta sig uppdrag som god man, likvidator eller liknande i de fall uppdragen annars skulle vara svåra att få utförda därför att ersättning inte kan påräknas. Byråerna får täckning för sina kostnader i dessa ärenden från ett driftbidragsanslag. Om det kan ske utan hinder för den verksamhet som bedrivs enligt rättshjälpslagen, skall byråerna även lämna annat biträde i rättsliga angelägenheter.

Det finns 25 allmänna advokatbyråer. Sedan de allmänna advokatbyråerna inrättades har åtta byråer avvecklats, senast Allmänna advokatbyrån i Karlstad våren 1998.

### Ekonomiskt mål

Det ekonomiska målet för budgetåret 1998, som kommer att gälla även under budgetåret 1999, är att varje byrå skall generera intäkter exklusive finansiella intäkter som motsvarar minst verksamhetens kostnader exklusive finansiella kostnader, dvs. full kostnadstäckning i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191). Under 1997 uppfyllde endast 10 av de allmänna advokatbyråerna målet. Under de första sex månaderna 1998 var det endast 3 allmänna advokatbyråer som uppfyllde det ekonomiska målet.

### Resultatutveckling

Verksamhetsutfallet för de allmänna advokatbyråerna var - 5,6 miljoner kronor 1997. Resultatet för de allmänna advokatbyråerna har försämrats och huvudförklaringen är de förändrade reglerna om underhållsbidrag och en allt hårdare konkurrens i branschen. Domstolsverkets prognos för de närmaste åren pekar på en fortsatt minskning av antalet ärenden vid de allmänna advokatbyråerna. Detta främst till följd av en ny rättshjälpslag och att de allmänna advokatbyråernas exklusiva rätt till ersättning av staten i vissa likvidationsärenden kommer att upphöra.

### Regeringens bedömning

I en departementspromemoria som remissbehandlats föreslogs 1992 att de allmänna advokatbyråerna skulle avvecklas (Ds 1992:51). Dåvarande regering föreslog ingen avveckling med motiveringen att byråernas lönsamhet framöver förväntades bli helt tillfredsställande. Därutöver skulle en avveckling med all sannolikhet ge upphov till betänkliga kostnader i det rådande statsfinansiella läget. Slutligen uttalade regeringen med hänvisning till tidigare uttalanden att byråer som saknade förutsättningar att drivas vidare kunde komma att läggas ned (prop. 1992/93:100 bil. 3 s. 124, bet. 1992/93:JuU26, rskr. 1992/93:224).

Sedan flera år gäller den principen att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform om det inte finns särskilda skäl för det. De allmänna advokatbyråerna inrättades ursprungligen för att tillgodose det ökade behov av kvalificerade juristtjänster i hela landet som

antogs bli följden av 1973 års rättshjälpsreform. Vidare skulle systemet med allmänna byråer ge staten kostnadsinsyn i advokatverksamhet.

De ursprungliga skälen har inte längre samma tyngd. Det finns mer än dubbelt så många advokater i landet som för tjugofem år sedan. Det är t.o.m. så att det i vissa orter råder en överetablering av advokater vilket bl.a. har påverkat resultaten för de allmänna advokatbyråerna. De cirka 90 advokater som är anställda vid de allmänna byråerna utgör drygt två procent av landets advokater. De är med få undantag verksamma i landets större städer där tillgången på advokater är god eller mycket god. Målet med en god juristtillgång i hela landet är i dag uppfyllt oberoende av om det finns statligt ägda advokatbyråer eller inte. När det gäller kostnadsinsynen och det allmännas behov att hålla nere kostnaderna för de statliga insatserna inom detta område kan dessa mål nås bättre genom t.ex. upphandling av advokattjänster eller genom förhandlingar med företrädare från Sveriges advokatsamfund.

De ursprungliga motiven för inrättandet av de allmänna advokatbyråerna är således inte längre bärkraftiga. Resultatutvecklingen är sådan att en fortsatt drift av byråerna på sikt kommer att innebära att verksamheten måste finansieras med medel från det övriga rättsväsendet. Som framgår ovan är det endast ett fåtal advokatbyråer som kommer att uppnå det ekonomiska målet under 1998. Det är inte rimligt, särskilt mot bakgrund av att verksamheten är konkurrensutsatt, att ta medel från domstolar, polisväsendet, åklagarväsendet eller kriminalvården för att subventionera en fortsatt drift. Mot bakgrund av resultatutvecklingen och då det inte längre finns några skäl för att driva advokatverksamhet i statlig regi bör de allmänna advokatbyråerna avvecklas. En avveckling av byråerna kommer, enligt Domstolsverket, att kosta cirka 50 - 60 miljoner kronor, i beloppet ligger kostnader för en avvecklingsorganisation. För närvarande finns det cirka 40 miljoner kronor i tillgångar att använda vid en avveckling av byråerna.

Regeringen kommer att ge Domstolsverket i uppdrag att svara för avvecklingen av de allmänna advokatbyråerna. I uppdraget kommer också att ingå att se över hur taxorna inom rättshjälpsområdet bör fastställas i framtiden.

Eftersom det är angeläget att medborgarnas behov av juridiska tjänster tillgodoses har regeringen för avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att se över frågan. Jämfört med när de

allmänna advokatbyråerna inrättades finns det i dag en rad olika instanser som vid sidan av byråerna på olika sätt ger juridisk rådgivning. Som exempel kan nämnas kommunernas konsumentvägledare, det kommunala ansvaret inom familjerådgivnings- och skuldsaneringsområdet, den juridiska rådgivning som lämnas av banker och försäkringsbolag samt olika initiativ av advokater med kostnadsfri rådgivning. Därutöver har den tekniska utvecklingen inneburit och kommer att innebära nya möjligheter för att tillgodose behoven inom detta område.