

# Till statsrådet Thomas Bodström

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att dels granska den ordinära tillsynen över Polisen och åklagarväsendet, dels överväga om regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot polisanställda och åklagare uppfyller de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet.

Som ordförande i kommittén förordnades den 3 maj 2001 lagmannen Magnus Widebeck. Dåvarande riksdagsledamöterna Maud Ekendahl och Kjell Eldensjö, riksdagsledamoten Anders G Högmark, läraren Ronald Krathmann, advokaten Carin Melin, dåvarande riksdagsledamoten Bengt-Ola Rytter, ombudsmannen Björn Samuelsson, riksdagsledamoten Margareta Sandgren, dåvarande riksdagsledamoten Gunnel Wallin och riksdagsledamoten Alice Åström har, med förordnande från den 8 oktober 2001, ingått såsom ledamöter i kommittén.

Den 15 november 2001 förordnades som experter i kommittén numera hovrättsrådet, tillika vice ordförande, Owe Hultin, byråchefen Britt Marie Lundberg, f.d. biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl, numera ämnesrådet Ari Soppela och numera f.d. länspolismästaren Hans Wranghult.

Som sekreterare i kommittén har sedan den 1 augusti 2001 hovrättsassessorn Kristina Andersson tjänstgjort.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om tillsynen över polis och åklagare.

Kommittén överlämnar härmed sitt betänkande Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41).

Ledamoten Alice Åström har avgett reservation vad avser organisationen för internutredningsverksamheten. I övrigt är betänkandet enhälligt.

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i april 2003

*Magnus Widebeck*

*Maud Ekendahl*

*Kjell Eldensjö*

*Anders G Högmark*

*Ronald Krathmann*

*Carin Melin*

*Bengt-Ola Rytta*

*Björn Samuelsson*

*Margareta Sandgren*

*Gunnel Wallin*

*Alice Åström*

*/Kristina Andersson*

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....  | <b>11</b> |
| <b>Författningsförslag</b> .....   | <b>17</b> |
| <b>I Bakgrund och nuvarande förhållanden</b> .....                                     | <b>33</b> |
| <b>1 Inledning</b> .....   | <b>33</b> |
| 1.1 Direktiv m.m. ....   | 33        |
| 1.2 Arbetets bedrivande .....  | 34        |
| 1.3 De generella direktiven .....  | 34        |
| <b>2 Polisens och åklagarväsendets organisation –<br/>nuvarande förhållanden</b> ..... | <b>35</b> |
| 2.1 Inledning .....  | 35        |
| 2.2 Polisen .....  | 36        |
| 2.3 Åklagarväsendet .....  | 37        |
| <b>3 Tillsyn och annan kontroll över Polisen och<br/>åklagarväsendet m.m.</b> .....    | <b>41</b> |
| 3.1 Inledning .....  | 41        |
| 3.2 Begreppet tillsyn .....  | 43        |
| 3.2.1 Tillsyn ur ett konstitutionellt perspektiv .....                                 | 43        |
| 3.2.2 Allmänt om statlig tillsyn .....   | 45        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 3.2.3    | Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag, SOU 2002:14 .....   | 47         |
| 3.3      | Tillsynen över Polisen.....   | 49         |
| 3.3.1    | En bakgrund .....   | 49         |
| 3.3.2    | Nuvarande förhållanden .....  | 63         |
| 3.4      | Tillsynen över åklagarväsendet .....  | 72         |
| 3.4.1    | En bakgrund .....   | 72         |
| 3.4.2    | Nuvarande förhållanden .....  | 82         |
| 3.4.3    | Medborgerlig insyn i åklagarverksamheten.....   | 92         |
| 3.5      | Annan tillsyn över Polisen och åklagarväsendet .....  | 94         |
| 3.5.1    | Justitieombudsmannen .....  | 94         |
| 3.5.2    | Justitiekanslern.....   | 96         |
| 3.5.3    | Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket .....  | 97         |
| 3.5.4    | Riksrevisionen .....  | 98         |
| 3.5.5    | Datainspektionen .....  | 99         |
| 3.5.6    | Registernämnden .....   | 100        |
| <b>4</b> | <b>Brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom Polisen och åklagarväsendet .....</b>  | <b>103</b> |
| 4.1      | Inledning.....  | 103        |
| 4.2      | Internutredningar – En bakgrund .....   | 105        |
| 4.3      | Internutredningar – Nuvarande förhållanden .....  | 117        |
| 4.3.1    | Regleringen vid brottsmisstankar mot polisanställda och åklagare.....   | 117        |
| 4.3.2    | Organisationen för utredningar av anmälningar mot polisanställda och mot åklagare.....  | 123        |
| 4.3.3    | Statistiska uppgifter om antal anmälningar m.m.....   | 128        |
| 4.3.4    | Justitieombudsmannens inspektioner av Polisens internutredningsenheter .....  | 133        |
| 4.3.5    | Överåklagaren Gunnel Lindbergs rapport Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare – En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m..... | 135        |
| 4.4      | Disciplinärenden – En bakgrund.....   | 138        |
| 4.5      | Disciplinärenden – Nuvarande förhållanden .....   | 142        |
| 4.5.1    | Regleringen av det disciplinära ansvaret .....  | 142        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 4.5.2     | Handläggningen av disciplinärenden.....  | 143        |
| 4.5.3     | Statistiska uppgifter om antal ärenden vid<br>disciplinnämnderna.....                                | 145        |
| <b>5</b>  | <b>Kommitténs undersökningar .....</b>   | <b>149</b> |
| 5.1       | Inledning.....   | 149        |
| 5.2       | Kartläggning av nuvarande regelverk och tillämpning.....   | 149        |
| 5.3       | Kartläggning av de övriga nordiska ländernas regelverk<br>och organisation.....                      | 151        |
| <b>6</b>  | <b>Reformönskemål .....</b>  | <b>153</b> |
| 6.1       | Den ordinära tillsynen .....   | 153        |
| 6.1.1     | Riksdagen .....  | 153        |
| 6.1.2     | Regeringen .....   | 156        |
| 6.1.3     | Justitieombudsmannen.....  | 157        |
| 6.1.4     | Remissvar på betänkandet Den centrala polisen<br>(SOU 2000:25) .....                                 | 159        |
| 6.1.5     | Riksdagens revisorer.....  | 159        |
| 6.2       | Internutredningar.....   | 160        |
| 6.2.1     | Riksdagen .....  | 160        |
| 6.2.2     | Justitieombudsmannen.....  | 164        |
| 6.2.3     | Osmo Vallo-utredningen (SOU 2002:37) .....   | 167        |
| <b>II</b> | <b>Överväganden och förslag.....</b>   | <b>169</b> |
| <b>7</b>  | <b>Den ordinära tillsynen.....</b>   | <b>169</b> |
| 7.1       | Vilken inriktning och vilket innehåll bör den ordinära<br>tillsynen över polis och åklagare ha?..... | 169        |
| 7.1.1     | Vilken inriktning? .....   | 169        |
| 7.1.2     | Vilket innehåll? .....   | 173        |
| 7.2       | Finns det brister i tillsynen över Polisen? .....  | 174        |
| 7.3       | Finns det brister i tillsynen över åklagarna? .....  | 178        |
| 7.4       | Kan bristerna åtgärdas inom ramen för nuvarande<br>organisation? .....                               | 180        |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 7.4.1     | Polisen.....   | 180        |
| 7.4.2     | Åklagarna.....   | 183        |
| 7.5       | Finns tillräckliga skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan? .....                        | 185        |
| <b>8</b>  | <b>Internutredningar .....</b>   | <b>187</b> |
| 8.1       | Utgångspunkter.....  | 187        |
| 8.2       | Huvudalternativ i fråga om utredningar om brott i samband med arbetet av polisanställda .....    | 190        |
| 8.3       | Reformer i fråga om utredningar om brott i samband med arbetet av polisanställda .....           | 192        |
| 8.4       | Reformer i fråga om utredningar om brott i samband med arbetet av åklagare .....                 | 197        |
| 8.5       | Utredningar om brott utan samband med arbetet av polisanställda och åklagare.....                | 199        |
| 8.6       | Disciplinärenden.....  | 200        |
| 8.7       | Formen för reglering.....  | 201        |
| <b>9</b>  | <b>Förslagets genomförande .....</b>   | <b>203</b> |
| 9.1       | Kostnadsmässiga konsekvenser.....  | 203        |
| 9.2       | Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....   | 204        |
| <b>10</b> | <b>Författningskommentar .....</b>   | <b>205</b> |
| 10.1      | Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....  | 205        |
| 10.2      | Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387).....                                       | 205        |
| 10.3      | Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn .....             | 206        |
| 10.4      | Förslaget till förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m..... | 206        |

|  |     |
|--|-----|
| 10.5 Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen<br>(1998:1558).....                                  | 208 |
| 10.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen<br>(1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen..... | 208 |
| 10.7 Förslaget till förordning om ändring i<br>åklagarförordningen (1996:205) .....                                | 209 |
| 10.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen<br>(1989:847) med instruktion för Riksåklagaren .....     | 209 |
| 10.9 Förslaget till förordning om ändring i<br>förundersökningskungörelsen (1947:948) .....                        | 210 |

**Reservation av Alice Åström ..... 211**

**Bilagor**

|  |     |
|--|-----|
| 1 Kommitténs direktiv 2000:1001.....       | 215 |
| 2 Kommitténs tilläggsdirektiv 2002:82..... | 225 |
| 3 De nordiska länderna.....                | 227 |
| 4 Riksåklagarens resultatmodell.....       | 251 |

# Sammanfattning

## Uppdraget

Kommitténs uppdrag har varit att granska den ordinära tillsynen av Polisen och åklagarväsendet i syfte att säkerställa att medborgarnas krav på en demokratisk insyn och kontroll skall kunna tillgodoses på bästa sätt. I uppdraget har ingått att överväga om det finns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över Polisens och åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet. Kommittén har också haft att överväga om regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom Polisen och åklagarväsendet uppfyller de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet. Reformbehovet redovisas närmare i kapitel 6.

## Den ordinära tillsynen

Det behövs en ambitiös tillsyn av polis- och åklagarmyndigheterna. Det övergripande syftet med tillsynen är att bidra till att verksamheterna drivs på ett ur alla synvinklar optimalt sätt och att de har medborgarnas förtroende.

För att på bästa sätt uppfylla sitt syfte bör den ordinära tillsynen över polis och åklagare i första hand vara inriktad på att – i former som säkerställer demokratisk insyn och kontroll – dels finna de fel och brister som kan förekomma i Polisens eller åklagarnas verksamhet, dels klarlägga orsakerna till deras uppkomst, dels lämna information till dem som bedriver verksamheten om felen och bristerna samt orsakerna. Dessutom måste en uppföljning ske för att granska att felet eller bristen avhjälpes och att orsaken till uppkomsten av felet eller bristen åtgärdats.



Kommittén föreslår en tydlig reglering av innehållet i tillsynen. I fråga om såväl polis som åklagare bör innehållet vara en granskning av

- att beslut fattas i enlighet med gällande författningar,
- att rättstillämpningen är rättssäker, följdriktig och enhetlig,
- att besluten fattas i rätt tid,
- att besluten är försedda med de skäl som krävs,
- att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast, och
- att verksamheten bedrivs effektivt.

I fråga om Polisen, som har betydande förvaltningsuppgifter, bör dessutom granskas att förvaltningen fungerar väl.

Den tillsyn som i dag utövas över Polisen – främst av Rikspolisstyrelsen – har vissa brister och behöver förbättras. Förbättringar krävs när det gäller

- att se till att det tas fram, analyseras och sprids information inom verksamheten om statistiska uppgifter avseende brottsutredningsverksamheten,
- att sprida information inom verksamheten om upptäckta fel och brister och få genomslag för förändringsförslag,
- granskningen av vilka åtgärder som vidtagits i fråga om upptäckta fel och brister och vilka resultat som uppnåtts genom dessa åtgärder,
- samordningen med tillsynen över åklagarna så att tillsynen över brottsutredningsverksamheten ger en helhetsbild, dvs. belyser såväl polisens som åklagarnas insatser,
- tillsynen av Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens verksamhet, och
- tillsynen på lokal nivå.

Även i tillsynen över åklagarna - vilken utövas av Riksåklagaren och de överåklagare som är myndighetschefer – finns brister. Förbättringar behövs såvitt avser den rättsliga tillsynen och samordningen med tillsynen över Polisen.

Även om det är en fördel om tillsynen utövas av ett från den granskade myndigheten helt fristående organ är kommitténs slutsats att en tillsyn som anförtros chefen eller styrelsen kan – rätt utförd – uppfylla det övergripande syftet med tillsynen. Mot den

bakgrunden och mot bakgrund av de förslag till förbättringar som kommittén föreslår, har kommittén funnit att det inte finns tillräckliga skäl för, utan tvärtom betydande nackdelar med, att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över Polisen och åklagarna. Kommittén anser alltså att de brister som finns bör åtgärdas inom ramen för nuvarande organisation.

Såvitt avser Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamheter anser kommittén att det inte är lämpligt att Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn över sin egen operativa verksamhet. För att åtgärda denna brist föreslår kommittén att Rikspolisstyrelsens styrelse anförtros ansvaret för nämnda tillsyn.

Vidare bör polisstyrelserna ges ett tydligt tillsynsansvar så att de fortsättningsvis – bl.a. för att säkerställa den demokratiska insynen och kontrollen – arbetar aktivt med tillsynsfrågorna. Polisstyrelserna bör åläggas att årligen upprätta en verksamhetsplan för tillsynen.

För att förbättra tillsynen över åklagarväsendet föreslår kommittén att – jämte Riksåklagaren – de överåklagare som är myndighetschefer skall ha ett tydligt, författningsreglerat tillsynsansvar. För att enskilda på ett enkelt sätt skall få kännedom om att åklagarbeslut i vissa fall kan överprövas av högre åklagare – vilket är ett viktigt verktyg för tillsynen över åklagarverksamheten – skall det av vissa beslut, som kan bli föremål för överprövning, framgå hur den enskilde skall agera för att överprövning skall ske.

## Internutredningsverksamheten

Kommitténs slutsats är att utredningsverksamheten vad avser brottsmisstankar mot polisanställda generellt sett inte uppvisar brister utan att utredningarna i allmänhet håller god kvalitet och att obehörig hänsyn inte tas. Mot bakgrund härav har kommittén kommit fram till att den centrala frågan i uppdraget är att lämna förslag som är ägnade att medföra att allmänhetens förtroende för utredningsförfarandet stärks.

Kommittén har diskuterat fyra olika huvudalternativ i syfte att stärka allmänhetens förtroende för verksamheten (se avsnitt 8.2). Efter att noga ha vägt de olika alternativen mot varandra är den slutsats kommittén har dragit att nuvarande ordning för handläggningen av anmälningar mot *polisanställda* i princip bör behållas. Men förbättringar av ordningen bör genomföras; förbättringarna skall i första hand avse att utomståendes insyn i utred-

ningarna utökas och att information om verksamheten sprids till allmänheten.

I fråga om utredningar om brott av polisanställda föreslår kommittén att det i författning slås fast att det för handläggningen av internutredningarna skall finnas dels särskilt utsedda åklagare, dels särskilda utredningsenheter inom Polisen. Lekmannainsynen i internutredningsverksamheten förbättras genom att det åläggs polisstyrelserna i de polismyndigheter där internutredningsenheter finns att utse minst två personer att följa verksamheten. Handläggningstiderna för internutredningarna förkortas genom att det införs regler om att en förundersökning mot en polisanställd avseende brott i arbetet skall bedrivas med särskild skyndsamhet och att förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan skall fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. För åklagare som är ansvariga för internutredningarna skall finnas en särskild organisation för beredskapstjänstgöring.

För att en anmälan mot en polisanställd skall bli handlagd på ett kompetent sätt och med god kvalitet även när ärendet måste handläggas utom kontorstid anser kommittén att regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se till att de som tjänstgör som jourhavande polisbefäl och annan beredskapspersonal fortlöpande ges sådan utbildning att det säkerställs att erforderliga förstahandsåtgärder vidtas i ärenden där polisanställda misstänks för att ha begått brott. Regeringen bör också ge Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i uppdrag att gemensamt och regelbundet sammanställa och sprida information om internutredningsverksamheten.

Såvitt kommittén kunnat utröna sköts också utredningar om brott av *åklagare* regelmässigt på ett invändningsfritt sätt. Att Riksåklagaren, som har det yttersta personal- och arbetsgivaransvaret, handlägger frågor om förundersökning och åtal när en åklagare misstänks för att begått brott i tjänsten, är emellertid inte invändningsfritt. Kommittén föreslår därför att Justitiekanslern (JK) övertar Riksåklagarens ansvar när det gäller att besluta om att inleda förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra åtalet vid domstol i fråga om brott i samband med arbetet av åklagare.

För att stärka allmänhetens förtroende för utredningsförfarandet bör de av kommittén föreslagna reglerna för handläggning av internutredningar i princip även gälla utredningar om brott när polisanställda är misstänkta för *brott utan samband med arbetet*. När

en åklagare misstänks för ett sådant brott bör emellertid inga särskilda förfaranderegler gälla.

Kommittén föreslår att de särskilda handläggningsreglerna för anmälningar mot anställda inom Polisen skall samlas i en av regeringen utfärdad förordning.

Såvitt kommittén kunnat finna fungerar nuvarande ordning för handläggningen av *disciplinärenden* i princip väl både såvitt avser polisanställda som åklagare; några skäl till genomgripande förändringar har inte framkommit. Emellanåt synes emellertid i ärenden avseende polisanställda ha förekommit att anmälan till det organ som beslutar om disciplinpåföljd (Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd, PAN, eller Statens ansvarsnämnd) inte gjorts, trots att ärendet motiverat en anmälan. För att råda bot på detta föreslår kommittén att regeringen uppdrar åt Rikspolisstyrelsen att sprida information till länspolismästarna om praxis i disciplinärenden, så att länspolismästarna får kunskap om i vilka fall ett ärende bör överlämnas till PAN eller Statens ansvarsnämnd.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att det i rättegångsbalken skall införas en ny paragraf, 23 kap. 25 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **23 kap.**

#### **25 §**

*Närmare föreskrifter om förundersökning om brott av anställda inom Polisen meddelas av regeringen.*

---

Denna lag träder i kraft den

## 2 Förslag till Lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 5 § polislagen (1984:387) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

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 utses av regeringen. För dessa ledamöter skall lika många suppleanter utses.

De ledamöter och suppleanter som utses skall vara svenska 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.

### *Föreslagen lydelse*

#### 5 §<sup>1</sup>

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

---

Denna lag träder i kraft den

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1998:1555

### 3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 5 §<sup>1</sup>

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

*Om befattningshavaren enligt första stycket är allmän åklagare, biträdande åklagare eller extra åklagare skall Justitiekanslern i stället för åklagare inom åklagarväsendet fatta beslut om att inleda förundersökning och om åtal skall väckas.*

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

- 
1. Denna lag träder i kraft den
  2. Den nya lagen gäller inte i ärenden i vilka förundersökning har inletts före ikraftträdandet.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1987:996

## 4 Förslag till Förordning om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m.

### Inledande bestämmelse

1 § I denna förordning finns vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden som rör frågan om en anställd inom Polisen gjort sig skyldig till brott i samband med arbetet eller utan samband med detta eller på något annat sätt handlat felaktigt i sin myndighetsutövning.

### Handläggningen

2 § Ett ärende skall av polismyndighet omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte

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

2. om en person har avlidit eller skadats allvarligt antingen genom något som en polisanställd har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest,

3. om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en polisanställd för brott som har samband med arbetet, eller

4. om det genom en anmälan eller på något annat sätt har uppkommit fråga om att en polisanställd har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med arbetet.

Ett ärende behöver inte överlämnas till åklagare om

1. det är fråga om ett annat brott mot trafikförfattningar än brott mot 1 § andra stycket eller 3-5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,

2. det inte inträffat någon allvarlig skada som sägs i första stycket, och

3. polismyndigheten beslutat att inleda förundersökning.

Beslut om att lägga ned en sådan förundersökning skall fattas av åklagare.



3 § En förundersökning i ett ärende som enligt 2 § omedelbart skall överlämnas till åklagare skall ledas av en åklagare.

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

5 § En förundersökning mot en polisanställd som misstänks för brott i samband med arbetet skall bedrivas med särskild skyndsamt. Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

### Organisationen

6 § Inom Polisen skall det finnas särskilda utredningsenheter för utredning av ärenden som avses i denna förordning. Rikspolisstyrelsen skall efter samråd med Riksåklagaren föreskriva hur många utredningsenheter som skall finnas, enheternas lokalisering och inom vilka polisdistrikt en utredningsenhet skall vara verksam.

7 § Inom åklagarväsendet skall det finnas åklagare som särskilt har utsetts för att utföra åklagaruppgifterna i ärenden som avses i denna förordning. Åklagarna skall vara överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare eller vice chefsåklagare. En annan åklagare får dock utföra sådana uppgifter som inte utan olägenhet kan skjutas upp.

Åklagare som avses i första stycket första meningen skall delas in för beredskapstjänstgöring enligt grunder som Riksåklagaren bestämmer.

### Förhör med polisanställda

8 § Förhör med en polisanställd i ett ärende som avses i denna förordning skall hållas av undersökningsledaren eller av en polis som är verksam vid en särskild utredningsenhet.

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

### Polisstyrelsens insyn

9 § Länspolismästaren skall, om inte polisstyrelsen bestämt annat, se till att de övriga ledamöterna fortlöpande underrättas om ärenden som avses i denna förordning och om hur de ärenden som överlämnats till åklagare har slutbehandlats.

Polisstyrelsen i en polismyndighet där det finns en särskild utredningsenhet skall utse minst två personer som är ledamöter eller ersättare i en polisstyrelse eller en polismyndighet att särskilt följa utredningarna i sådana ärenden. Polisstyrelsen får besluta att en eller flera personer med särskild sakkunskap skall biträda de utsedda.

Övriga polisstyrelser får utse en eller flera av sina ledamöter eller ersättare eller av ledamöterna eller ersättarna i en polismyndighet att särskilt följa utredningarna samt besluta om biträde till de utsedda.

10 § De som utsetts enligt 9 § skall ha rätt att få fullständig information om och få ta del av samtliga handlingar i ärendena samt beredas tillfälle att närvara vid förhör och ställa frågor till förundersökningsledaren.

### Åklagarens underrättelse till polismyndighet

11 § I ett ärende som avses i denna förordning skall åklagare underrätta den polismyndighet där den misstänkte personen är anställd om beslut som avser huruvida förundersökning skall inledas eller läggas ned eller åtal skall väckas.

---

Denna förordning träder i kraft den

## 5 Förslag till Förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs i fråga om polisförordningen (1998:1558)  
*dels* att 5 kap. skall upphöra att gälla,  
*dels* att 2 kap. 1 § samt 3 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 1 §

Varje polismyndighet skall enligt 5 § polislagen (1984:387) för sin ledning ha en polisstyrelse. Styrelsen skall bestå av länspolismästaren och högst tretton andra ledamöter, som utses av regeringen för en bestämd tid.

Varje polismyndighet skall enligt 5 § polislagen (1984:387) för sin ledning *och tillsyn* ha en polisstyrelse. Styrelsen skall bestå av länspolismästaren och högst tretton andra ledamöter, som utses av regeringen för en bestämd tid.

Regeringen utser bland ledamöterna, utom länspolismästaren, ordförande och vice ordförande i polisstyrelsen.

### 3 kap.

#### 1 §

*Polisstyrelsen skall särskilt se till*

1. att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten,
2. att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav, och
3. att förvaltningen fungerar väl.

*Polisstyrelsen skall se till att verksamheten är organiserad på*

*Polisstyrelsen skall se till att verksamheten är organiserad på ett ändamålsenligt sätt och att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter.*

*Polisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet granska*

*ett ändamålsenligt sätt och att den samordnas med verksamheten vid andra polismyndigheter.*

- 1. att beslut fattas i enlighet med gällande författningar,*
- 2. att rättstillämpningen är rättssäker, följdriktig och enhetlig,*
- 3. att beslut fattas i rätt tid,*
- 4. att beslut är försedda med de skäl som krävs,*
- 5. att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten,*
- 6. att verksamheten bedrivs effektivt, och*
- 7. att förvaltningen fungerar väl.*

*Polisstyrelsen skall årligen fastställa en plan för sin tillsynsverksamhet.*

---

Denna förordning träder i kraft den

## 6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 2 a, 13 d, och 22 §§ förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 a §<sup>1</sup>

Av 7 § polislagen (1984:387) följer att Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet.

Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet *särskilt beakta*

1. att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den,

2. att polisverksamheten bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav, och

3. att förvaltningen inom Polisen fungerar väl.

Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om verksamheten inte når upp till de krav som anges i andra

Av 7 § polislagen (1984:387) följer att Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet. *Av 22 § framgår att Rikspolisstyrelsens styrelse ansvarar för tillsynen över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.*

Rikspolisstyrelsen skall i sin tillsynsverksamhet *granska*

1. att beslut fattas i enlighet med gällande författningar,

2. att rättstillämpningen är rättssäker, följdriktig och enhetlig,

3. att beslut fattas i rätt tid,

4. att beslut är försedda med de skäl som krävs,

5. att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten,

6. att verksamheten bedrivs effektivt, och

7. att förvaltningen inom Polisen fungerar väl.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2002:1051

stycket skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

13 d §<sup>2</sup>

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter

1. för tillämpningen av 4 kap. 6 och 12 §§ polisförordningen (1998:1558),
2. för verkställighet av bestämmelserna i 5 kap. 1-4 och 6 §§ polisförordningen, i samråd med Riksåklagaren,
3. om rapporttefergift enligt 9 § polislagen (1984:387),
4. om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon enligt 10 § 5 polislagen, och
5. om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen.

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter

1. för tillämpningen av 4 kap. 6 och 12 §§ polisförordningen (1998:1558),
2. för verkställighet av bestämmelserna i 2, 4, 6, 8 och 9 §§ förordningen (0000:00) om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m., efter samråd med Riksåklagaren,
3. om rapporttefergift enligt 9 § polislagen (1984:387),
4. om vilka hjälpmedel som får användas för att stoppa fordon enligt 10 § 5 polislagen, och
5. om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen.

22 §<sup>3</sup>

Utöver vad som anges i 11-13 §§ verksförordningen (1995:1322) skall styrelsen nära följa verksamheten vid Säkerhetspolisen, särskilt med avseende på tillämpningen av de riktlinjer för verksamheten som regeringen meddelar. Styrelsen skall en gång om året och därutöver när det behövs lämna regeringen de synpunkter och förslag som granskningen föranleder.

*Styrelsen ansvarar dessutom för tillsynen över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, varvid 2 a § andra stycket tillämpas.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2002:1051

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1996:731

---

Denna förordning träder i kraft den

## 7 Förslag till Förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

Härigenom föreskrivs i fråga om åklagarförordningen (1996:205)

*dels* att 14 § skall upphöra att gälla,

*dels* att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 a §

*En överåklagare som är myndighetschef har tillsyn över myndigheten och skall i sin tillsynsverksamhet granska*

*1. att beslut fattas i enlighet med gällande författningar,*

*2. att rättstillämpningen är rättssäker, följdriktig och enhetlig,*

*3. att beslut fattas i rätt tid,*

*4. att beslut är försedda med de skäl som krävs,*

*5. att åklagarverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för verksamheten, och*

*6. att verksamheten bedrivs effektivt.*

---

Denna förordning träder i kraft den



## 8 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Bestämmelser om riksåklagarens uppgifter som åklagare finns i rättegångsbalken och i andra författningar.

Riksåklagaren för talan i mål om brott som hör under allmänt åtal, dock inte i mål om brott som i tjänsten har begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän, justitiekanslern eller den som utövar riksåklagarens tjänst.

Riksåklagaren för talan i mål om brott som hör under allmänt åtal, dock inte i mål om brott som i tjänsten har begåtts av statsråd, justitieråd, regeringsråd, riksdagens ombudsmän och justitiekanslern.

### 2 §

Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen.

Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Riksåklagaren skall leda och samordna verksamheten samt se till att den bedrivs effektivt.

Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Riksåklagaren skall leda och samordna verksamheten.

Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall i sin tillsynsverksamhet granska

1. att beslut fattas i enlighet med gällande författningar,
2. att rättstillämpningen är rättssäker, följdriktig och enhetlig,
3. att beslut fattas i rätt tid,
4. att beslut är försedda med de skäl som krävs,
5. att åklagarverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer

*som riksdagen och regeringen har lagt fast för verksamheten, och 6. att verksamheten bedrivs effektivt.*

Riksåklagaren får för de ändamål som anges i första och andra styckena meddela föreskrifter och allmänna råd för verksamheten. Riksåklagaren lämnar även i övrigt råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet.

---

Denna förordning träder i kraft den

## 9 Förslag till Förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs i fråga om förundersökningskungörelsen (1947:948)

*dels* att 7 a § skall upphöra att gälla,

*dels* att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

14 a §

*Av en underrättelse enligt 14 § första – tredje styckena skall framgå hur den enskilde skall agera för att begära att frågan skall överprövas.*

---

Denna förordning träder i kraft den

# I Bakgrund och nuvarande förhållanden

## 1 Inledning

### 1.1 Direktiv m.m.

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att undersöka den ordinära tillsynen över polisen och åklagarväsendet och den s.k. internutredningsverksamheten.

I direktiven framhålls att kommittén skall granska den ordinära tillsynen av Polisen och åklagarväsendet i syfte att säkerställa att medborgarnas krav på en demokratisk insyn och kontroll skall kunna tillgodoses på bästa sätt. En viktig del av uppdraget är att överväga om det finns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över Polisens och åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet. Kommittén skall också överväga om regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom Polisen och åklagarväsendet uppfyller de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet.

Direktiven (Dir. 2000:101) är i sin helhet intagna som bilaga 1.

Genom tilläggsdirektiv den 19 juni 2002 (Dir 2002:82) har tiden för kommitténs redovisning förlängts. Direktiven är intagna som bilaga 2.

Till kommittén har genom beslut av Justitiedepartementet den 12 december 2001 överlämnats Polismyndighetens i Skåne verksamhetsrapport år 2000 Rättsenheten och internutredningsgruppen.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Kommitténs ledamöter och experter har under hela utredningsarbetet sammanträtt kontinuerligt. Kommittén har under utredningsarbetet haft löpande kontakt med flera personer och myndigheter och också gjort vissa besök. Denna del av arbetet redovisas i kapitel 5.

Kommittén besökte under hösten 2002 företrädare för Justis- og politidepartementet i Norge, där även företrädare för Riksadvokaten och ett saerskilt etterforskningsorgan (SEFO) närvarade. Se närmare kapitel 5.

## 1.3 De generella direktiven

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1478) anges i betänkandet. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Även om kommitténs förslag avser den brottsutredande verksamheten anser kommittén att de inte har sådan generell betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet som avses i nämnda förordning. Kommitténs förslag har inte heller sådana konsekvenser som i övrigt avses i 15 § kommittéförordningen. Någon redovisning är därför inte aktuell.

Beträffande de kostnadsmässiga konsekvenserna (jfr 14 § kommittéförordningen) hänvisas till avsnitt 9.1.

## 2 Polisens och åklagarväsendets organisation – nuvarande förhållanden

### 2.1 Inledning

Polisen och åklagarväsendet förstatligades år 1965. I samband med förstatligandet inrättades bl.a. Rikspolisstyrelsen som en statlig myndighet som ställdes direkt under regeringen. Riksåklagarämbetet inrättades år 1948, i samband med införandet av den nya rättegångsbalken. Riksåklagaren hade redan då, som högsta allmänna åklagare, ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Åklagarväsendet och Polisen genomgick emellertid i samband med förstatligandet en omfattande omorganisation. Bland annat skildes lands- och stadsfiskalernas uppgifter som åklagare från uppgifterna som polischef och utmätningsman. Omorganisationen innebar således bl.a. att polis-, åklagar- och exekutionsverksamheterna, som tidigare i vissa funktioner varit gemensamma, skildes åt.

Efter förstatligandet har åtskilliga förändringar genomförts. Flertalet av förändringarna har rört den lokala och regionala polisorganisationen, men även Rikspolisstyrelsen har varit föremål för förändringar. Den ena av de två största organisationsförändringarna av åklagarväsendet skedde år 1985 genom den s.k. regionreformen. Denna innebar att de då 21 länsåklagarmyndigheterna lades samman till 13 regionåklagarmyndigheter. Den andra skedde år 1996 med en ny regional indelning av åklagarverksamheten då antalet åklagarmyndigheter minskades till sju (i dag sex). Den 1 januari 2002 ändrades bestämmelserna i 7 kap. rättegångsbalken bl.a. genom att det nu uttryckligen anges vilka åklagare som är allmänna åklagare.

Som en bakgrund till det följande redovisas i detta kapitel kortfattat hur Polisen och åklagarväsendet är organiserat i dag. Hur styrningen och tillsynen av polis och åklagare är reglerad i dag och vilka förändringar som genomförts under åren redovisas i kapitel 3.

## 2.2 Polisen

### *Rikspolisstyrelsen*

Polisens organisation är indelad i en central och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för Polisen. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rikspolisstyrelsen är också chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Chef för styrelsen är rikspolischefen (för närvarande Sten Heckscher), som utses av regeringen för viss tid (16 § förordningen 1989:773 med instruktioner för Rikspolisstyrelsen, RPS-instruktionen). Överdirektören är rikspolischefens ställföreträdare (18 § RPS-instruktionen). Rikspolisstyrelsens styrelse består av högst åtta personer, rikspolischefen medräknad (19 § RPS-instruktionen). Styrelseledamöterna utses av regeringen för en bestämd tid (31 § RPS-instruktionen). Rikspolischefen är styrelsens ordförande och av andra ledamöterna utser regeringen vice ordförande. Övriga, för närvarande sex, ledamöter är lekmän. I Rikspolisstyrelsens styrelse får personalföreträdare närvara och yttra sig (25 § RPS-instruktionen).

Rikspolisstyrelsen bestämmer sin egen organisation i de delar den inte regleras i instruktionen (23 § RPS-instruktionen). Rikspolischefen och överdirektören utgör Rikspolisstyrelsens verksamhetsledning. Till verksamhetsledningen är en chefsjurist och en informationsdirektör knutna. I Rikspolisstyrelsen finns också Verkskansliet. Verkskansliet består av flera enheter och bl.a. tillsynsenheten (se avsnitt 3.3).

I Rikspolisstyrelsen finns också en personalansvarsnämnd och en tjänsteförslagsnämnd (26 och 27 a §§ RPS-instruktionen samt avsnitt 4.5.2).

### *Polismyndigheterna*

Varje län utgör ett polisdistrikt och i varje distrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet (4 § polislagen 1984:387, PL). Det finns således 21 polismyndigheter i landet. Polismyndigheterna är sin tur indelade i antingen polisområden och närpolisområden eller i enbart polisområden. En läns-polismästare är chef för en polismyndighet (2 kap. 11 § polisförordningen 1998:1558, PF). Läns-polismästaren utses av regeringen; Polismyndigheten i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne

för högst sex år och i övriga polisdistrikt tillsvidare. För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse (5 § PL). Styrelsen skall bestå av länspolismästaren och högst tretton andra ledamöter, som utses av regeringen på bestämd tid (2 kap. 1 § PF). I styrelsen får personalföreträdare närvara och yttra sig (2 kap. 8 § PF). Polisstyrelsen får inrätta en eller flera polisenämnder för att under styrelsen leda polismyndigheten inom den eller de delar av polisdistriktet som styrelsen bestämmer (5 a § PL). Vid polisstyrelsens eller polisenämnds sammanträde har en åklagarrepresentant rätt att närvara och yttra sig (2 kap. 9 § PF).

Som framgått finns de grundläggande bestämmelserna om polisens organisation och uppgifter i polislagen och polisförordningen. Rikspolisstyrelsens uppgifter och ansvar regleras främst genom bestämmelserna i RPS-instruktionen. Även verksförordningen (1995:1322) skall i vissa delar tillämpas på Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna.

## 2.3 Åklagarväsendet

### *Riksåklagaren*

Åklagarväsendet består av tre organisationsnivåer, en central, en regional och en lokal nivå. Riksåklagaren har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet (7 kap. 2 § rättegångsbalken, RB). Riksåklagaren har också en judiciell funktion, bl.a. att såsom landets högste åklagare vara åklagare i Högsta domstolen (se mer om Riksåklagarens olika funktioner i avsnitt 3.4). Vice riksåklagaren är riksåklagarens ställföreträdare. Riksåklagaren och vice riksåklagaren (för närvarande Klas Bergenstrand och Catharina Bergquist Levin) anställs med fullmakt genom beslut av regeringen (7 kap. 3 § RB). Riksåklagaren beslutar om sin organisation och får förordna biträdande åklagare hos sig (9 och 10 §§ förordningen 1989:847 med instruktion för Riksåklagaren, RÅ-instruktionen). Överåklagare som inte förordnats att vara chef för en åklagarmyndighet skall tjänstgöra vid Riksåklagaren eller vid åklagarmyndighet som Riksåklagaren bestämmer (4 § åklagarförordningen 1996:205, omtryckt SFS 2001:995). De biträdande åklagarna anställs av Riksåklagaren och får i den omfattning som Riksåklagaren bestämmer utföra de åklagaruppgifter som Riksåklagaren får utföra. Dock får de inte väcka talan eller fullfölja talan i Högsta



domstolen. Riksåklagaren har till sitt förfogande ett kansli med för närvarande cirka 60 personer anställda.

Hos riksåklagaren finns en rådgivande nämnd som består av en ordförande och högst sex andra ledamöter (5 § RÅ-instruktionen). Ledamöterna förordnas av regeringen för en bestämd tid och regeringen utser också den ledamot som skall vara ordförande i nämnden (15 § RÅ-instruktionen). Riksåklagaren skall fortlöpande hålla nämnden informerad om verksamheten inom åklagarväsendet, och i ärenden som är av större vikt eller av principiell betydelse skall nämndens mening inhämtas (5 § RÅ-instruktionen). Ärenden som innebär att utöva en åklagaruppgift eller pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall får inte behandlas i nämnden.

### *Åklagarmyndigheterna*

Landet är uppdelat i sex åklagarregioner med en åklagarmyndighet i varje region; Åklagarmyndigheten i Stockholm, Västerås, Linköping, Malmö, Göteborg och Umeå (2 § åklagarförordningen). Varje åklagarmyndighet leds av en överåklagare. Denne utses av regeringen för en viss tid, högst sex år. Varje åklagarregion är i sin tur indelad i åklagarkammare (3 § åklagarförordningen). I dag finns sammanlagt 43 kammare. Åklagarmyndigheten förordnar en chefsåklagare vid myndigheten att tjänstgöra vid och vara chef för en åklagarkammare (6 § åklagarförordningen). Vid varje kammare finns ett visst antal kammaråklagare anställda och vanligen också en vice chefsåklagare. I åklagarorganisationen finns också biträdande åklagare och extra åklagare. Varje åklagarmyndighet beslutar sin egen och åklagarkammarens arbetsordning, den senare efter förslag av kammarens chef (9 § åklagarförordningen). Åklagarkammarna har vanligen ett geografiskt arbetsfält, som kan uppgå till ett helt län. Vissa kammare har en specialiserad inriktning.

De grundläggande bestämmelserna om åklagarnas organisation och uppgifter finns i 7 kap. RB. Som framgått ovan finns bestämmelser också i åklagarförordningen och RÅ-instruktionen. Även för åklagarväsendet är verksförordningen tillämplig i vissa delar.

*Ekobrottsmyndigheten*

Utöver Riksåklagaren och åklagarmyndigheterna finns Ekobrottsmyndigheten (1 och 2 §§ åklagarförordningen). Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet (1 § förordningen 1997:898 med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Myndigheten leds av en generaldirektör som vid handläggning av åklagarfrågor har ställning som överåklagare. Vid myndigheten arbetar åklagare, poliser och andra experter. Det är Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen som i samråd bestämmer de närmare formerna för samverkan mellan Ekobrottsmyndigheten och Polisen.

Ekobrottsmyndigheten är i landet uppdelad på tre avdelningar. Som chef för varje avdelning utser regeringen, efter anmälan av generaldirektören, en avdelningschef. Avdelningschefen har vid handläggning av åklagarfrågor ställning som vice överåklagare. Avdelningarna är indelade i kammare.

## 3 Tillsyn och annan kontroll över Polisen och åklagarväsendet m.m.

### 3.1 Inledning

Statsmakterna styr myndigheternas verksamhet genom författningar och genom budgetprocessen. En viktig garanti för att myndigheterna uppfyller sina plikter ligger däri att deras verksamhet försiggår under insyn från dels kontrollerande myndigheter, dels allmänheten (Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 20 uppl. 2000, s. 156).

Både polis och åklagare arbetar under tillsyn av myndigheter och allmänheten. Som tidigare nämnts är Rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för Polisen och har tillsyn över detta. Styrelsen skall bl.a. verka för en rättssäker och effektiv polisverksamhet. Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen samt en effektiv verksamhet.

Ledning och styrning över Polisen sker även på lokal nivå och över åklagarna på regional. Det är polisstyrelserna som skall leda polisens arbete och även se till att verksamheten bedrivs effektivt och rättssäkert i respektive distrikt (5 § PL samt 2 kap. 2 § och 3 kap. 1 § PF). Inom åklagarorganisationen har en stor del av Riksåklagarens tidigare tillsynsuppgifter överlämnats till överåklagarna.

Allmänhetens insyn och kontroll över Polisen sker bl.a. genom att Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas styrelser är sammansatta av lekmän, vilka utses av regeringen. Riksåklagaren är ett enrådighetsverk, dvs. en myndighet där myndighetschefen ensam har ansvaret för verksamheten inför regeringen. Hos riksåklagaren finns en rådgivande nämnd med ledamöter som, efter nominering av de politiska partierna, utses av regeringen. Även om offentlighetsprincipen gäller också inom Polisen och åklagarväsendet är en stor del av både åklagar- och polisverksamheterna, huvudsakligen förundersökningsarbetet, belagd med sekretess varför möjligheterna till medborgerlig insyn är begränsade. Ärenden

där det är fråga om att utöva en åklagaruppgift eller att pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall får inte behandlas i rådgivande nämnden hos riksåklagaren (5 § RÅ-instruktionen). Polisstyrelsen får inte avgöra frågor som avser polisedning i särskilda fall (3 kap. 2 § PF).

Den tillsyn som utövas av Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren kallas den *ordinära tillsynen*, dvs. tillsyn som utövas av ett organ till vars uppgift hör att utöva kontroll av viss verksamhet. Denna tillsyn får skiljas från den *extraordinära tillsynen*, dvs. tillsyn som utövas av ett organ som inte har till primär uppgift att kontrollera verksamheten inom ett visst område. Den extraordinära tillsynen ankommer på Riksdagens ombudsmän (i det följande Justitieombudsmannen, JO), Riksdagens revisorer (en uppgift som den 1 juli 2003 övertas av Riksrevisionen, se avsnitt 3.5.4) och Justitiekanslern (i det följande JK). Även Riksrevisionsverket utövar tillsyn över verksamheten (en uppgift som den 1 juli 2003 övertas av Riksrevisionen, se avsnitt 3.5.4). Dessutom sker viss tillsyn av Datainspektionen, och beträffande Polisen också av Registernämnden.

Tillsyn används ofta som övergripande beteckning för delvis olikartade verksamheter som normering, utvärdering, rådgivning och inspektion. Tillsyn har angetts syfta till att upprätthålla efterlevnaden av lagar och att allmänheten skall kunna lita på att bestämmelser om säkerhet, likabehandling eller viss service efterlevs, men även andra syften förekommer. Vad som skall avses med statlig tillsyn har också varit föremål för ett flertal undersökningar, bl.a. av Riksrevisionsverket i skriften Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel (RRV 1996:10) och av Riksdagens revisorer i ett förslag till riksdagen (1994/95:RR9). Mot bakgrund av nämnda källor, konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU27 och inte minst Förvaltningspolitiska kommissionens förslag i betänkandet I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57) har Utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn på uppdrag av regeringen sett över begreppet tillsyn m.m. I delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag har utredningen kartlagt den statliga tillsynen och de problem som förekommer (SOU 2002:14).

I detta kapitel skall ges en allmän översikt över den tillsyn som sker över Polisen och åklagarväsendet. Inledningsvis redovisas kortfattat för vad som kan avses med statlig tillsyn och vad ovan nämnda utredning föreslagit (3.2). Därefter redovisas nuvarande

ordning för den ordinära tillsynen över polis och åklagare samt en bakgrund därtill (3.3-4). Slutligen redovisas den tillsyn över polis och åklagare som utövas av andra organ (3.5).

## **3.2 Begreppet tillsyn**

### **3.2.1 Tillsyn ur ett konstitutionellt perspektiv**

Regeringen intar en ledande ställning när det gäller att ta initiativ till politiska förändringar och även att verkställa de av riksdagen fattade besluten. Därför är det viktigt att det finns en god och klart reglerad kontroll av regeringen och dess ledamöter. I det följande lämnas en kortare redogörelse för denna i ett demokratiskt samhälle grundläggande kontroll.

Den offentliga makten, som utgår från folket, utövas under lagarna (1 kap. 1 § regeringsformen, RF). Enligt 1 kap. 6 § RF skall regeringen styra riket och vara ansvarig för detta inför riksdagen. Enligt 8 kap. RF har regeringen ett eget normgivningsområde och kan utfärda förordningar. Om riksdagen bemyndigar regeringen att utfärda föreskrifter på andra områden kan riksdagen också medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Enligt 9 kap. RF får statens medel inte användas på annat sätt än vad riksdagen bestämt men statens medel står till regeringens disposition.

Regeringen bär således ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att landet styrs i enlighet med riksdagens intentioner. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen (11 kap. 6 § RF). De statliga förvaltningsmyndigheterna är emellertid tillförsäkrade en bestämd självständighet även gentemot regeringen, nämligen beträffande beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller som rör tillämpningen av lag (11 kap. 7 § RF). Regeringen får således inte lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet beslutar i ett enskilt fall, om det rör ett sådant ärende. Med myndighetsutövning åsyftade departementschefen i samband med tillkomsten av 1974 års regeringsform "utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat

jämförbart förhållande” (prop. 1973:90, s. 397).<sup>1</sup> När det gäller uttrycket lagtillämpning avses tillämpningen av lagar och regeringens eller underordnade förvaltningsmyndigheters verkställighetsföreskrifter till lagar. Tillämpningen av författningar som ligger utanför detta område kan givetvis avse myndighetsutövning och därigenom träffas av begränsningsregeln. Bestämmelsen omfattar inte vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande, även om detta handlande i stort är reglerat genom författning.

För att klargöra om regeringen har riksdagsmajoritetens förtroende samt för att undersöka dels om de beslut som riksdagen fattar också blir verkställda, dels om lagar tillämpas korrekt, dels om de fastställda utgiftsändamålen fullföljes, dels om den offentliga verksamheten bedrivs på ett sätt som är ekonomiskt försvarligt anvisar 12 kap. RF organ och metoder för kontrollsyften. Rubriken för kapitlet är också *Kontrollmakten*. Enligt bestämmelserna är det konstitutionsutskottet som skall *granska* statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendens handläggning (1 §). Riksdagen kan avge en förklaring att ett statsråd inte åtnjuter riksdagens förtroende (4 §). Riksdagen väljer också en eller flera justitieombudsmän för att utöva *tillsyn* över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (6 §). Riksdagen väljer också revisorer att *granska* den statliga verksamheten (7 §). Från och med den 1 juli 2003 kommer riksdagen att utse ledamöter i Riksrevisionen, vilka bl.a. skall granska myndigheters verksamheter (se avsnitt 3.5.4).

De sistnämnda kontrollorganen utför den extraordinära tillsynen. I avsnitt 3.5 redogörs närmare för den extraordinära tillsynen över polis och åklagare. Redan nu kan dock nämnas att till skillnad från vid viss ordinär tillsyn saknar de myndigheter som utför extraordinär tillsyn möjlighet att ändra eller ompröva ett av den granskade myndigheten fattat beslut. Inte heller har den som utövar extraordinär tillsyn behörighet att avbryta verksamheten eller på annat sätt ingripa i handläggningen. Sådan rätt kan däremot ett ordinärt tillsynsorgan ha, men med den begränsning som följer av 11 kap. 7 § RF. Som framgår av det följande är Rikspolisstyrelsens tillsyn inte av judiciell art, dvs. Rikspolisstyrelsen kan inte ändra en underordnad polismyndighets beslut, såvida styrelsen inte skall pröva ett överklagande (se bl.a. 7 kap. PF).

---

<sup>1</sup> Om myndighetsutövning se även propositionen Ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet m.m. 1975:78 s. 143

### 3.2.2 Allmänt om statlig tillsyn

Hittills har talats om den konstitutionella kontrollmakten. I det följande behandlas den statliga tillsynen mer allmänt, och även om resonemanget kan appliceras på den konstitutionella kontrollen, är det mer att hänföra till den tillsyn som sker av andra statliga och kommunala myndigheter. Tillsynen kan utövas av den egna centrala förvaltningsmyndigheten men också av ett fristående kontrollorgan.

Den statliga tillsynen har alltid ansetts som viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdag och regering fattat beslut om. Den bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna skall genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara. Mot denna bakgrund har det också ansetts viktigt att tillsynen organiseras på ett sådant sätt att den får allmänhetens förtroende men också förtroende hos den myndighet som skall tillses. Ett stort antal statliga myndigheter utövar tillsyn som sammantaget omfattar många olika samhällsområden.

Riksrevisionsverket har i sin rapport Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel (RRV 1996:10, bilaga 2) delat in myndigheter med tillsynsuppgift i följande fyra kategorier.

*Mer utpräglade tillsynsmyndigheter.* Denna kategori består av myndigheter som i sina instruktioner uttryckligen har tillsyn som huvuduppgift, exempelvis Finansinspektionen och Läkemedelsverket.

*Myndigheter med både tillsyn och annan verksamhet.* Hit hör myndigheter som i sin instruktion har tydliga uppgifter om tillsyn vid sidan av annan verksamhet. Exempel som anges är Datainspektionen, Riksförsäkringsverket och Skolverket.

*Myndigheter med oklar reglering.* De myndigheter som hör hit har allmänt uppfattats som tillsynsmyndigheter men uppgiften om tillsyn regleras på ett otydligt sätt. Exempelvis förekommer inte orden tillsyn eller kontroll, utan istället begrepp som övervaka, bevaka, följa och utreda. Hit har räknats myndigheter som Naturvårdsverket och Statens kärnkraftsinspektion.

*Myndigheter med närliggande uppgifter.* Med dessa myndigheter har Riksrevisionsverket avsett myndigheter som enligt sina instruktioner har uppgifter som begreppsmässigt ligger nära tillsyn. Dessa myndigheter skall bl.a. följa upp och utvärdera olika förhållanden och frågor. Som exempel på dessa myndigheter har angetts Ungdomsstyrelsen, Glesbygdsmyndigheten samt organen Handikapp- och Barnombudsmannen.

Den statliga tillsynen bidrar till kontroll och styrning genom att inhämta information om och påverka utvecklingen på de områden där den utövas i syfte att stärka efterlevnaden av reglerna på området. Informationen från myndigheternas tillsyn ingår som underlag för återrapporteringen om måluppfyllelsen till regering och till riksdag. Därför måste tillsynen också vara effektiv och redovisningen av tillsynen god. Information om tillsyn skall också bli tillgänglig för allmänheten, bl.a. skall den kunna spridas genom medier. Men i första hand är syftet att tillsynsobjekten skall kontrolleras och styras så att deras verksamhet överensstämmer med de regler och mål som riksdag och regering beslutat om.

Kontroll är nödvändig för rättssäkerheten och för att demokratin skall fungera. Den förebygger risken för att medborgare blir felaktigt behandlade av myndigheterna, att företag konkurrerar på olika villkor etc. Olika former av efterhandskontroll blir viktigare i takt med att decentraliseringen inom och från staten ökar. Staten behöver genomföra kontroller – där vissa former av tillsyn kan vara ett inslag – för att verifiera att de valda åtgärderna för att nå målen ger avsedd effekt eller för att motivera att nya åtgärder vidtas så att utvecklingen kan styras på rätt väg.

I det följande framgår att i tillsynsarbetet över Polisen skall tillsynsmyndigheten särskilt se till att verksamheten bedrivs enligt av statsmakterna fastlagda prioriteringar och riktlinjer samt att arbetet uppfyller rättssäkerhetens krav. Därutöver skall tillsynsmyndigheten se till att polisarbetet bedrivs effektivt och att förvaltningen fungerar väl.

Målet med tillsynen över åklagarna har preciserats något annorlunda. Även om tillsynsmyndigheten också skall se till att verksamheten bedrivs effektivt, skall tillsynsmyndigheten i sitt tillsynsarbete verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen.

För tillsynen över Polisen synes – i vart fall vid första anblicken – effektiviteten och mål- och resultatstyrningen författningsmässigt ha fått en starkare framtoning än vad som gäller för tillsynen över åklagarna. Denna senare tillsyn har författningsmässigt mer en prägel av en rättslig kontroll. Inom ramen för tillsynen har överåklagarna och Riksåklagaren också getts möjlighet att ta över en lägre åklagares uppgifter och att genom över- och omprövning fatta ett nytt beslut. Sådan möjlighet tillkommer inte Rikspolisstyrelsen.



Av nu förda resonemang framgår att begreppet tillsyn inte är enhetligt och att tillsyn utövas på olika sätt. Riksdagens revisorer har uttalat att ”tillsyn i första hand innebär kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs” (förslag till riksdagen 1994/95:RR9, s. 2). Det har emellertid hävdats att tillsynen avser en övervakning och en efterkontroll av hur offentliga organ sköter sina ålagda uppgifter. Det har också hävdats att rådgivning, utbildning och författningsarbete är en del av tillsynens uppgifter och att gränsdragningen mellan tillsyn, information och uppföljning är flytande (a.a. s. 8).

Att begreppet tillsyn är oklart har konstaterats i flera utredningar och granskningar. Inledningsvis har Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverkets rapporter nämnts. Även regeringen har i propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) gjort bedömningen att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag bör ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig. Tillsynen bör också ges en tydligare innebörd. Regeringen har därför givit Utredningen om en tydligare och effektivare statlig tillsyn i uppdrag att närmare överväga frågan om statlig tillsyn. I det följande lämnas en kortare sammanfattning av utredningens delbetänkande.

### **3.2.3 Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag, SOU 2002:14**

I Tillsynsutredningens uppdrag, som skall genomföras i två etapper, ingår bl.a. att kartlägga den statliga tillsynen och de problem som förekommer. Utredningen har i sitt delbetänkande Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag redovisat den första etappen. Utöver kartläggningen har en framträdande uppgift varit att finna sätt att skilja mellan tillsyn och andra granskningsuppgifter. I delbetänkandet föreslår utredningen att tillsyn skall vara ett system som staten tillskapat för att tillförsäkra medborgarna att förhållandena inom ett visst samhällsområde uppfyller ställda krav. De krav som ställts eller de utfästelser som staten lovat medborgarna skall i princip vara gjorda i lag, dvs. ha formen av statsmaktsbeslut. Med tillsyn skall avses att i efterhand granska om ett fattat beslut var rätt eller fel; det skall granskas om beslut har fattats i enlighet med gällande bestämmelser i lag eller annan författning. Uppdraget eller mandatet att utöva tillsyn skall

tillsynsorganet ha fått genom lag, men det skall kunna preciseras på annat sätt, exempelvis i ett regleringsbrev. Mandatet innebär inte bara en rätt utan också en skyldighet för tillsynsorganet att utöva tillsyn. Tillsynsorganet skall på grundval av tillsynen ha rätt att fatta beslut riktade mot den för tillsynsobjekten ansvarige, de objektsansvariga. Mandatet skall också ange vilka tvångsmedel som tillsynsorganet förfogar över. Tvångsmedlen skall kunna avse både möjlighet att granska tillsynsobjektet och rätt att stänga en verksamhet eller att meddela ett vitesföreläggande. Tillsynsutredningen menar att i detta ligger att tillsynsorganet skall ha en mycket hög grad av oberoende i förhållande till tillsynsobjektet och den objektsansvarige.

Tillsynsutredningen redovisar i sitt betänkande att många av de i dag beskrivna tillsynsuppgifterna i framtiden inte skall anses som tillsyn, men väl vara kompletterande uppdrag för tillsynsorganet. Det vanligaste kompletterande uppdraget är att svara för normering av de förhållanden hos tillsynsobjektet vilka skall vara föremål för granskning. Med normering avses inte endast tillsynsorganets rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd samt sedvanlig rådgivning utan också att utfärda tillstånd till den objektansvarige att bedriva viss verksamhet. Som ytterligare kompletterande uppdrag som med fördel kan överlåtas till tillsynsorganet anges överblicksuppdraget. I detta uppdrag ligger att samla in och analysera information om ett samhällsområde där organet har ett tillsynsansvar. Denna överblickskunskap används sedan i planeringen av tillsynen. Den statliga tillsynen måste dock skiljas från resultatstyrning, utvärdering, uppföljning och revision, som i sig inte skall förväxlas med de till tillsyn kompletterande funktionerna normering och överblick.

Tillsynsutredningen har slutligen lämnat förslag till fyra konkreta åtgärder för att åstadkomma ökad tydlighet och effektivitet av statlig tillsyn. Den första åtgärden är ett fortsatt arbete på sektoriell grund. Den andra är skapandet av en Tillsynsakademi vars verksamhet och aktiviteter bör syfta till att stärka professionen bland de tjänstemän vilka arbetar inom den statliga tillsynen. En tredje åtgärd anges vara att tydliggöra den statliga tillsynen i en gemensam lag. I denna lag skall begreppet statlig tillsyn preciseras och därutöver reglera bl.a. tillsynsorganets rätt till information och handräckning samt möjligheterna till sanktioner och överklaganden av beslut i tillsynsärenden. Slutligen föreslås en fördjupad prövning av den principiella frågan om primärkommuner även i framtiden skall bedriva statlig tillsyn.

### 3.3 Tillsynen över Polisen

#### 3.3.1 En bakgrund

Polisverksamheten och dess organisation har under alla tider varit föremål för många diskussioner och förändringar. En stor förändring var förstatligandet av Polisen år 1965. Även efter förstatligandet har åtskilliga förändringar genomförts. Flertalet av förändringarna har rört den lokala och regionala polisorganisationen, men även Rikspolisstyrelsen har varit föremål för förändringar. Många diskussioner om Polisen och dess organisation har rört frågan om medborgarinflytandet över verksamheten; genom det säkerställs den demokratiska kontrollen av och insynen i polisverksamheten.

#### *1965 års förstatligande*

Beslut om att förstatliga Polisen med verkan från den 1 januari 1965, fattades dels genom ett principbeslut år 1962, dels genom slutligt riksdagsbeslut år 1964 (prop. 1962:148, SU 1962:183, rskr. 1962:387 och prop. 1964:100, SU 1964:114, rskr. 1964:259).

Som ny statlig myndighet inrättades Rikspolisstyrelsen. Styrelsen organiserades på samma sätt som andra centrala statliga verk och ställdes direkt under regeringen. Det viktigaste skälet för att Rikspolisstyrelsen skapades var att man i den tidigare kommunala polisorganisationen saknat ett centralt organ som hade kunskap och kompetens att fortlöpande meddela allmänna råd och anvisningar om hur polistjänsten skulle utövas samt att från rikssynpunkt utöva tillsyn över Polisen. Rikspolisstyrelsens verksamhet skulle främst vara inspekterande, rådgivande och samordnande. Rikspolisstyrelsen fick rätt att utöva viss ledning av polisarbetet och befogenhet att inom vissa områden utfärda direktiv om hur polisverksamheten skulle bedrivas. Möjligheten till en central direktivrätt angavs ha stor betydelse för att verksamheten skulle kunna bedrivas efter en enhetlig plan för hela landet.

Enligt dåvarande instruktion (1965:674) för Rikspolisstyrelsen skulle styrelsens ansvar utövas genom att styrelsen dels genom inspektioner höll sig underrättad om Polisens tillstånd och behov, dels genom meddelande av allmänna råd och anvisningar verkade för planmässighet, samordning, enhetlighet och rationalisering inom Polisen, dels, i den mån så var föreskrivet, meddelade föreskrifter för lägre polismyndigheter, dels ledde polisverksamheten, om än i

begränsad omfattning. Rikspolisstyrelsen svarade också för extern och intern informationsverksamhet. Någon särskild enhet inom styrelsen för tillsynsfrågor inrättades inte år 1965.

Länsstyrelsen skulle på regionalt plan även efter förstatligandet vara den högsta polismyndigheten i länet och ha ansvaret för och ledningen av polisverksamheten. Vid alla länsstyrelser, utom Gotlands, kom att inrättas en särskild tjänst som länspolischef. Även i de tre storstäderna gjordes undantag. I Göteborg och Malmö kom polismästaren att ansvara för städernas verksamhetsområde även i fråga om de regionala ledningsuppgifterna. Länspolischefen ansvarade för länets verksamhet utanför storstadsområdena. I Stockholm infördes inte någon länspolischef utan ansvaret som högsta polismyndighet i länet skulle alltså falla på överståthållarämbetet och polischefen skulle ha ansvaret för styrningen och ledningen av stadens polisverksamhet. I de tre storstadslänen fanns således två regionala chefsmyndigheter.

Länsstyrelsen skulle ägna uppmärksamhet åt Polisens organisation, se till att verksamheten bedrevs rationellt och effektivt samt verka för ett gott förhållande mellan Polisen och allmänheten. Ansvaret för ledningen av polisverksamheten och den operativa verksamheten skötte emellertid länspolischefen i princip ensam och fattade då själv beslut men på länsstyrelsens vägnar. Länspolischefen hade ställning som tjänsteman i länsstyrelsen och hade där en egen expedition. Som en viktig uppgift ankom det på länspolischefen att göra inspektionsresor och på annat sätt utöva tillsyn över Polisen. En stor del av hans eller hennes arbetstid togs i anspråk för sådana inspektioner (16 a § länsstyrelseinstruktion 1958 nr 333, genom ändring SFS 1964 nr 765).

Då Polisen kom att skiljas från den kommunala förankringen behövdes kommunal anknytning på annat sätt. Därför inrättades polisnämnder i varje polisdistrikt (prop. 1964:101, s. 91 f.). Nämnden fyllde också en viktig funktion när det gällde att tillgodose allmänhetens krav på insyn i polisverksamheten. Polischefen skulle hålla nämnden underrättad om frågor av mera allmän betydelse för distriktets polisverksamhet. Polisnämnden skulle emellertid inte bli ett organ för inspektion och granskning av polischefens tjänsteåtgärder. Nämndens främsta uppgift var att vara ett rådgivande organ åt polischefen och fungera som ett lokalt samrådsorgan.

*Från polisnämnd till polisstyrelse*

1967 års polisutredning föreslog i sitt betänkande Polisen i samhället att polisnämnderna skulle ersättas av regionala polisstyrelser (SOU 1970:32). Polisutredningen anförde att det var angeläget att se till att polisverksamheten utövades på ett sätt och med sådana medel att den fick stöd bland den allmänhet som polisen har att tjäna. Med hänsyn till verksamhetens art och dess betydelse borde insynen utövas på sådant sätt att medborgarna fick möjlighet att påverka besluten.

På grundval av utredningens förslag avskaffades de kommunala polisnämnderna och ersattes av polisstyrelser (prop. 1971:173, bet. JuU1972:1, rskr 1972:19). Polisstyrelsen skulle bestå av polischefen och sex medborgarrepresentanter. Viktiga frågor om organisation och arbetsordning skulle beslutas i plenum, liksom frågor om utgifter för polisverksamheten i distriktet och andra frågor av större ekonomisk betydelse. Ärenden som innebar utövning av polisledning föll utanför styrelsens ansvarsområde och beslut i dessa frågor fattades av polischefen ensam.

Även om polisstyrelserna gavs viss beslutanderätt var deras medverkan i och påverkan av polisverksamhet begränsad, särskilt med tanke på att all polisledning föll utanför styrelsens ansvarsområde. 1975 års polisutredning konstaterade i sitt betänkande att flera polisstyrelser ansett att medborgarinflytandet och den medborgerliga insynen borde vidgas (SOU 1979:6, s. 116). För att stärka insynen och det medborgerliga inflytandet i polisverksamheten föreslog utredningen att polisstyrelsernas bestämmanderätt skulle utökas (a.a. s. 177 f.).

Regeringen föreslog i princip samma riktlinjer som utredningen lagt fast för en fortsatt reformering av Polisen, och riksdagen godkände i ett principbeslut i huvudsak riktlinjerna (prop. 1980/81:13, bet. JuU 1980/81:24, rskr 210). Departementschefen uttalade att man skulle sträva efter en ordning som innebar att den förtroendevalda polisstyrelsen förvandlades från ett i huvudsak rådgivande organ till ett i egentlig mening styrande organ för Polisen (a. prop. s. 60). Han uttalade att polisstyrelsen i plenum borde fatta de långsiktiga besluten om fördelning och användning av resurserna inom polisdistriktet. Även viktigare frågor om organisation och verksamhetsplanering skulle fattas av polisstyrelsen i plenum. Detta innebar att de grundläggande prioriteringarna skulle bestämmas av polisstyrelsen inom den ram som riksdag och regering lagt fast. Den

rent operativa polisledningen skulle alltså ligga kvar på polischefen eller honom underställt polisbefäl.

I samma arbete antogs riktlinjerna att lekamannainflytandet även på regional nivå skulle stärkas, och då främst beträffande frågor om resursfördelning, rekrytering, utbildning samt allmän inriktning av verksamhet som berör flera distrikt (a. prop. s. 101 f.). Den som bäst kunde utöva medborgarinflytandet var länsstyrelsens politiskt valda styrelse. I likhet med vad som borde gälla på lokal nivå skulle länsstyrelsens styrelses beslutanderätt uteslutas i princip endast vad avsåg utövande av polisledning i särskilt fall.

Därutöver antogs riktlinjer om att den regionala myndigheten i första hand borde ägna sig åt allmänna planerings-, tillsyns- och resursfördelningsfrågor (a. prop. s. 93). Till länspolischefens uppgifter skulle höras bl.a. att väga de lokala distriktens krav mot varandra och samordna verksamheten mellan distrikten om det behövdes. Länspolischefen var för att kunna fullgöra sina skyldigheter tvungen att hålla sig underrättad om läget i de lokala distrikten. På vilket sätt han eller hon skulle hålla sig underrättad diskuterades inte i propositionen.

#### *Införande av medborgarvittnen*

1975 års polisutredning hade också fått i uppdrag att undersöka om det i Göteborg sedan år 1957 pågående försöksarbetet med medborgarvittnen i polisverksamheten skulle införas i hela landet. Den legala grunden för att låta s.k. medborgarvittnen delta i polisförhör eller annan polisiär verksamhet fanns redan då i 23 kap. 10 § RB. Enligt polisutredningen fanns i och för sig inget behov att av rättssäkerhetsskäl låta medborgarvittnen delta i förhör, eftersom det inte fanns anledning anta att obehöriga eller annars olämpliga förhörsmetoder förekom (SOU 1979:6, s. 193 f.), men det skulle kunna bidra till att befästa allmänhetens förtroende för Polisen.

Regering och riksdag ansåg att det fanns skäl att införa ett system med medborgarvittnen och lagen (1981:324) om medborgarvittnen trädde i kraft den 1 juli 1981 (prop. 1980/81:13, s. 71 f., bet. JuU 1980/81:24, rskr. 1980/81:210). Genom lagen ges en kommun möjlighet – men ingen skyldighet – att utse medborgarvittnen för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i polisverksamheten. Justitieutskottet uttalade att medborgarvittnen medverkade till att trygga rättssäkerheten och stärka förtroendet för polis- och

åklagarverksamheten samt – inte minst – var en garanti mot obefogade anmälningar mot befattningshavare (a. bet. s. 8).

### *1984 års polislag*

På grundval av förslag från 1981 års polisberedning (SOU 1982:63) föreslog regeringen att en ny polislag skulle antas (prop. 1983/84:111). I lagen, som antogs av riksdagen (bet. 1983/84:JuU16, rskr. 182) angavs och preciserades att länsstyrelsen var länets högsta polisorgan och i denna egenskap hade ansvaret för polisverksamheten i länet. Länsstyrelsen hade också tillsyn över den polisverksamhet som bedrevs i länet. Någon förändring vad avsåg länsstyrelsens tillsynsfunktion avsågs inte och i detta avseende hänvisades till prop. 1980/81:13 s. 93-100.

I lagen preciserades också att Rikspolisstyrelsen skulle vara central förvaltningsmyndighet, med tillsynsansvar över Polisen. Rikspolisstyrelsen skulle verka för planmässighet, samordning och rationalisering av Polisens arbete, något som gäller alltjämt. I propositionen angavs att Rikspolisstyrelsen kunde fullgöra de sistnämnda uppgifterna på olika sätt, bl.a. genom inspektioner och allmänna råd (prop. 1983/84:111, s. 71). Allmänna råd skulle kunna meddelas över hela polisområdet, men med sådan försiktighet att de lokala och regionala styrelserna i första hand fattade besluten om polisverksamheten. I viss omfattning skulle Rikspolisstyrelsen också få rätt att meddela föreskrifter (som till skillnad från allmänna råd är av bindande natur). För Rikspolisstyrelsens ställning var det grundläggande att styrelsen inte skulle leda polisverksamheten eller meddela föreskrifter eller annars bestämma om verksamheten annat än när regeringen förordnat därom. Rikspolisstyrelsens befogenheter att meddela föreskrifter och allmänna råd för polisverksamheten och att leda denna kom således att begränsas, till förmån för en decentralisering av hela Polisen.

### *Organisationspropositionen*

Rikspolisstyrelsen kom att, förutom vad som reglerades i den nya polislagen, få sina uppgifter i en ny instruktion (SFS 1984:731). Den nya instruktionen reglerade ingen skyldighet för Rikspolisstyrelsen att företa inspektioner. Frågan behandlades inte närmare i

propositionen. Däremot diskuterades den frågan och frågan om Rikspolisstyrelsen framtida roll och funktion i den s.k. organisationspropositionen (prop. 1983/84:89, se även 1981 års polisberedningsförslag i departementspromemoriorna Beslutsstrukturen inom polisväsendet, Ds Ju 1982:4, Rikspolisstyrelsens framtida uppgifter och organisation, Ds Ju 1982:10, Polisorganisationen Ds Ju 1983:10 och Ds Ju 1982:6-8 om polisorganisationen Stockholms län, Göteborgs- och Bohus län samt Jämtlands län).

I organisationspropositionen framhöll departementschefen att i uppbyggnadsskedet av det statliga polisväsendet var det befogat att Rikspolisstyrelsen gavs delvis långtgående befogenheter gentemot de lokala och regionala polisorganisationerna, men att behovet av stark styrning, främst över den lokala organisationen, fallit bort (a. prop. s. 33-34). I stället skulle Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet inriktas på olika former av central service samt stöd och råd åt polismyndigheterna. Rikspolisstyrelsen skulle som en viktig uppgift ha att förmedla statsmakternas beslut i prioriteringsfrågor. Nära den uppgiften låg styrelsens kontrollfunktion, dvs. främst inspektionsverksamheten. Departementschefen uttalade att omfattningen av Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet i huvudsak skulle vara oförändrad, men att det var önskvärt att denna på sikt anpassades till den framtida modellen för resursstyrning inom Polisen, dvs. till systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar (se nedan). Rikspolisstyrelsen skulle också få utökade, viktiga uppgifter på metodutvecklingsområdet. I de uppgifterna låg bl.a. att studera olika problem i den dagliga polisverksamheten och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar.

I och med ikraftträdande av den nya polislagen begränsades Rikspolisstyrelsens rätt att utfärda föreskrifter. I organisationspropositionen påpekade departementschefen att behovet av en detaljreglering av hur verksamheten vid polismyndigheterna skulle bedrivas måste vägas mot intresset att låta myndigheterna lösa sina uppgifter utifrån sina egna kunskaper och erfarenheter. Den grundläggande synen var att polismyndigheternas handlingsfrihet skulle öka. Departementschefen framhöll att föreskriftsrätten inom organisationsområdet helt borde upphöra i och med införandet av det nya systemet med basorganisation, fria resurser och medelsramar (se nedan).

På grundval av de i organisationspropositionen lämnade förslag infördes Länspolismästarmodellen successivt. Modellen innebar att



det inte längre kom att finnas en länspolischef, anställd av länsstyrelsen, som skulle ansvara för ledningen över polisverksamheten, utan att detta skulle falla på länspolismästaren. Länspolismästaren var både regional polischef och chef för en av de lokala polismyndigheterna i länet. Länspolismästaren skulle överta i princip alla de uppgifter som länspolischefen tidigare hade haft. Länspolismästaren skulle emellertid inte utöva tillsyn över polisverksamheten i sitt eget distrikt på grund av de jävs- och intressekollisioner som kunde uppstå. Denna tillsyn skulle istället handläggas vid någon av länsstyrelsens enheter.

Länspolismästarmodellen är sedan år 1992 införd i hela landet. I samband därmed diskuterades hur man skulle lösa frågan om tillsynen över polisorganisationen (prop. 1991/92:52, s. 15 f.). Eftersom tillsynen över länspolismästarens egen myndighet hade efteråtts skulle Rikspolisstyrelsen vid sidan om länsstyrelsen ges ett särskilt ansvar för tillsynen över länspolismästarens myndighet (tidigare 2 b § RPS-instruktionen, SFS 1992:772).

#### *Ytterligare organisationsförändringar*

Nyss nämnda departementspromemorior och riksdagens principbeslut år 1981 låg till grund också för regeringens förslag till ett andra steg i polisreformen, vilket också godtogs av riksdagen (se prop. 1984/85:81, bet. 1984/85:JuU18, rskr. 164). Detta andra steg innebar i huvudsak att de regionala och lokala polismyndigheterna gavs ett avgörande inflytande över verksamhetens inriktning och resursfördelning, med utgångspunkt i de allmänna riktlinjerna för verksamheten som statsmakterna beslutat. Det infördes ett system med en grundläggande organisation, även kallad basorganisation, som beslutades av regeringen, och i övrigt s.k. fria resurser. De fria resurserna skulle stå till de regionala och lokala polismyndigheternas förfogande. Detta kompletterades med en ökad frihet för de lokala myndigheterna att förfoga över sin egen budget inom s.k. medelsramar. (Ett steg mot mål- och resultatstyrning inom Polisen.) Vidare innebar den nya organisationen att verksamheten vid de lokala polismyndigheternas operativa avdelningar renodlades till förmån för en egentlig polisverksamhet. Samtidigt stärktes medborgarinflytandet på den regionala nivån.

*Ny instruktion för Rikspolisstyrelsen*

År 1988 fick Rikspolisstyrelsen en ny instruktion (SFS 1988:762), som var föranledd bl.a. av tillkomsten av verksförordningen (1987:1100) som i sin tur var en produkt av arbetet med att förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete (prop. 1986/87:99, bet. 1986/87:KU29, rskr. 226). I detta arbete var utgångspunkten att regeringsformen var en tillräcklig grund för regeringen att styra myndigheterna. Styrningen borde dock få en ändrad karaktär. Riksdagens styrning borde gälla verksamhetens huvudinriktning och regeringens krav på myndigheterna borde preciseras. Myndigheterna skulle dock ges större frihet vid verksamhetens utövande. Ansvarsförhållandena borde därför göras tydligare.

I det då pågående arbetet med en decentralisering och en större självständighet för främst kommunerna, stärktes de förtroendevaldas ställning i förvaltningen, och samtidigt kom de statliga centralmyndigheternas roll att i huvudsak inriktas mot tillsyn, uppföljning och utveckling, områden där sakkunskapen starkt markerades (a. prop. s. 21). Departementschefen uttalade att huvudsyftet med lekmanadeltagande i myndigheternas ledningar borde vara möjligheten att få insyn i verksamheten. Lekmännen skulle fatta så få beslut som möjligt och istället ha en mer rådgivande funktion. Hos de centrala myndigheterna borde verkschefen ha ansvaret för verksamheten och vara den ansvarige inför regeringen (a. prop. s. 83-92).

I 12 § i Rikspolisstyrelsens nya instruktion reglerades att verksförordningen skulle tillämpas på Rikspolisstyrelsen. I verksförordningen fanns bestämmelser om att en myndighet leds av en chef och att denna ansvarar för myndighetens verksamhet (3-4 §§). I 5 § verksförordningen reglerades att chefen skulle se till att verksamheten bedrevs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs. Motsvarande bestämmelser finns i nu gällande verksförordning, som också är tillämplig på Rikspolisstyrelsens ledning.

År 1989 fick Rikspolisstyrelsen åter en ny instruktion (SFS 1989:773, omtryckt i SFS 1996:55).

*Förnyelsepropositionen*

I den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155) togs frågan om en översyn av polisorganisationen åter upp. I propositionen föreslogs att polismyndigheterna skulle ges möjlighet att inrätta en eller flera polismyndigheter. Härigenom skulle den demokratiska basen i polisverksamheten kunna breddas; fler lekmän skulle beredas tillfälle att delta i berednings- och beslutsprocessen vid polismyndigheterna. Verksamhetens förankring i olika kommuner eller delar av en kommun skulle kunna stärkas genom att lekmän med lokal anknytning utsågs som ledamöter i nämnden. De lokala polismyndigheterna föreslogs också få en ökad frihet att besluta i organisationsfrågor.

I propositionen (s. 66 f.) angavs att Rikspolisstyrelsens roll som central förvaltningsmyndighet borde renodlas. Styrelsens främsta uppgifter borde vara att förmedla statsmakternas beslut i olika frågor till den övriga polisorganisationen, att följa upp att beslut hade genomförts inom polisverksamheten, att förse regeringen med underlag för ställningstaganden i olika frågor, att utveckla och lägga fram förslag till förenklingar och förbättringar inom Polisen samt att ge polismyndigheterna den service och det stöd de efterfrågade. Rikspolisstyrelsens befogenheter att leda polisverksamhet borde begränsas ytterligare. I propositionen angav departementschefen att Rikspolisstyrelsen lämpligen borde inrikta sin tillsyn på sådana frågor och områden där styrelsen huvudsakligen skall bedriva sin verksamhet (a. prop. s. 70). Styrelsen borde därför prioritera de s.k. funktionsvisa inspektionerna, dvs. inspektioner där styrelsen ser på vissa speciella grenar inom verksamheten, t.ex. polismyndigheternas ekonomi, personaladministration och dataverksamhet. Den mera allmänna och övergripande tillsynen samt tillsynen som rör det polisoperativa området borde i större utsträckning ankomma på den regionala polismyndigheten.

År 1990 slog riksdagen fast principerna för en utveckling av styrformerna mot fortsatt decentralisering och ökad inriktning på polisverksamheten mot bl.a. förebyggande arbete (bet. 1999/91:JuU1, rskr 1). Beslutet grundade sig på förnyelsepropositionen.

*Den centrala polisorganisationen*

År 1992 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se över den centrala polisorganisationen i syfte att i högre grad koncentrera Rikspolisstyrelsens uppgifter till områden där en effektiv verksamhet behövs för att säkerställa att polisverksamheten i landet bedrivs och utvecklas i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner och beslut. Enligt tilläggsdirektiv skulle Rikspolisstyrelsen göra en förstudie till en omorganisation av Rikspolisstyrelsen och den kvalificerade kriminalpolisverksamheten. Som en komplettering till Rikspolisstyrelsens uppdrag fick en särskild utredare i uppdrag att se över den centrala polisorganisationen i ett statsmaktsperspektiv och ett EU-perspektiv.

Utredningen, som antog namnet RPS-utredningen, redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Den centrala polisorganisationen* (SOU 1993:92). I betänkandet uttrycktes synpunkter om att det behövdes en stark central förvaltningsmyndighet inom Polisen, men att Rikspolisstyrelsen inte kunnat leva upp till den rollen. Det angavs att Rikspolisstyrelsen inte koncentrerat uppgiften på de funktioner av stöd- och servicekaraktär som en central förvaltningsmyndighet har att utföra inom ramen för en mål- och resultatstyrning av modernt snitt.

Vidare angav RPS-utredningen att Rikskriminalpolisen i praktiken inte stått under någon tillsyn. Mot bl.a. denna bakgrund föreslog utredningen att den centrala polisorganisationen alltså skulle bestå av en enda förvaltningsmyndighet men att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle vara självständiga i polisoperativa frågor. Härigenom skulle den centrala myndigheten kunna koncentrera sig på verksamhetsfunktionerna ekonomi- och personaladministration, tillsyn, uppföljning och utvärdering, teknisk utveckling m.m. Den nya myndigheten skulle benämnas Polisverket.

Med förslagen som utgångspunkt fick Rikskriminalpolisen en mer självständig ställning gentemot Rikspolisstyrelsen. I övrigt antogs inte utredningens förslag av riksdag och regering (se bl.a. prop. 1993/94:100).

*Nationella resultatmodellen*

Rikspolisstyrelsen började under budgetåret 1994/95 utveckla ett system för mål- och resultatstyrning av verksamheten inom Polisen. Avsikten var att Rikspolisstyrelsen skulle skapa en för landet enhetlig begreppsapparat och målstruktur samt ta fram resultatmått för en relevant bild av verksamhetens utveckling och hur verksamhetsmålen uppfylls. Rikspolisstyrelsen tog fram ett förslag till resultatmodell, där redovisningen bl.a. är uppbyggd på att spegla regeringens prioriteringar. Den nya resultatmodellen tillämpas sedan budgetåret 1997.

*Avskaffandet av länsstyrelsen som högsta polismyndighet i länet*

Regeringen tillkallade år 1997 en kommitté med uppgift att utreda och lämna förslag till förändringar i Polisens styrsystem. Kommittén som antog namnet Polisledningskommittén, lämnade sitt betänkande Styrningen av polisen (SOU 1998:74) år 1998. Vid denna tidpunkt hade Rikspolisstyrelsen enligt polislagen tillsyn över Polisen och i samma lag angavs att länsstyrelsen hade det regionala tillsynsansvaret. Rikspolisstyrelsen skulle således centralt, och länsstyrelsen regionalt, se till att de prioriteringar och riktlinjer som riksdag och regering lagt fast för polisverksamheten fick genomslag, att verksamheten bedrevs effektivt och att kraven på rättssäkerhet iakttogs. Tillsynsmyndigheterna skulle bl.a. se till att författningsbestämmelser och särskilt föreskrivna villkor efterlevdes. Tillsynsmyndigheterna skulle också se till att förvaltningen fungerade väl.

Med kommitténs betänkande som grund föreslog regeringen i budgetpropositionen för år 1999 (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 4, s. 52 f.) bl.a. att polisstyrelsen skulle vara styrelse över polismyndigheten och att länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet skulle upphöra. Fr.o.m. den 1 juni 1998 finns det endast en polismyndighet i varje län, dvs. 21 myndigheter. Polisledningskommittén hade i denna del uttalat att behovet av demokratisk insyn och demokratiskt inflytande för förankringen i samhället tillgodosågs genom att polisstyrelsen delvis bestod av av regeringen utsedda lekmän (SOU 1998:74, s. 49 f. och 59 f.). Kommittén uttalade vidare att det alltjämt borde finnas möjlighet att inrätta polisnämnder och

även närpolisråd. Härigenom skulle medborgarinflytandet stärkas (s. 66 f.).

Länsstyrelsens tillsynsansvar skulle upphöra och Rikspolisstyrelsen skulle ensam ha ansvaret för tillsynen över polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen besatt enligt kommittén den kunskap och kompetens som behövdes för en effektiv och säker tillsyn och styrelsen hade dessutom en uppbyggd och väl fungerande tillsynsverksamhet.

Enligt regeringens bedömning skulle Rikspolisstyrelsen också få till uppgift att utveckla och precisera statsmakternas mål för polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen skulle härför få utökad rätt att utfärda föreskrifter i fråga om användningen av tilldelade medel (a. prop. s. 56).

Justitiekommittén anslöt sig till regeringens förslag och riksdagen fattade beslut i enlighet med vad utskottet hade förordat (bet. 1998/99:JuU5, rskr. 36).

### *Den centrala polisen*

År 1998 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppgift att utreda Polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten. I uppdraget ingick bl.a. att studera möjligheten att skapa en samlad nationell polisresurs genom ett samgående av Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. Kommittén, som antog namnet SÄPO/Rikskrim-kommittén, överlämnade sina förslag i april 2000 (SOU 2000:25). Förslagen innebär bl.a. att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skall slås samman. Liksom RPS-utredningen tidigare uttalat, ansåg SÄPO/Rikskrim-kommittén att det inte var fullt tillfredsställande att Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn samtidigt som styrelsen driver egen operativ verksamhet. Kommittén föreslog därför att tillsynen över Rikspolisstyrelsens operativa del skulle stärkas. Därför borde en oberoende nämnd – med parlamentarisk sammansättning – inrättas med uppgift att utöva tillsyn över den verksamhet som i dag bedrivs vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Övriga delar av den centrala polisen skulle inte omfattas av nämndens tillsynsansvar. Nämnden skulle också överta registernämndens arbetsuppgifter (se nedan under avsnitt 3.5.7). Nämnden skulle få tillgång till ett starkt sekretariat med särskilt lämpade experter för att en säker och effektiv tillsyn skulle kunna utövas.

Förslagen har remissbehandlats och remissvaren beträffande frågan om en särskild oberoende tillsynsnämnd varierar. Rikspolisstyrelsen är tveksam till om en oberoende nämnd är det bästa sättet att säkerställa kontrollen av Polisen, men delar kommitténs bedömning att det finns behov av en kvalificerad och kontinuerlig tillsyn över och insyn i den operativa verksamhet som styrelsen bedriver. Även Riksrevisionsverket och JK är tveksamma till den föreslagna lösningen. JK påtalar dock vikten av en rättslig tillsyn av den centrala polisens operativa verksamhet. Statskontoret, Registernämnden, Advokatsamfundet och Försvarets underrättelsenämnd ställer sig mer positiva till förslaget. JO delar kommitténs uppfattning att det finns ett påtagligt behov av en av ordinära organ utövad rättslig kontroll av den operativa verksamhet som bedrivs inom Rikspolisstyrelsen. JO m.fl. anser emellertid att ställning till förslaget bör tas först sedan denna kommitté lämnat förslag om den ordinära tillsynen över hela Polisen.

Beredning av ärendet pågår för närvarande vid Justitiedepartementet.

#### *Annan utredningsverksamhet*

Även andra utredningar och kommittéer har under senare tid lämnat förslag till förändringar av Polisens verksamhet och arbetsuppgifter. Polisverksamhetsutredningen lämnade år 2002 ett delbetänkande Mot ökad koncentration – förändringar av polisens arbetsuppgifter (SOU 2002:87). I betänkandet föreslås att vissa av de arbetsuppgifter som polisen i dag har skall skötas av andra och att Polisen därigenom skall kunna koncentrera sig på polisverksamhetens kärnfrågor; att minska brottsligheten och öka tryggheten.

Polisdatautredningen lämnar i sitt betänkande Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (SOU 2001:92) förslag till en ny polisdatalag, som skall ha till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet.

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i sitt första delbetänkande Snabbare lagföring 1 – Några förslag till förenklingar (SOU 2001:59) bl.a. undersökt om man på ett relativt enkelt sätt kan förbättra förutsättningarna att förkorta genomströmningstiderna. Utredningen föreslog att möjligheten i rättegångsbalken att låta åklagaren utfärda stämning och kallelse till huvudför-

handling skulle utvidgas. Åklagaren föreslogs också få rätt att besluta om viss personutredning. Det skulle också bli möjligt att vid vite kalla personer som skall höras under en förundersökning. Avståndet inom vilket hämtning till förhör får ske föreslogs utökas. Förslagen har godtagits av riksdag och regering och förändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:147, bet. 2001/02:JuU24, rskr. 2001/02:249).

I det andra delbetänkande Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning (SOU 2001:93) var förslagen koncentrerade till frågan om att åstadkomma förbättringar av den brottsutredande verksamheten, bl.a. genom utvidgat användningsområde för förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § RB. Även vissa tvångsmedel skulle få användas vid det förenklade förfarandet, exempelvis hämtning och medtagande till förhör, gripande, beslag och husrannsakan.

Med uppdrag att undersöka möjligheterna att med bibehållen rättssäkerhet förenkla utredningen och lagföringen av i första hand butiksnatterier, lämnade BRU i sitt tredje delbetänkande (SOU 2002:44) förslag till en försöksverksamhet om förenklad handläggning av snatteribrott och att ordningsbot skulle få utfärdas vid sådana brott.

Även i BRU:s fjärde delbetänkande (SOU 2002:45) är förslagen inriktade på att åstadkomma en förkortning av genomströmningstiderna i brottmål. I betänkandet behandlas frågan om införande av ett permanent snabbförfarande för brottmål innebärande bl.a. att tiden från polismyndighets kännedom om brottet till huvudförhandling reduceras till omkring fem veckor.

*Göteborgskommittén* uttalade i sitt betänkande Göteborg 2001 (SOU 2002:122) att när det gäller ansvars- och uppgiftsfördelningen inom den öppna Polisen är det närmast självklart att Rikspolisstyrelsen ansvarar för samordningen av planering och förberedelser i samband med särskilda händelser. Genom att Rikspolisstyrelsen skall ha ett samordningsansvar optimeras möjligheten att upparbeta och upprätthålla erforderlig kompetens för en god planering och förberedelse. Ett annat skäl för detta ansvar är att det är den centrala nivån som har bäst förutsättningar att överblicka landets samtliga polisresurser. Rikspolisstyrelsen skall också verka för att de poliser som skall medverka vid olika händelser också utbildas för detta. Någon författningsändring behövdes enligt Göteborgskommittén inte eftersom det redan framgår av instruktionen för Rikspolisstyrelsen.



### 3.3.2 Nuvarande förhållanden

#### *Allmänt om regleringen för tillsyn*

Enligt 7 § PL är Rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för Polisen och har ensam, sedan länsstyrelsernas ansvar för Polisen upphörde den 1 januari 1999, tillsyn däröver. Rikspolisstyrelsen skall verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom Polisen. Enligt 2 § RPS-instruktionen skall Rikspolisstyrelsen särskilt utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen.

Enligt 2 a § RPS-instruktionen skall Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt se till att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav, samt att förvaltningen inom Polisen fungerar väl.

Rikspolisstyrelsen skall dessutom följa upp och analysera polisverksamheten. Om de nyss angivna målen inte uppnås eller om verksamheten inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt, skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt försöka åstadkomma rättelse. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandena till regeringen.

Rikspolisstyrelsen får meddela föreskrifter dels om användningen av de medel som tilldelas polismyndigheterna för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som statsmakterna angett, dels för att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten när ett sådant krav är särskilt framträdande (13 c § RPS-instruktionen).

Eftersom verksförordningen i stora delar är tillämplig på polismyndigheterna har även länspolismästaren ett ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt (se 1 kap. 7 § PF och 6-7 §§ verksförordningen). Bestämmelserna i 3 kap. 1 § PF reglerar att även de lokala polisstyrelserna har vissa tillsynsuppgifter. Häri stadgas att polisstyrelsen har samma ansvar som redovisats ovan för Rikspolisstyrelsen. Av 11 § verksförordningen framgår att polisstyrelserna också har att pröva om polisverksamheten bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten. Styrelsen skall också biträda länspolismästaren och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade (12 § verksförordningen).

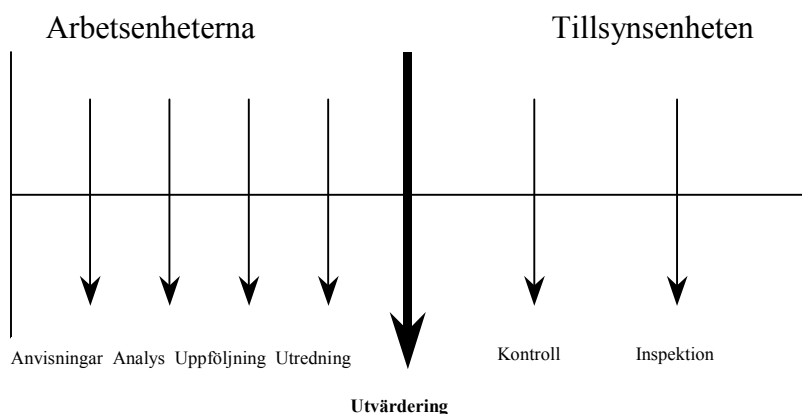
*Särskilt om tillsynsfunktionerna*

Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet utövas delvis av styrelsens tillsynsenhet. Tillsynsenhetens huvuduppgift enligt Rikspolisstyrelsens arbetsordning år 2002 är att utöva tillsyn och utföra inspektioner inom Polisen – med syfte att statsmakternas beslut och prioriteringar iakttas, att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt, att rationaliseringsarbeten genomförs samt att rättssäkerheten upprätthålls. Tillsynsenheten skall vidare granska större övergripande utvecklingsprojekt inom Rikspolisstyrelsen, främst med inriktning på samordning och resultatanalys, samt svara för övergripande riskhantering inom Rikspolisstyrelsen.

Internrevisionen, som arbetar på uppdrag av Rikspolisstyrelsens styrelse, har till uppdrag att självständigt granska Rikspolisstyrelsens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sin ekonomiska redovisningsskyldighet. Internrevisionens uppdrag är reglerat i förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Eftersom tillsynsansvaret över Polisen är ett uppdrag för hela Rikspolisstyrelsen utövas en stor del av tillsynen av de olika arbetsenheterna inom styrelsen. Att ge polismyndigheterna information och anvisningar, att följa upp och analysera olika verksamhetsområden samt att göra utvärderingar sköts huvudsakligen av arbetsenheterna.

Man kan uttrycka det på så sätt att arbetsenheterna utför den löpande tillsynen som huvudsakligen inriktas mot att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med riksdagens och regeringens prioriteringar och riktlinjer (2 a § p 1 RPS-instruktionen), medan tillsynsenhetens tillsynsarbete närmast avser att undersöka om polisarbetet bedrivs effektivt och rättssäkert samt om förvaltningen fungerar väl (2 a § p 2-3 RPS-instruktionen). Å andra sidan kan man säga att de olika arbetsenheternas arbetsuppgift är att styra och leda polisarbetet enligt av statsmakterna fastställda riktlinjer och inte att granska polisverksamheten. Fördelningen av arbetet mellan tillsynsenheten och arbetsenheterna åskådliggörs i följande figur.



Tillsynsenhetens tillsynsverksamhet utförs huvudsakligen genom inspektioner och annan kontroll. Under tiden den 1 januari 1999 till den 31 juli 2001 har sammanlagt 119 inspektioner ägt rum. Fem av dessa var s.k. Rikspolischefinspektioner. En sådan inspektion präglas av att flera av Rikspolisstyrelsens arbetsenheter under en viss tidsperiod besöker en polismyndighet för att på plats ta reda på vissa förhållanden. Iakttagelser och synpunkter redovisas sedan vid ett sammanträde, där även rikspolischefen eller överdirektören är närvarande, och dokumenteras sedan i ett gemensamt protokoll.

Övriga inspektioner omfattade en mängd olika områden. Vissa inriktades på vissa särskilda frågor medan andra avsåg ett visst område inom polisverksamheten. Som exempel kan nämnas hantering av utlänningsärenden, dokumentation av frihetsberövanden, sjöpolisverksamheten, tjänstehundar, närpolisverksamhet, trafikpolisverksamhet, kompetensutvecklingsfrågor och ledarutveckling. Ett flertal av inspektionerna har rört brottsutredningsverksamheten dels generellt, dels avseende vissa brottskategorier.

Under år 2000 var cirka hälften av alla inspektioner inriktade på att kontrollera att verksamheten vid polismyndigheterna drevs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdag och regering lagt fast. Övrig inspektionsverksamhet var inriktad mot en granskning av att verksamheten bedrevs effektivt och med iakttagande av rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen fungerade väl. Under år 2001 ändrades delvis inriktningen på inspektionsverksamheten bl.a. genom att en verksamhet inspekteras i ett sammanhang vid flera polismyndigheter och redovisas samlat i en rapport, s.k. temainspektioner. Även s.k. funktionsvisa

inspektioner förekommer, dvs. inspektioner där en funktion i en myndighet granskas och redovisas i en rapport.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har under hösten 2000 och våren 2001 genomfört gemensamma inspektioner för att granska hur samarbetet mellan åklagare och polis fungerar när det gäller handläggningen av rasistiska brott och våld mot kvinnor. En gemensam inspektion med att kontrollera äldre ärenden har också genomförts. Syftet med de gemensamma projekten är dels att granska kvaliteten i handläggningen, dels att se hur samarbetet mellan polis och åklagare fungerar.

De inspektioner som genomförs beslutas av rikspolischefen eller överdirektören. Vad som skall inspekteras och vilken eller vilka myndigheter som skall omfattas av inspektionen bestäms på grundval av olika omständigheter. Bland annat kan en inspektion initieras av chefen för tillsynsenheten, eller annan enhetschef, eller av en chef vid en polismyndighet. Som exempel kan nämnas att när det nyligen tillsattes ett flertal nya länspolismästare tog rikspolischefen kontakt med dem och frågade hur styrelsen och då främst tillsynsenheten skulle kunna hjälpa till att förbättra verksamheten och vilka problem som myndigheten hade. Vissa av svaren resulterade i inspektioner i syfte att finna orsaken till påtalade problem och brister samt sätt att lösa dem.

Att en viss polismyndighet inspekteras kan bero på att det inträffat en särskild händelse eller att myndigheten visat ett bra eller dåligt resultat, men man ser också till att det blir en relativt jämn fördelning av inspektioner vid samtliga 21 myndigheter. Rikspolisstyrelsen uppmärksammar också medias rapportering om polisverksamheten. En avgörande faktor för hur många inspektioner som skall ske under ett år är den ekonomiska ram som ställs till tillsynsenhetens förfogande.

Eftersom tillsynsenhetens fasta organisation består av en chef, en kanslidirektör, en poliskommissarie och en förste byråsekreterare utförs inspektionerna till stor del med hjälp av tillfälligt anlitade personer inom Polisen. Under år 2001 beräknas närmare 100 personer ha deltagit från och till i inspektionsverksamheten. Ibland deltar också personer från andra myndigheter. Även om inspektionerna sker med inlånad personal utför inspektionsgruppen sitt tillsynsarbete under Rikspolisstyrelsen och får sin uppgift angiven genom direktiv från främst tillsynsenheten. Oftast deltar inte någon från tillsynsenhetens personal i det faktiska inspektionsarbetet, utan enheten följer istället inspektionerna på

nära håll bl.a. genom att löpande få muntlig rapportering som i sin tur kan innebära att inspektionsgruppen får ändrade direktiv för den fortsatta inspektionen. Till att leda en inspektion utses oftast en länspolismästare eller biträdande länspolismästare eller annan polis med lång och bred erfarenhet av polisverksamhet. Till inspektionsgruppen knyts sedan den expertis som inspektionsledaren kan behöva såväl utom som inom polisorganisationen.

För inspektionsverksamheten har Rikspolisstyrelsen utarbetat en policy. I policyprogrammet anges bl.a. att Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet skall drivas så att den på bästa sätt främjar Polisens utveckling. Inspektionsgruppen skall genomföra sitt arbete med noggrannhet, professionalism och integritet. Inspektionsgruppen skall bedöma Polisens verksamhet objektivt och redogöra för sina synpunkter sakligt och ärligt. Enligt policyn skall inspektionspersonalen kommunicera öppet och uppriktigt men samtidigt vara varsam med information om anställda och andra granskade.

Genom inspektionerna får Rikspolisstyrelsen en bild av hur läget i polisorganisationen är. Efter en inspektion brukar tillsynsenheten anordna ett s.k. miniseminarium där berörda arbetsenheter deltar. Vid dessa seminarier diskuteras inspektionsgruppens iakttagelser och synpunkter. Här kan Rikspolisstyrelsen också diskutera om iakttagelserna kan ha sin grund i att av Rikspolisstyrelsen vidtagna åtgärder blivit missriktade eller på annat sätt påverkat resultatet. Samsynen inom Rikspolisstyrelsen förbättras också genom dessa seminarier. Med resultatet av diskussionerna som underlag lämnas synpunkter om vilka åtgärder Rikspolisstyrelsen bör vidta för att förbättra polisverksamheten i landet eller få bort fel och brister inom ett visst område. Detta ligger i sin tur till grund för tillsynsenhetens förslag till s.k. missiv, som slutligt beslutas av rikspolischefen eller överdirektören. I missivet informerar rikspolischefen alla polismyndigheter hur de bör arbeta med en viss fråga eller inom ett visst område. Även i andra fall sänder Rikspolisstyrelsen ut en rapport eller ett protokoll över en inspektion till samtliga myndigheter. Detta sker främst när resultatet av en inspektion indikerar att samma brist eller fel förekommer inom flera polismyndigheter eller att goda exempel behöver spridas.

Den eller de myndigheter som varit föremål för en inspektion får alltid del av inspektionsrapporten och ges möjlighet att komma med synpunkter på sakinnehållet. Det är inte ovanligt att länspolismästaren i samband därmed åtar sig att arbeta på ett visst sätt

eller arbeta efter de rekommendationer som Rikspolisstyrelsen lämnar. Rikspolisstyrelsen undersöker senare genom bl.a. inspektioner om polismyndigheten hållit sitt åtagande.

Tillsynsenhetens nu beskrivna sätt att utöva tillsyn kan beskrivas med följande exempel.

Under slutet av 1990-talet konstaterades att brottsutredningsverksamheten inte fungerade tillfredsställande. I januari 1999 påbörjade tillsynsenheten en inspektionsrunda där tio polismyndigheters brottsutredningsverksamhet undersöktes. Inspektionerna visade att samtliga myndigheters verksamhet uppvisade samma fel och brister samt var ineffektiv. Av detta resultat drogs slutsatsen att läget borde vara ungefär detsamma i hela landet. Resultatet av inspektionerna samt ett åtgärdsprogram sammanställdes i en rapport (Iakttagelser vid inspektioner av brottsutredningsverksamheten – några sammanfattande synpunkter november 1999, VKA-128-5535/99). Rapporten tar upp de viktiga stegen i en brottsutredning och hur arbetet i varje steg bör ske. Stegen är Förstahandsåtgärder, Andrahandsåtgärder, Förundersökningsledning, Förenklat utredningsförfarande, Överlämnandesituationer, Samordning av brottsutredningar samt Övergripande funktion för brottsutredningsverksamheten. Rapporten har tillställts samtliga polismyndigheter och den har beaktats i polismyndigheternas verksamhet. Från och med år 2002 undersöker tillsynsenheten genom inspektioner och annan kontroll om polismyndigheterna har förändrat sitt arbetsätt.

Ett annat exempel på tillsynsenhetens arbetsätt är en inspektion av i vilken utsträckning polismyndigheterna i brottsutredningsverksamheten använder den civilanställda personal som utbildats vid polishögskolan. Inspektionen, som innefattade två enkäter som tillställdes samtliga polismyndigheter och följdes upp med besök vid två polismyndigheter, visade att polismyndigheterna i liten omfattning tog i anspråk den kompetens som dessa civilanställda har. I samband med att rapporten över inspektionerna tillställdes samtliga polismyndigheter uppmanade rikspolischefen länspolismästarna att de på ett bättre sätt skulle ta tillvara på den kunskap de civilanställda har (Inspektion – Utbildning i brottsutredning för civilanställda, VKA-128-950/01). Detta skulle bl.a. leda till att öka effektiviteten i utredningsarbetet och förbättra resursanvändningen. Poliser skulle då kunna frigöras för annan verksamhet.

Slutligen skall nämnas ett metodutvecklingsprojekt om förundersökningsledning som polismyndigheten i Halland utfört; rapporten har tillställts samtliga polismyndigheter.

Hittills har huvudsakligen talats om tillsynsenhetens verksamhet och hur Rikspolisstyrelsen genom inspektioner får kunskap och information om hur läget på landets polismyndigheter är samt hur tillsynsenheten arbetar för att få polismyndigheterna att följa de riktlinjer Rikspolisstyrelsen lägger fast.

Som nämnts inledningsvis svarar Rikspolisstyrelsens olika arbetsenheter för bl.a. styrning och uppföljning av polisverksamheten i landet. En av dessa enheter är utvecklings- och strategienheten. Denna enhet ansvarar för den s.k. nationella resultatmodellen. Detta är en väl utvecklad modell för Rikspolisstyrelsen att från samtliga polismyndigheter på ett strukturerat sätt en gång om året få statistiska uppgifter om verksamheten, dess resultat och myndigheternas aktiviteter. Bland annat erhålles uppgifter om genomströmningstider och balanser. Resultatet visar också vilka prioriteringar polismyndigheten gjort och om dessa stämmer överens med de som statsmakterna lagt fast. Modellen är uppbyggd kring nio områden som i princip avser att spegla hela polisverksamheten. Verksamhetsresultatet analyseras i första hand av utvecklings- och strategienheten, men också varje arbetsenhet använder materialet vid sin uppföljning och styrning av polisverksamheten inom sitt respektive verksamhetsområde. Sedan verksamhetsresultatet bearbetats rapporteras det till regeringen och används i Rikspolisstyrelsens arbete med framtids- och strategi-frågor. Det behandlade verksamhetsresultatet används också vid rikspolischefens resultatdialoger. Materialet har då utarbetats av utvecklings- och strategienheten i samarbete med ekonomibyrån.

Meningen är att också polismyndigheterna skall använda resultatet vid styrning och ledning av sin verksamhet. Hitintills har få myndigheter dragit nytta av resultatet och många myndigheter har sett nationella resultatmodellen endast som ett sätt att rapportera om sin verksamhet till Rikspolisstyrelsen och regeringen. Ett förändrat synsätt framskymtar dock (se Revisionspromemoria, RRV dnr 30-2001-0503). För att underlätta för myndigheterna startade år 2002 ett projekt med förenklade rapporteringsrutiner och bättre tillgänglighet. Statistiska uppgifter skall föras direkt från i dag befintliga register i polisverksamhet till ett datasystem som behandlar uppgifterna i princip på samma sätt som gäller för den nationella resultatmodellen. Resultatet skall registreras månadsvis i

stället för årsvis som gäller för nationella resultatmodellen. Informationen skall finnas på Polisens intranät och där kunna nås av varje enskild polis. Resultat skall vara uppdelat inte bara för hela polismyndigheten utan för varje polisområde. Uppgifterna skall rapporteras in till Rikspolisstyrelsen tre till fyra gånger per år, men då inte uppdelade på polisområden.

Det nya systemets fördel är främst att polismyndigheterna på ett enkelt sätt får uppgifter om läget inom myndigheten. Ansvariga för verksamheten skall snabbt kunna se om något polisområde avviker, t.ex. att balanserna ökar på ett oförklarligt sett.

Som nämnts arbetar ekonomibyrån bl.a. med att utarbeta underlag till resultatdialogerna. En annan stor uppgift för ekonomibyrån är att i s.k. planeringsförutsättningar utveckla och precisera statsmakternas mål och inriktningar och göra en medelsfördelning.

Till viss del kan rikspolischefens och överdirektörens mål- och resultatdialoger med ledningen för varje polismyndighet anses utgöra tillsyn. Dessa dialoger har mer och mer kommit att ersätta de ovan nämnda Rikspolischefinspektionerna. Under dialogerna diskuteras olika frågor som exempelvis hur brottsutvecklingen i länet är, hur brottsutredningsverksamheten fungerar och hur överenskommelser med åklagarna om ledningen av förundersökningar utformats. Vid dialogerna talas också om det resultat respektive myndighet visat.

Mål- och resultatdialoger har tillsammans med bl.a. resultatet av den nationella resultatmodellen gett upphov till att det i Rikspolisstyrelsens regi pågår ett projekt för att genom en metodutveckling och strategi arbeta fram bättre arbetsmetoder för att utreda brott. Härvid har ledarskapet fått en framträdande roll. Arbetet sker genom att fyra grupper under ledning av Rikspolisstyrelsen, efter en fastställd lista, åker runt till samtliga myndigheter för att hjälpa dem fram till en bättre och effektivare brottsutredningsverksamhet. Gruppen stannar flera månader på varje myndighet. Även om huvudsyftet är att utveckla metoder för ett bättre arbetssätt, får projektet också till följd att balanserna vid myndigheterna avverkas och att viss tillsyn utövas. Rikspolisstyrelsens mål är att få ner balanserna till realistiska 100 000 ärenden.

I det löpande tillsynsarbetet ligger också att ge råd och information till poliserna. Detta sker dels genom direkta kontakter mellan Rikspolisstyrelsens olika arbetsenheter och polismyndigheterna, dels genom att samtliga poliser får aktuell information över Polisens intranät eller i Polisens egen tidning. Rikspolisstyrelsens



rätt att meddela föreskrifter beträffande medelsanvändningen används, men i övrigt utfärdas föreskrifter i syfte att nå enhetlig tillämpning i begränsad omfattning.

Som nämnts har den lokala polisstyrelsen och länspolismästaren i sin egenskap av myndighetschef ansvar för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. För att få en bild av hur polismyndigheternas egenkontroll fungerar gjorde Rikspolisstyrelsen en inspektion i frågan under våren 2001. Resultatet av inspektionen har sammanställts i ett protokoll (Inspektion, Polismyndigheternas egenkontroll, VKA-128-465/01).

Av protokollet framgår följande. Verksamheten för egenkontroll vid polismyndigheterna hade stora variationer beträffande förekomst, omfattning och innehåll. I ett antal myndigheter fanns en särskild organiserad eller utpekad funktion med tillsynsuppgift. Vid en myndighet fanns också tjänsteföreskrifter som närmare reglerar myndighetens kontroll och tillsyn av polisverksamheten samt bestämmelser om att en särskild tillsynsplan skall upprättas. Vid en annan myndighet förekom planmässigt fem till sex tillsynsinsatser varje år. Annars förekom planlagda, regelbundet återkommande inspektioner i begränsad omfattning. Vid några myndigheter hade tidigare förekommande inspektioner upphört, bl.a. till följd av organisationsförändringar och resursbrist. Det var mindre vanligt att det avdelades särskilda resurser till tillsynsverksamheten. Utöver inspektioner förekom vid myndigheterna stickprovvis granskning av vissa ärendetyper. Många av myndigheterna ansåg att den fortlöpande verksamhetsuppföljningen och resultatdialogerna är en del av myndigheternas egenkontroll. Uppföljningen av egenkontrollen föreföll mindre utvecklad liksom sättet att informera berörda enheter om iakttagelserna.

I samband med att Rikspolisstyrelsen skickade ut rapporten till samtliga polismyndigheter uttalade rikspolischefen och tillsynsenhetens chef att frågorna om egenkontroll med inriktning på rättssäkerhetsfrågor bör ges erforderligt utrymme i myndigheternas verksamhetsplanering. Flera myndigheter borde tydliggöra de organisatoriska och ansvarsmässiga förhållanden som skall gälla på området. Efter denna rapport har myndigheternas egenkontroll blivit bättre och inte minst har dessa frågor kommit upp i myndigheternas medvetande. Under år 2002 hölls ett seminarium med tio deltagande polismyndigheter varvid frågan om egenkontroll diskuterades.

Av 4 § PL framgår att det är polismyndigheten som ansvarar för polisverksamheten inom polisdistriktet. Det är länspolismästaren som myndighetschef som fattar alla beslut, såvida inte det ankommer på polisstyrelsen. Länspolismästaren delegerar dock beslutsfattandet i stor utsträckning. Eftersom det är myndigheten som har ansvaret för verksamheten kan länspolismästaren ompröva och överpröva en lägre polis beslut. Detta gäller oavsett om beslutanderätten delegerats eller inte; delegeringen kan alltid återkallas. Länspolismästaren utövar genom denna möjlighet en löpande tillsyn över polisverksamheten i sitt distrikt.

Ett polisbeslut om att inte inleda förundersökning eller att lägga ned en förundersökning överprövas normalt inte av polismyndigheten/länspolismästaren utan överlämnas till åklagare för överprövning. Den som är missnöjd med polismyndighetens beslut kan givetvis också vända sig direkt till åklagare med en begäran om överprövning. Allmän åklagares behörighet att överpröva en polis beslut i en förundersökningsfråga har sin grund i de allmänna bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. RB. Det skall observeras att åklagarens behörighet i detta avseende inte utgör en tillsyn över Polisens arbete.

### **3.4 Tillsynen över åklagarväsendet**

#### **3.4.1 En bakgrund**

Riksåklagaren har haft samma uppgifter och funktioner ända sedan ämbetets tillkomst år 1948. Även om också tillsynsfunktionen varit densamma har formen för och omfattningen av tillsynsverksamheten ändrats under årens lopp. Dels har sättet att bedriva tillsyn förändrats, dels har ansvaret för den egentliga rättsliga tillsynen mer och mer kommit att delegeras till regional nivå. I det följande redovisas bakgrunden till den utveckling som har lett fram till de nuvarande förhållandena.

#### *1965 års förstatligande*

Som redovisats i kapitel 2 var riksåklagaren redan vid förstatligandet år 1965 landets högsta allmänna åklagare; Riksåklagaren hade redan då ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet. Riksåklagarens chefsskap innebär att han har tillsyn över åklagarverk-

samheten och att han äger överpröva underordnade allmänna åklagares beslut och lämna direktiv för deras handläggning eller själv överta uppgifterna (prop. 1962 nr 100, s. 264). I propositionen angavs också Riksåklagarens disciplinära befogenheter gentemot den underordnande personalen. Departementschefen uttalade att Riksåklagarämbetets tillsynsverksamhet borde förläggas i en tillsynsbyrå. Bland tillsynsbyråns arbetsuppgifter skulle främst ingå att biträda vid inspektioner samt handlägga huvuddelen av tillsynsärendena, däribland de egentliga överprövningsärendena (a. prop. s. 265).

I samband med förstatligandet reglerades en skyldighet för såväl Riksåklagaren som länsåklagarna (chefer för de regionala åklagarmyndigheterna) att företa regelbundna inspektioner. I 4 § åklagarinstruktionen (1964:739) reglerades bl.a. att Riksåklagaren genom inspektioner och andra lämpliga åtgärder skulle hålla sig underrettad om åklagarväsendets tillstånd och behov. I 18 § reglerades att länsåklagaren varje år skulle inspektera underställda åklagarmyndigheter och granska diariéer, liggare, dagböcker och register. Riksåklagaren och den inspekterade åklagarmyndigheten skulle underrettas om resultatet av länsåklagarens inspektioner. Länsåklagaren hade också till uppgift att verka för en enhetlig rättstillämpning och därvid ge åklagarna råd och upplysningar (19 §).

#### *Regionreformen år 1985*

I samband med regionreformen år 1985 kom såväl Riksåklagarens som överåklagarnas (ny titulatur för chefen för en av de 13 nya regionåklagarmyndigheterna) arbetsuppgifter och även myndigheternas organisation att diskuteras (se bl.a. prop. 1982/83:158, JuU1983/84:6, rskr 35 och prop. 1984/85:100 bil 4, JuU1984/85:30, rskr 304).

Utredningen om en översyn av Riksåklagarens kansli, *RÅ-utredningen*, hade till regeringen lämnat förslag om en ändrad administrativ indelning av kansliet som tog sikte på en förstärkning av den judiciella planeringsfunktionen inom kansliet, ett medborgarinflytande i form av inrättande av en rådgivande nämnd på central nivå inom åklagarväsendet (se nedan under avsnitt 3.4.3) samt ändrade former för tillsynsverksamheten (DsJu 1983:19). Som utgångspunkt för förslagen låg att RÅ-utredningen hade konstaterat att avsaknaden hos Riksåklagarens kansli av en resurs

för mera övergripande juridiska uppgifter utanför den egentliga tillsynssektorn var en svaghet. Utredningen föreslog därför att en särskild enhet för planeringsfrågor av såväl juridisk som administrativ natur skulle inrättas (a.a. s. 85 f.).

Vad avser Riksåklagarens inspektionsverksamhet ifrågasatte RÅ-utredningen omfattningen av denna (a.a. s. 41 f). Vid denna tidpunkt (år 1982) besökte riksåklagaren cirka åtta myndigheter per år och biträdande riksåklagaren mellan tio och tolv myndigheter. Med på inspektionerna var vanligen kanslibyråchefen, tillsynsbyråchefen och en avdelningsdirektör från tillsynsbyrån. År 1982 lade riksåklagaren och hans kansli ned minst fem arbetsmånader på inspektionsverksamheten. RÅ-utredningen betonade vikten av att Riksåklagaren såsom centralmyndighet hade god kontakt med och kännedom om åklagarmyndigheterna, men menade att detta kunde Riksåklagaren få på annat sätt än genom inspektioner, bl.a. genom deltagande i kurser och regionala möten. Inspektionerna kunde dessutom ge ett felaktigt intryck av att landets åklagare utförde sina arbetsuppgifter på ett sådant sätt att de måste inspekteras. RÅ-utredningen menade sammanfattningsvis att Riksåklagaren borde överväga att begränsa sin inspektionsverksamhet. Utredningen betonade dock att inspektion i direkt granskningssyfte givetvis skulle kunna komma ifråga om anledning fanns. Även om det låg utanför RÅ-utredningens uppdrag ansåg utredningen att även de regionala chefernas inspektionsskyldighet borde begränsas.

RÅ-utredningen ansåg också att det fanns skäl att begränsa överprövningsverksamheten. Även om antalet överprövningsärenden hos Riksåklagaren inte var så många (år 1981 227 ärenden och 266 ärenden år 1982) gick förhållandevis mycket arbetskraft åt. Dessutom var ändringsfrekvensen låg (a.a. s. 64 f).

Åklagarutredningen (Riksåklagarens arbetsgrupp för översyn av det regionala åklagarväsendet) hade något år tidigare gjort samma iakttagelser och föreslagit att överprövningsverksamheten endast skulle ske i två instanser, genom att statsåklagaren skulle överpröva underordnande åklagares beslut och att riksåklagaren endast skulle överpröva beslut fattade av statsåklagare, dvs. icke redan överprövade beslut (Riksåklagarens promemoria 1982-04-22 Åklagarväsendets organisation, s. 185 f.). Åklagarutredningen ansåg också att åklagares beslut om att väcka åtal borde överprövas endast i undantagsfall. Ett sådant beslut innebar att saken skulle komma att prövas av allmän domstol.

RÅ-utredningen föreslog samma begränsning som Åklagarutredningen, dvs. införande av ett tvåinstanssystem i överprövningsverksamheten samt att beslut om att väcka åtal normalt inte borde omprövas av högre åklagare (DsJu 1983:19, s. 72-73).

Arbetsläget på tillsynsbyrån hade under ett antal år varit ansträngt och vissa juridiska mer långsiktiga projekt hade därför fått läggas åt sidan till förmån för löpande arbetsuppgifter. Departementschefen ansåg emellertid inte att det på grund av det då rådande arbetsläget eller av andra vägande orsaker fanns skäl att skapa en ny organisationsenhet inom Riksåklagarens kansli (se prop. 1984/85:100, bil. 4, s. 61 f). Departementschefen ansåg därför att olika långsiktiga projekt med judiciell inriktning alltjämt skulle ligga kvar på tillsynsbyrån. Ansvaret för det ökade behovet av rådgivning och information skulle också falla under tillsynsbyrån. Eftersom tillsynsverksamhet bara var en av Riksåklagarens många arbetsuppgifter, måste den dock vägas mot de andra arbetsuppgifterna och mot den totala tillgången på resurser. Departementschefen angav att de resurser som kunde avdelas för renodlad tillsynsverksamhet fick fördelas på de tre tillsynsfunktionerna, dvs. inspektioner, överprövning och rätten att utfärda föreskrifter.

Departementschefen framhöll att rätten att påkalla ändring av en lägre åklagares beslut, framför allt då det gällde beslut att lägga ned eller besluta att inte inleda förundersökning, innebär en garanti för målsäganden att få sin sak allsidigt prövad. Han betonade också att Riksåklagaren och statsåklagare alltid skall kunna ta upp frågan om omprövning mot bakgrund av den allmänna tillsynsskyldigheten (a. prop. s. 69). Liksom RÅ-utredningen ansåg departementschefen emellertid att det fanns skäl att göra vissa inskränkningar i överprövningsverksamheten. Bland annat borde beslut som skulle komma under allmän domstols prövning normalt inte överprövas. Detta skulle avse inte endast beslut om att väcka åtal utan också andra beslut, exempelvis ett beslut om beslag. Departementschefen ställde sig också bakom utredningens förslag om att införa ett tvåinstanssystem i överprövningsverksamheten. Därutöver ansåg departementschefen att det fanns skäl att begränsa överprövningarna till sådana som begärts av någon av parterna eller någon som på annat sätt hade ett intresse av att få saken prövad. Normalt borde överprövning ske endast på begäran av den tilltalade eller den misstänkte samt av målsäganden (a. prop. s. 70).

På frågan om hur överprövningsinstitutet skulle regleras uttalade RÅ-utredningen att någon särskild författningsreglering i ämnet

inte behövdes. Däremot ansåg utredningen att det kunde vara lämpligt att regeringen lämnade ett visst stöd åt Riksåklagaren och statsåklagarna vad gäller tvåinstanssystemet och att åklagarinstruktionen därför skulle behandla överprövningsinstitutet något (DsJu 1983:19 s. 74-75). I propositionen nämndes inte frågan och någon ändring i åklagarinstruktionen gjordes inte heller.

Beträffande inspektionsverksamheten ansåg departementschefen att skyldigheten för chefen för den regionala åklagarmyndigheten att varje år inspektera de lokala myndigheterna skulle avskaffas. Detta var en kvarleva från äldre tider då myndigheterna var nya och inte hela åklagarkåren hade en juridisk utbildning (prop. 1984/85:100, bil. 4 s. 76). Myndighetscheferna skulle dock ha kvar möjligheten att göra inspektioner om det ansågs erforderligt. Beträffande Riksåklagarens inspektionsverksamhet uttalade departementschefen följande. Å ena sidan skulle den hos Riksåklagaren ökade satsningen bl.a. på planmässig information och utfärdande av riktlinjer, t.ex. utfärdande av föreskrifter och allmänna råd, minska behovet av inspektioner. Å andra sidan skulle upphörandet av regionala inspektioner kunna öka behovet av inspektioner av Riksåklagaren. Sammantaget menade departementschefen att det varken fanns behov av att minska eller öka inspektionsverksamheten. Som en resursbesparing skulle inspektionerna kunna göras med mindre personalresurser. Departementschefen poängterade att tillsynsverksamheten borde bedrivas under friare former och att den skulle vara inriktad på att ge åklagarna på fältet ökat stöd och ökad information.

Riksdagens godkännande av regeringens förslag föranledde vissa ändringar i dåvarande åklagarinstruktion (1974:910; se SFS 1985:491). Vad avser inspektionsverksamheten på den regionala nivån togs bestämmelsen om årlig inspektion i 18 § bort och 19 §, med bestämmelser om överåklagarnas uppgift att verka för enhetlighet inom vissa bestämda områden, upphävdes. Trots att någon begränsning av Riksåklagarens inspektionsverksamhet inte gjordes togs i 4 § bort bestämmelsen om Riksåklagarens möjlighet att genom inspektioner hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd. Detta var ett sätt att peka på att tillsynsverksamheten skulle bedrivas under flexiblarer former. Departementschefen erinrade också om att hans förslag skulle innebära en ökad satsning på rådgivning och information (a. prop. s. 64).

På grundval av förändringarna i överprövningsverksamheten utfärdade Riksåklagaren allmänna råd, Handläggning av överpröv-

ningsärenden, RÅC I:108. De allmänna råden hade sitt ursprung i vad som uttalats i ovan redovisade förarbeten och tog upp frågor om principen för tillämpningen av överprövningsinstitutet och handläggningen av ärendena såväl hos Riksåklagaren som hos regionåklagarmyndigheterna. Cirkuläret upphörde att gälla den 1 januari 2000.

*Utvärdering av tillsynsverksamheten i Riksåklagarens kansli, m.m.*

För att få klarhet i om tillsynsverksamheten inom Riksåklagarens kansli förändrats i och med Regionreformen gav regeringen i regleringsbrevet för budgetår 1992/93 Riksåklagaren i uppdrag att bl.a. analysera omfattningen av Riksåklagarens tillsynsverksamhet och belysa effekterna av en intensifiering respektive neddragning av verksamheten. Riksåklagaren redovisade sitt uppdrag år 1993 i promemorian Tillsynsverksamheten inom Riksåklagarens kansli (i det följande *RÅ-promemorian*).

I RÅ-promemorian lämnades en redogörelse bl.a. för hur tillsynsverksamhetens bedrevs. Av denna framgår att överprövningsärenden utgjorde den största enskilda gruppen av ärenden i tillsynsbyråns verksamhetsområde och den största ärendegruppen hos Riksåklagaren inom det juridiska området. Antalet ärenden hade dock legat konstant. År 1990 var antalet ärenden 253, år 1991 276 och år 1992 270. I och med det nya tvåinstanssystemet prövades omkring en tredjedel av ärendena i sak. De flesta av de ärenden som inte sakprövades hade redan överprövats på regional nivå. Andra ärenden rörde beslut som skulle komma att prövas av domstol eller ärenden där den klagande ansågs sakna intresse av att få saken prövad. Vid en genomgång av 1991 års ärenden (276) hade sakprövning skett i 80 ärenden och i endast åtta ärenden beslutade riksåklagaren om ändring av beslutet (RÅ-promemorian s. 5-6).

Av redogörelsen i RÅ-promemorian framgår vidare att de tidigare inspektionerna hade ersatts av regelbundna besök på de underställda åklagarmyndigheterna, s.k. tillsynsbesök. Syftet med tillsynsbesöken var i princip detsamma som gällde för inspektionerna, dvs. att hålla Riksåklagaren underrättad om tillståndet inom åklagarväsendet. Besöken gav också Riksåklagaren tillfälle till diskussioner med all personal vid myndigheten och för att informera om ny lagstiftning och andra frågor. Tillsynsbesök

gjordes också på myndigheter där det funnits skäl till granskning. Även vid andra tillsynsbesök skedde viss granskning av myndighetens verksamhet, bl.a. genom stickprovvis kontroll av hur diariéer och liggare fördes samt hur de enskilda brottmålsärendena sköttes. Antalet tillsynsbesök hade varierat men legat runt 20 besök per år. I förhållande till hur denna del av verksamheten bedrevs före regionreformen användes nu betydligt mindre resurser för tillsynsbesök (RÅ-promemorian s. 11-12).

Som allmänna utgångspunkter för sina förslag angav Riksåklagaren att de viktigaste tillsynsuppgifterna var att följa rättsutvecklingen inom de delar av åklagarverksamheten som inte blir föremål för domstolsprövning och att tillse att objektiviteten upprätthålls och rättstillämpningen blir enhetlig (RÅ-promemorian, s. 25). Som främsta styrmedel i detta hänseende angavs rätten att utfärda föreskrifter och att göra tillsynsbesök, kompletterat med överprövningsverksamheten.

Några förslag till sakliga förändringar i hur överprövningsverksamheten skulle bedrivas lämnades inte. Att ytterligare inskränka den verksamheten skulle enligt Riksåklagaren innebära att överprövningsinstitutet kom att urholkas. Däremot fanns skäl att göra förändringar vad avser tillsynsbesökens form. Bland annat föreslogs att antalet generella, regelbundna besök skulle minska. Tillsynsbesöken skulle också kunna inriktas på en viss frågeställning. Besöken skulle då mer ta sikte på att skapa en enhetlig rätts-tillämpning och på uppföljning av ny lagstiftning. I RÅ-promemorian anges att med föreslagen inriktning skulle tillsynsbesöken kunna minskas från cirka 20 per år till ett fåtal.

Även Statskontoret hade efter ett regeringsuppdrag, i rapporten Riksåklagarens framtida roll och organisation (1993:3), konstaterat att arbetsbelastningen på tillsynsbyrån var hög. Eftersom tillsynsbesöken tog en stor del av verksamhetens resurser i anspråk kunde tillsynsbesöken, i vart fall delvis, ersättas med regelbundna möten mellan Riksåklagaren och myndighetscheferna (s. 45 f.). Statskontoret, liksom Riksåklagaren, framhöll att Riksåklagaren naturligtvis skulle ha kvar möjlighet att göra tillsynsbesök var och när som helst inom åklagarorganisationen.

Regeringen delade Riksåklagarens uppfattning och förklarade i 1994 års budgetproposition (prop. 1993/94:100, bil. 3, s. 35-36) att de resurskrävande tillsynsbesöken knappast kunde stå i proportion till de effekter som uppnåddes. I stället borde resurserna sättas in där de gjorde bäst nytta. Riksåklagarens tillsynsbesök skulle enligt



regeringen i framtiden syfta till att skapa en enhetlig rättstillämpning och att kvaliteten i åklagarverksamheten hålls på en hög och jämn nivå. Regeringen betonade också att Riksåklagarens tillsynsverksamhet måste ses i förhållande till den tillsynsplikt överåklagarna har.

I samma ärende bedömde regeringen, bl.a. mot bakgrund av Statskontorets rapport, att det under Riksåklagaren skall finnas fyra huvudfunktioner; en för tillsyn, en för metodutveckling, en för administration samt en för Riksåklagarens verksamhet i Högsta domstolen. Härigenom skulle metodutvecklingsfrågorna få en mer framträdande plats. Eftersom vissa av de uppgifter som då låg på tillsynsbyrån skulle kunna hanteras inom den nya enheten skulle tillsynsbyrån gagnas och få en mer renodlad funktion (a. prop. s. 37).

Mot bakgrund av regeringens riktlinjer för tillsynsverksamheten utfärdade Riksåklagaren år 1994 föreskrifter och allmänna råd om överåklagarnas tillsynsverksamhet (RÅC I:121). I dessa föreskrevs bl.a. att överåklagare åtminstone vartannat år skulle inspektera varje underlydande åklagarmyndighet. I de allmänna råden angavs att överåklagarna, utöver dessa inspektioner, borde göra inspektion vid behov. Överåklagarna gavs också råd om att i förekommande fall informera Riksåklagaren om vad som framkommit vid inspektionerna. Cirkuläret upphörde att gälla den 1 januari 2000.

#### *Åklagarreformen år 1996*

Åklagarutredningen –90 föreslog i sitt betänkande Ett reformerat åklagarsystem (SOU 1992:61) att samtliga åklagarmyndigheter inom en region skulle läggas samman till en myndighet, den s.k. regionmodellen. En stor del av remissinstanserna ställde sig avvisande till förslaget och regeringens bedömning var att någon ändring i enlighet med förslaget inte skulle ske (prop. 1993/94:100 bil. 3 s. 34). Istället gav regeringen Riksåklagaren i uppdrag att se över åklagarväsendets organisation i dess helhet. Riksåklagaren redovisade sitt uppdrag år 1995 i rapporten Framtidens åklagarväsende (Åklagarväsendet rapport 1995:3, i det följande *RÅ-rapporten*).

En av utgångspunkterna för de i rapporten lämnade förslagen var att generellt skulle de centrala förvaltningsmyndigheterna i framtiden ägna sig åt övergripande arbetsuppgifter och att det egentliga verksamhetsansvaret i största möjliga utsträckning skulle delegeras

så långt ut i organisationen som möjligt. Verksamheten skulle bli mer flexibel och anpassningsförmågan till förändringarna i samhället skulle öka. Den allmänna inriktningen var att förlägga tyngdpunkten i verksamheten nära medborgarna och att införa en ordning med s.k. *mål- och resultatorienterad styrning* (om innebörden av mål- och resultatstyrning se prop. 1995/96:110, s. 4).

Riksåklagaren föreslog att under Riksåklagaren skulle finnas regionala resultatenheter med fullständigt ansvar för att leda och styra verksamheten. Detta skulle innebära att överåklagarna såvitt avser ledning och styrning av verksamheten skulle få en väsentligt förstärkt ställning. Genom förslaget skulle överåklagarna bl.a. få ansvaret för anställning av samtliga åklagare, fördelning av personalresurser, beslut om administrativ ledning, verksamhetsplanering och långsiktig planering. Det nya decentraliserade beslutsfattandet skulle, enligt Riksåklagaren, ställa ökade krav på kontroll och tillsyn av den operativa verksamheten vid de lokala myndigheterna (RÅ-rapporten s. 44 f.).

Beträffande Riksåklagarens tillsynsverksamhet föreslogs att denna skulle förskjutas mot ökad inhämtning av information och ökat överinseende (RÅ-rapporten s. 60-62). I förslaget angavs att Riksåklagarens tillsynsverksamhet borde vara inriktad på frågor som har generell betydelse för hela åklagarväsendet. Tillsynen borde enligt Riksåklagaren i första hand vara inriktad på att upptäcka systemfel och tyngdpunkten i verksamheten borde ligga på att förhindra oriktigheter i verksamheten. Ansvaret för "den mer sedvanliga tillsynen som tar sig uttryck i rättelser av felaktigheter", dvs. finna fel i enskilda ärenden, borde ligga på den regionala nivån. Överåklagarna borde därför ha ansvaret för den löpande tillsynen av åklagarverksamheten i regionen och därmed pröva beslut som fattats av lägre åklagare och handlägga ärenden med anmälningar mot åklagare om brott och felaktigheter.

Riksåklagaren påpekade också att systemet med mål- och resultatstyrning skulle komma att medföra ökade krav på mer övergripande och detaljerad verksamhetsuppföljning, dvs. både en form av tillsyn och ett stöd för den lokala, operativa verksamheten och dess resurser.

Riksåklagaren lämnade inget förslag vad avser överprövningsinstitutet men menade att det skulle ses över (RÅ-rapporten s. 60).

Mot bakgrund av Riksåklagarens förslag kom åklagarväsendet att bli mer flexibelt och mer anpassat till ett mål- och resultatstyrningssystem (prop. 1995/96:110, bet. 1995/96:JuU13, rskr. 1995/96 172).

Hela landet kom att delas in i sju åklagarmyndigheter (sedan april 1999 sex myndigheter). På lokal nivå indelades distriktet i åklagarkammare. De regionala myndigheternas ökade ansvarsområde innebar att åklagarväsendet gavs bättre förutsättningar att anpassa organisation, arbetsformer och metoder inför förändringar inom rättsväsendet i stort.

I propositionen betonades att åklagarnas egentliga verksamhet, den brottsbeivrande, skulle koncentreras till åklagarkamrarna och den administrativa och kamerala till åklagarmyndigheterna. Liksom Riksåklagaren påpekat framhöll regeringen att ett sådant decentraliserat beslutsfattande skulle innebära ökade krav på överåklagarnas kontroll och tillsyn av den brottsbeivrande verksamheten (a. prop. s. 16 f.).

I samband med åklagareformen år 1996 trädde den i dag gällande åklagarförordningen (1996:205) i kraft. I denna finns ingen motsvarighet till bestämmelsen i 5 § åklagarförordning (1989:848) om överåklagarnas tillsynsfunktion. Som nämnts ovan regleras istället överåklagarnas ansvar genom att bestämmelserna i verksförordningen är tillämpliga för överåklagaren i hans eller hennes roll som myndighetschef (se 7 kap. 2 § tredje stycket RB samt 4 och 8 §§ åklagarförordningen).

#### *Översynen av 7 kap. rättegångsbalken*

I januari 2000 gav regeringen Riksåklagaren i uppdrag att göra en översyn av 7 kap. rättegångsbalken. Bakgrunden var bl.a. att bestämmelserna inte fullt ut avspeglade den åklagarorganisation som finns i dag. Utöver att i lagtext beskriva åklagarbegreppet och olika åklagarfunktioner så neutralt som möjligt för att underlätta framtida förändringar inom åklagarväsendet, ingick i Riksåklagarens uppdrag att göra en översyn av tillsynsfrågan och överprövningsinstitutet. Riksåklagaren redovisade sitt uppdrag i promemorian En översyn av 7 kap. rättegångsbalken 2000-05-02 (i det följande *RB-promemorian*).

Utöver att lämna förslag till ändringar i rättegångsbalken och vissa följdändringar, bl.a. i åklagarförordningen, förklarade Riksåklagaren att det inte fanns några skäl att föreslå förändringar i fråga om Riksåklagarens och överåklagarnas (och de biträdande överåklagarnas) tillsynsverksamhet (RB-promemorian s. 19). Riksåklagaren betonade också att överprövningsverksamheten inte är

ett regelstyrkt förfarande för överklagande och att det inte heller finns anledning att göra förfarandet alltför formalistiskt och domstolsliknande (s. 18).

Mot bakgrund av förslagen i RB-promemorian kom bestämmelserna i 7 kap. RB mer att överensstämma med den åklagarorganisation som finns i dag (se prop. 2000/01:92, bet. 2000/01:JuU23, rskr. 2000/01:207). I 1 § finns sedan den 1 januari 2002 bestämmelser om vem som är allmän åklagare. Vissa förändringar har också gjorts vad beträffar titulaturen inom åklagarväsendet, bl.a. har biträdande riksåklagare ändrats till vice riksåklagare och titulaturen distriktsåklagare har utmönstrats.

Liksom Riksåklagaren ansåg regeringen att det inte fanns skäl att förändra tillsynsverksamheten (a. prop. s. 17). Regeringen ansåg inte heller att det var nödvändigt att författningsreglera överprövningsförfarandet. Regeringen hänvisade dock till denna kommittés uppdrag.

### 3.4.2 Nuvarande förhållanden

#### *Allmänt om regleringen för tillsyn*

Riksåklagaren har tre uppgifter: att vara åklagare i Högsta domstolen, att vara rikets högsta åklagare samt att vara chef för den centrala förvaltningsmyndigheten. Genom bestämmelserna i 7 kap. 2 § RB regleras att Riksåklagaren, som högste åklagare under regeringen, har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Rättegångsbalkens bestämmelser om Riksåklagaren reglerar också riksåklagarens processuella roll och hans eller hennes funktion som högste åklagare.

Bestämmelser om Riksåklagaren som central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet finns i RÅ-instruktionen. Av 2 § framgår att Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen. Dessutom skall Riksåklagaren leda och samordna verksamheten inom åklagarväsendet och se till att den bedrivs effektivt. För nu nämnda ändamål får Riksåklagaren meddela föreskrifter och allmänna råd. Enligt samma bestämmelse lämnar Riksåklagaren även i övrigt råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet.

Hur Riksåklagaren fullgör sin tillsynsfunktion är i huvudsak inte reglerat. Rätten att överpröva ett åklagarbeslut är ett utflöde av

bestämmelserna i 7 kap. 2 och 5 §§ RB. Riksåklagarens rätt att meddela föreskrifter och allmänna råd i syfte att nå lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen och att verka för en effektiv åklagarverksamhet regleras i 2 § RÅ-instruktionen. Riksåklagarens tillsynsverksamhet genom besök och föreskrifter m.m. tar sikte på åklagarnas handläggning i allmänhet och på att skapa en enhetlig rättstillämpning. Överprövningsverksamheten är främst inriktad på handläggningen av enskilda ärenden av enskilda åklagare. Även om också handläggningen av ärenden som rör brottsmisstankar mot åklagare, vid sidan om själva brottutredningen, är tillsyn över den enskilda åklagaren behandlar kommittén denna fråga i kapitel 4.

Enligt 7 kap. 2 § tredje stycket RB har de överåklagare som utsetts som myndighetschefer ansvaret för och ledningen av den regionala åklagarverksamheten. För såväl Riksåklagaren som de regionala myndighetscheferna gäller också verksförordningen i vissa delar. I 7 § verksförordningen föreskrivs att chefen bl.a. skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten. Chefen skall enligt samma paragraf också se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Hur varje myndighetschef utövar sin kontroll och tillsyn bestämmer han eller hon.

#### *Utvärdering av verksamhetsresultat och kvalitetsuppföljning, m.m.*

Under långa tider utövades tillsynen över åklagarväsendet främst genom *tillsynsbesök, överprövning och utfärdande av föreskrifter och allmänna råd*. Även om dessa sätt att utöva tillsyn fortfarande används har tillsynsarbetet inom Riksåklagaren förändrats under senare år. I dag ligger tonvikten mer på *utvärdering av verksamheten genom resultatanalys samt kvalitetskontroll och kvalitetsuppföljning* än på en mer traditionell tillsynsverksamhet. Att undersöka att åklagarverksamheten är lagenlig, följdriktig, enhetlig och effektiv sker huvudsakligen genom granskning och analyser av verksamhetsresultat – material som i sin tur bl.a. används för fort- och utbildning av åklagare – samt annan kvalitetsuppföljning.

Riksåklagaren inhämtar regelbundet verksamhetsstatistik om åklagarverksamheten. Verksamhetsstatistik hämtas från åklagarväsendets ärendehanteringssystem "Brådis". Här tas fram olika slags mått på bl.a. inkomna och avslutade ärenden, balanserade ärenden, andelen lagförda misstänkta, andelen brottsmisstankar som lett till lagföring, genomströmningstid i dagar från inkommen anmälan respektive inkommet förundersökningsprotokoll, andelen brottsmisstankar beslutade inom 15 dagar från färdig utredning samt fördelningen av åklagarbeslut. Resultatet presenteras i den s.k. resultatmodellen (se bilaga 4). I resultatmodellen koncentreras verksamhetsstatistiken till några få områden nämligen *lagföring*, *genomströmning* och *produktionsförändring*. Verksamhetsresultatet publiceras på åklagarorganisationens intranät och presenteras för åklagarmyndigheterna månadsvis och resultatmodellen kvartalsvis.

Resultatet av verksamhetsstatistiken, efter att den har behandlats i resultatmodellen, används som ett instrument i tillsynsverksamheten. Statistiksystemet är så konstruerat att Riksåklagaren i detalj kan undersöka förhållandena på en enskild kammare. Det finns också möjlighet att gå in och titta på en viss brottstyp. Genom systemet är det lätt att upptäcka om någon åklagarmyndighet eller enskild kammare har höga balanser, hög genomströmningstid eller om verksamhet på annat sätt avviker. Det är också lätt att med hjälp av statistiksystemet upptäcka fel och brister och också finna sätt att åtgärda dessa. Genom att närmare granska och analysera fördelningen av åklagarbeslut anser sig Riksåklagaren också kunna verka för en enhetlig rättstillämpning.

Resultatinformationen används sedan som underlag för styrning och uppföljning av åklagarverksamheten samt som underlag för utbildning, information och kompetensutveckling. Resultatet används också som diskussionsunderlag vid Riksåklagarens resultatdialoger med överåklagarna.

Resultatinformationen från statistiksystemet avses att kompletteras med fler mått på kvalitet i åklagarnas arbete, bl.a. avseende kvaliteten i stämningsansökningar, hur nya omständigheter beaktas samt åklagarnas presentations- och förhörsteknik. Bland annat skall det finnas fasta riktlinjer för en långsiktig kvalitetsuppföljning. Olika kvalitetssäkringsmodeller för olika frågor inom åklagarnas kärnverksamhet skall gälla. Som exempel på vad som är god kvalitet anges aktiv förundersökningsledning, nära samarbete med polisen, att förundersökning inleds när så är befogat, att fattade beslut är lätta att förstå och att kvaliteten i stämningsansökningarna är hög.

För att granska att kvaliteten är god skall olika metoder kunna användas. Bland annat diskuteras en modell med ärendestudier, en annan med intervjuer med domare och en tredje med enkäter.

I syfte att utveckla och förbättra åklagarverksamheten, både på kort och lång sikt, har Riksåklagaren fastställt Utvecklingsplan 2001-2005. Planen har fastställts i samarbete med samtliga anställda inom åklagarorganisationen. Utvecklingsplanen innehåller fem rubriker; Program för bekämpning av organiserad gränsöverskridande brottslighet, Program för åklagarnas arbete med särskilt grov och komplicerad brottslighet, Program för bekämpning av övrig brottslighet innefattande s.k. mängdbrottslighet (vardagsbrottslighet), Program för stöd till samt ledning och styrning av åklagarverksamheten samt Program för utveckling av Riksåklagarens rättsliga verksamhet, främst i Högsta domstolen. I det sistnämnda programmet ingår att årligen fastställa en s.k. rättsutvecklingsplan över de frågor som bedömts ha betydelse för en enhetlig rättstillämpning och att Riksåklagaren skall koncentrera sin verksamhet i Högsta domstolen på just dessa frågor. Till grund för förteckningen ligger bl.a. diskussioner med åklagare, företrädare för domarkåren och rättsvetenskapen.

Under senare år har Riksåklagaren genomfört ett arbete för att höja kompetensen inom åklagarorganisationen. Alla nyanställda åklagare skall genomgå en grundutbildning på total 16 veckor under en period av två år. Genom en årlig vidareutbildning om minst fem dagar för samtliga åklagare skall man säkerställa högkvalitativa åklagarinsatser. Högre utbildning ges också till vissa utvalda specialiståklagare. Kompetenshöjning sker vidare genom deltagande i utbildning anordnad av annan än Riksåklagaren eller i samarbete med andra organ, exempelvis Brottsoffermyndigheten. Vid dessa utbildningstillfällen och seminarier m.m. ges också tillfälle att informera om förändringar i samhället och om ny lagstiftning samt att verka för en enhetlig rättstillämpning.

### *Tillsynsbesök*

Även om sättet att granska att åklagarverksamheten är lagenlig, följdriktig och effektiv samt att se till att rättstillämpningen är enhetlig delvis har förändrats under åren bedrivs tillsynen fortfarande genom besök. Tillsynsbesöken sköts emellertid till stor del av de överåklagare som är myndighetschefer vid åklagarmyndigheterna eller vice över-

åklagare. Möjligheten att besöka eller inspektera underlydande myndigheter är dock inte såsom tidigare författningsreglerad.

Även om Riksåklagaren inte gör några inspektioner förekommer det att Riksåklagaren uppdrar åt annan att inspektera en viss myndighet eller viss kammare. Sådana inspektioner planeras av vice riksåklagaren och för detta ändamål har en inspektionsplan fastställts. Dessa inspektioner är inriktade på att kontrollera en fråga eller ett verksamhetsområde som har bestämts i förväg, s.k. tema-inspektioner. Anledningen till en inspektion kan t.ex. vara ett förhållande som framkommit vid ett överprövnings- eller klagorende, något som tagits upp i media eller något som framgår av verksamhetsstatistiken. Som nämnts ovan i avsnitt 3.3.2 har Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen genomfört vissa gemensamma inspektioner och fler planeras.

Senast en inspektion skedde i enbart Riksåklagarens regi var i slutet av år 1998. Biträdande riksåklagaren var ansvarig för inspektionen som avsåg att granska samordningen av brott och misstänkta vid brottsutredningar. Inspektionen resulterade i att Riksåklagaren utfärdade föreskrifter i frågan, se RÅFS 2001:7.

För att få en uppfattning om läget i åklagarorganisationen har riksåklagaren en målsättning att besöka hälften av alla åklagarkammare per år. Besöken syftar främst till att träffa de enskilda åklagarna och övrig personal samt lämna information till dem. Någon kontroll av verksamheten vid åklagarkamrarna görs över huvud taget inte under besöken. Däremot kan såväl riksåklagaren som de enskilda åklagarna ta upp och diskutera olika problem eller förslag till förbättringar av verksamheten. Därutöver har riksåklagaren varje år resultatdialoger med överåklagarna för de sex åklagarmyndigheterna. Härvid går man bl.a. igenom verksamhetsstatistiken. Gemensamt försöker man finna orsaken till eventuella brister i verksamheten. Statistiken kan också ge överåklagarna anledning att själva kontrollera eller inspektera en åklagarkammare eller enskilda åklagare.

#### *Riksåklagarens föreskriftsrätt, m.m.*

I syfte att nå en följdriktig, enhetlig och lagenlig åklagarverksamhet har riksåklagaren och vice riksåklagaren rätt att utfärda föreskrifter (se 2 § RÅ-instruktionen). Riksåklagarens rätt att utfärda föreskrifter och allmänna råd används i dag mer restriktivt än tidigare.



Enligt 2 § RÅ-instruktionen har Riksåklagaren i övrigt att lämna råd och upplysningar till åklagarna i deras verksamhet. Rådgivningen tar som regel sikte på hur en åklagare bör agera i vissa ärenden eller hur en ärendetyp bör handläggas. Det är sällan Riksåklagaren formellt ger råd i ett enskilt fall. Mer vanligt är informella kontakter mellan åklagarna och Riksåklagarens kansli. Det kan röra sig om åklagarfrågor i stort eller diskussioner om ett enskilt ärende. Riksåklagaren informerar om ny eller ändrad lagstiftning bl.a. genom att uppgifter härom tas in i informationsbladet Åtal och Tillsyn, en skrift som innehåller rättslig information och annan information som rör den operativa åklagarverksamheten. Under senare år ges åklagarna på ett snabbare sätt information om ny lagstiftning och nya rättsfall genom åklagarväsendets elektroniska dokumentarkiv på intranätet Rånät. Här publiceras också annat material som är av betydelse för åklagarverksamheten, bl.a. de svarsskrivelser som riksåklagaren lämnat till Högsta domstolen i fråga om prövningstillstånd. Riksåklagaren ger också ut handledning, i princip i form av handböcker, om handläggning av ärenden. Det rör sig om t.ex. frågor om sekretess, grova våldsbrott och brott mot barn.

#### *Regleringen av överprövningsinstitutet*

Vi övergår till att behandla rätten för Riksåklagaren och de överåklagare som är myndighetschefer att överta uppgifter som annars ankommer på lägre åklagare (den s.k. devolutionsprincipen) och rätten att överpröva en lägre åklagares beslut. Som nämnts ovan är överprövningsinstitutet inte författningsreglerat och det finns i dag inte heller någon av Riksåklagaren utfärdad föreskrift eller allmänt råd för förfarandet.

Det svenska rättegångsförfarandet är uppbyggt på så sätt att det är den enskilde åklagaren, och inte den myndighet som han eller hon är anställd vid, som har att agera. Detta får bl.a. till konsekvens att i det enskilda fallet har en åklagare i huvudsak samma självständiga ställning som en domare (se Fitger, Rättegångsbalken I, 7:3, *cit. Fitger*). Har en åklagare tilldelats ett mål som han eller hon är behörig att handlägga kan en åklagare på samma nivå inte ändra ett beslut. Detta avser även en vid en åklagarkammare förordnad chefsåklagare. Reglerna om rätten att överta en lägre åklagares uppgifter har sin bakgrund i denna princip om åklagarnas självständiga

roll i ett enskilt ärende (se Fitger 7:15). Som framgår av 11 kap. 7 § RF får en högre åklagare inte heller ålägga en lägre åklagare att i ett enskilt fall agera eller utföra åklagaruppgiften på ett visst sätt.

För att en högre åklagare skall få ändra ett fattat beslut krävs att den högre åklagaren inträder i den lägre åklagarens ställe och fattar beslut i eget namn. Ett övertagande kan avse åklagaruppgiften i dess helhet men också en viss åklagaruppgift som exempelvis beslut i åtalsfrågan. Om beslutet avser att väcka åtal skall beslutet fattas i den högre åklagarens namn och det kan också vara lämpligt att denna utformar stämningsansökan. Att fullfölja åklagaruppgiften kan därefter uppdras åt annan åklagare (se Fitger 7:16).

Till skillnad från en domstols avgörande vinner beslut av åklagare normalt inte laga kraft och beslut går som regel inte heller att överklaga. Även om åklagarmyndigheterna utgör förvaltningsmyndigheter (se 11 kap. 6 § RF) är bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223, FL) om överklagande, rättelse och omprövning inte tillämpliga på åklagares beslut i den brottsbekämpande verksamheten (se 32 § FL). Eftersom åklagarorganisationen har en hierarkisk uppbyggnad är det möjligt med en annan form av över- och omprövning av åklagares beslut. Det är också mot bakgrund av att åklagares beslut inte kan överklagas, som den tillsyn över åklagarnas verksamhet som överprövningsinstitutet innebär anses fylla en viktig funktion för rättssäkerheten och för allmänhetens tilltro till verksamheten (se bl.a. Gunnel Lindberg, Förvaltningsrättslig tidskrift 2000, s. 47 ff.).

Bakgrunden till högre åklagares rätt att överta en lägre åklagares uppgift och omprövningsrätten måste – liksom vad avser tillsynen i stort – också ses i ett historiskt perspektiv. Det var först genom förstatligandet av åklagarverksamheten år 1965 som det kom att ställas samma krav på utbildning för åklagare som för domare, dvs. en juris kandidatexamen. Dessförinnan fanns vissa personer med åklagaruppgift där kravet på utbildning var betydligt lägre. Det fanns åklagare som endast hade utbildning motsvarande en halv juristutbildning och andra som endast hade avlagt realexamen.

I princip alla beslut av åklagare i brottmålsfrågor kan bli föremål för överprövning. Den enda typ av beslut som inte kan bli föremål för överprövning är beslut för vilka det finns en särskild handläggnings- och fullföljdsordning (se t.ex. 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen 1980:100). Det finns inga formkrav på en framställning om överprövning; den kan ske både skriftligen och muntligen. En överordnad åklagare kan också på eget initiativ ta upp frågan om

överprövning. Det finns inte heller någon tidsfrist för när en begäran om överprövning måste framställas. Själva överprövningen kan göras på samma material som det ursprungliga beslutet fattats på, men även kompletterande material kan ligga till grund för prövningen. Om det framkommer nya omständigheter eller nya fakta som var okända för den lägre åklagaren när han eller hon fattade beslutet, återlämnas normalt ärendet för ny prövning (omprövning på grund av nya omständigheter) av denne.

Eftersom överprövningsförfarandet inte är reglerat i författning kan Riksåklagaren i princip avgöra hur verksamheten skall bedrivas. Den nuvarande tillämpningen bygger emellertid i allt väsentligt på de uttalanden som gjordes i 1984 års budgetproposition (se prop. 1984/85:100, bil. 4) och det cirkulär som Riksåklagaren utfärdade i samband därmed (se ovan under *Regionreformen år 1985*).

I avsnitt 3.3.2 har nämnts att en åklagare också kan överpröva en polismyndighets beslut i en förundersökningsfråga, men att detta inte skall förväxlas med tillsyn.

#### *Mer om Riksåklagarens och överåklagarnas överprövningsverksamhet*

Överprövningsärenden hos Riksåklagaren handläggs på Rättsavdelningen (se Arbetsordningen för Riksåklagaren fr.o.m. den 1 januari 2002). Vice riksåklagaren är chef för avdelningen. Beslut i överprövningsärenden fattas av riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Vice riksåklagaren biträds emellertid av två överåklagare vilka enligt arbetsordningen får avgöra ärenden som inte är av principiellt intresse, av större vikt eller eljest av den beskaffenhet att de behöver prövas av riksåklagaren (eller vice riksåklagaren). Enligt arbetsordningen får också en kammaråklagare som förordnats som biträdande åklagare hos Riksåklagaren under vissa omständigheter fatta beslut om att inte pröva framställningar om överprövning i sådana ärenden där åklagares beslut redan överprövats av överåklagare eller där beslutet kan komma under domstolsprövning (om Riksåklagarens delegation jfr JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 116 och 10 § RÅ-instruktionen).

Flertalet av de framställningar om överprövning som kommer in till Riksåklagaren prövas inte i sak. Anledning härtill är att de huvudsakligen rör beslut som redan överprövats en gång av överåklagare. Om beslutet fattats av kammaråklagare och inte överprövats av överåklagare översänds ärendet till vederbörande åklagar-

myndighet utan att Riksåklagaren överprövar beslutet. Av de beslut som en överåklagare redan överprövat, sakprövas runt 5-10 procent av riksåklagaren. Att riksåklagaren ändrar en överåklagares beslut är sällsynt, men förekommer i ett par fall per år.

Antalet överprövningsärenden hos Riksåklagaren har under senare år varit följande. Statistik om utgången finns inte, och inte heller vilka ärenden som prövats sak.

|         |             |
|---------|-------------|
| År 1999 | 300 ärenden |
| År 2000 | 271 ärenden |
| År 2001 | 236 ärenden |
| År 2002 | 240 ärenden |

### *Överåklagarnas tillsynsverksamhet*

Vid de sex åklagarmyndigheterna överprövades år 2001 sammanlagt cirka 2 000 ärenden. Överprövningen görs av överåklagare eller mer vanligt av vice överåklagare. Ändringsfrekvensen varierade mellan som lägst 6 procent och som högst 16,7 procent. På direktiv av Riksåklagaren har överåklagarna informerat sina åklagare om vikten av att åklagarbeslut motiveras.

Till skillnad från Riksåklagaren gör myndighetscheferna (överåklagarna) vid de sex åklagarmyndigheterna årliga inspektioner vid åklagarkammarna. Inspektionerna kan vara inriktade på att granska ärenden med en på förhand bestämd fråga men kan också allmänt vara inriktade på hur ärenden handläggs och hur aktiv förundersökningsledningen är. Vid besöken kan också undersökas varför det ligger gamla ärenden i balans. Tillsynsbesöken avser att se till att verksamheten i stort fungerar tillfredsställande och avser hela myndigheten. Avsikten är inte att hitta enskilda felaktigheter av en enskild åklagare. Utöver de årliga tillsynsbesöken förekommer det att en åklagarkammare inspekteras då överåklagaren uppmärksammat att en kammare på något sätt avviker. Överåklagaren kan exempelvis ha fått impulser från det interna resultatsystemet, enskilda medarbetare, samverkande myndigheter eller allmänheten.

Därutöver granskas även hos åklagarmyndigheterna olika resultat inom myndigheterna såsom rapporter över personal och balansläge. Åklagarmyndigheterna skall i sina årsrapporter till Riksåklagaren redovisa resultatet av de mål och uppdrag som getts i regeringens regleringsbrev. I årsrapporterna redovisas också antalet av

överåklagarna överprövade ärenden. Överåklagarna kontrollerar också varje månad anhållningsloggaren. Härigenom kontrolleras att tidsfristerna för frihetsberövande följs.

#### *Särskilt om Ekobrottsmyndigheten*

Ekobrottsmyndigheten är en särskild åklagarmyndighet direkt under regeringen. Som redovisats i kapitel 2 arbetar vid myndigheten både åklagare och poliser. Åklagarna har ställning som allmänna åklagare och är därför inordnade i den hierarki som slås fast i rättegångsbalken. Riksåklagaren är därför även i förhållande till åklagarverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten högsta åklagare med ansvar för ledningen av verksamheten. Riksåklagaren har också att utöva tillsyn över åklagarverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten. Poliserna är emellertid alltjämt anställda vid en polismyndighet och av Rikspolisstyrelsen kommenderade att tjänstgöra vid myndigheten. Tillsynen över polisverksamheten ankommer således på Rikspolisstyrelsen. Chefen för Ekobrottsmyndigheten är en generaldirektör (för närvarande Rolf Holmquist).

Enligt förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten gäller verksförordningen för chefen för myndigheten på samma sätt som gäller enligt åklagarförordningen. Generaldirektören och avdelningscheferna skall således bl.a. se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt. Han eller hon skall också fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten och se till att myndighetens organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar samt myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt.

Av Ekobrottsmyndighetens arbetsordning framgår att avdelningscheferna överprövar beslut av åklagare vid avdelningarna om inte överprövning av särskilda skäl bör ske av generaldirektören. Beslut fattade av åklagarna vid kammaren för särskilda brottsutredningar överprövas av generaldirektören. Enligt instruktionen för myndigheten har generaldirektören ställning som överåklagare och avdelningscheferna som vice överåklagare i åklagarärenden. Klagomål och brottsanmälningar mot åklagare handläggs alltid av generaldirektören. År 2001 kom det in 18 överprövningsärenden till Ekobrottsmyndigheten och av de under året 17 prövade ändrades åklagarens beslut i två ärenden.

Även inom Ekobrottsmyndigheten finns en rättsenhet som tillsammans med generaldirektören bedriver den övergripande tillsynsverksamheten. Som ett exempel på rättsenhetens tillsynsarbete kan nämnas ett projekt där ärenden som skrivits av vid Ekobrottsmyndighetens avdelningar granskades. 173 slumpvis utvalda ärenden granskades och resultatet var att åklagarna använder möjligheten att skriva av ärenden på ett korrekt och kompetent sätt. Ett annat exempel på rättsenhetens tillsynsverksamhet är att enheten översiktligt granskar alla domar som meddelas i de mål där myndighetens åklagare fört talan. Dessutom sker en granskning av statistik och stickprovskontroller. Några tillsynsbesök sker i princip inte. Rättsenheten sammanträffar också regelbundet med motsvarande enhet hos Riksåklagaren för att bl.a. diskutera tillsynsfrågor. Tillsynen av kamrarna utförs i första hand av avdelningscheferna.

### 3.4.3 Medborgerlig insyn i åklagarverksamheten

Enligt 5 § RÅ-instruktionen skall hos riksåklagaren finnas en rådgivande nämnd som består av en ordförande och sex andra ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen efter nominering av de politiska partierna. I ärenden av större vikt eller av principiell betydelse skall nämndens mening inhämtas. Riksåklagaren skall också fortlöpande hålla nämnden informerad om verksamheten inom åklagarväsendet. Ärenden där det är fråga om att utöva en åklagaruppgift eller att pröva en tillsynsfråga i ett enskilt fall får inte behandlas i nämnden. Riksåklagaren eller vice riksåklagare skall vara närvarande vid nämndens sammanträden, och det är också någon av dem som skall föredra ärendena inför nämnden om inte riksåklagaren bestämt att tjänsteman i Riksåklagarens kansli skall fullgöra föredragandeuppgiften.

Den rådgivande nämnden inrättades år 1985. Regeringen och riksdagen fattade beslut om nämndens införande på grundval av de förslag RÅ-utredningen lämnat i promemorian Riksåklagaren och hans kansli (DsJu 1983:19). RÅ-utredningen hade fått i uppdrag att bl.a. överväga förutsättningarna för ett medborgarinflytande i Riksåklagarens verksamhet. Undantag skulle dock göras för den egentliga åklagarfunktionens utövande i det enskilda fallet. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att det i flera verksamhetsstyrelser för de centrala förvaltningsmyndigheterna ingick ledamöter med parlamentarisk

förankring och inom rättsväsendet eftersträvades vid tiden ett ökat lekmannainflytande. Även riksdagens påpekande av att det fanns ett behov av lekmannainsyn i åklagarverksamheten utgjorde grund till de direktiv regeringen gav RÅ-utredningen i frågan (se JuU 1982/83:2, rskr. 22).

Justitieutskottet anförde bl.a. att Riksåklagaren har mycket betydelsefulla uppgifter inom rättsväsendet. Inte minst har Riksåklagarens anvisningsverksamhet stor inverkan på rättstillämpningen. Denna verksamhet och även annan såväl administrativ som judiciell verksamhet hos Riksåklagaren lämnade enligt utskottet utrymme för en meningsfull medverkan av lekmän. En sådan medverkan skulle också leda till en ökad insyn i åklagarväsendet och därigenom vara ägnad att vidmakthålla allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten. Utskottet anförde att möjligheten till lekmannainflytande vad avser urvalet av de mål som förs upp till Högsta domstolen borde undersökas. Vidare borde RÅ-utredningen få i uppdrag att undersöka förutsättningarna för lekmannainflytande även på regional nivå.

Inom parentes kan nämnas att frågan om lekmannainflytande i åklagarverksamheten hade diskuterats tidigare men inte utmynnat i något förslag till riksdagen (Strafflagsberedningen SOU 1948:40, 1968 års brottmålsutredning SOU 1974:27, prop. 1975/76:148 och Åtalsrättskommittén SOU 1976:47).

RÅ-utredningen uppfattade utskottsuttalandena och regeringens direktiv så att frågan om ett medborgarinflytande omfattade administrationen av åklagarverksamheten, anvisningsverksamheten, tillsynsverksamheten och principfrågor rörande urval av mål som skall överklagas till Högsta domstolen. Enligt utredningen hade avsikten med medborgarinflytande mer rört Riksåklagaren roll som allmän åklagare än hans befattning med administrationen av åklagarverksamheten (DsJu 1983:19, s. 108-110). Medborgarinflytandet hade undantagits den egentliga åklagarfunktionens utövande i det särskilda fallet.

Med nu redovisade utgångspunkter föreslog RÅ-utredningen att det hos riksåklagaren skulle inrättas en rådgivande nämnd. Innan riksåklagaren meddelade beslut i frågan om något av de ovan nämnda områdena av hans verksamhet skulle han anmäla frågan till den rådgivande nämnden som skulle återkomma med ett motiverat förslag till beslut.

Regeringen och riksdagen godtog RÅ-utredningens förslag om inrättande av en rådgivande nämnd och hur ledamöterna skulle

utes, dvs. att nämnden skulle bestå av personer med parlamentarisk anknytning (prop. 1984/85: 100, bilaga 4, s. 66, bet. JuU 1984/85:30, s. 2, rskr. 304). På samma sätt godtogs utredningens förslag om nämndens kompetensområde, dvs. att nämnden skulle delta i behandlingen av viktiga och övergripande frågor som rör åklagarväsendets administration (organisation och ekonomi), Riksåklagarens verksamhet rörande utfärdande av föreskrifter och allmänna råd samt tillsynsverksamheten i övrigt. Nämnden skulle överhuvud inte vara delaktig i ärenden där åklagare utför sin egentliga åklagarfunktion. Det var också med hänsyn till denna inställning som såväl RÅ-utredningen som regeringen ansåg att till den rådgivande nämndens kompetensområde skulle inte höra Riksåklagarens verksamhet i Högsta domstolen. Eftersom varje enskilt mål bedöms för sig kunde några generella riktlinjer för när mål skulle överklagas till Högsta domstolen inte fastställas. Dessutom hade riksdagen slagit fast att frågan om riksåklagarens inställning till beviljande av prövningstillstånd i Högsta domstolen på enskilda begäran skulle prövas utan deltagande av lekmän. Därför kunde det inte heller komma i fråga att riksåklagaren när han övervägde en fullföljdsfråga skulle göra detta under inflytande av lekmän.

### **3.5 Annan tillsyn över Polisen och åklagarväsendet**

#### **3.5.1 Justitieombudsmannen**

Riksdagens ombudsmän är en statlig myndighet under riksdagen som utgörs av justitieombudsmän jämte kansli. Riksdagen väljer ombudsmän, för närvarande fyra, att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 § RF). JO:s arbete styrs av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). JO:s tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter och tjänstemän vid dessa myndigheter. Med andra ord kan sägas att JO har tillsyn över att myndigheter och enskilda tjänstemän följer lagar och förordningar och i övrigt fullgör sina skyldigheter, dvs. att allt går rätt till vid handläggningen av olika ärenden och att enskilda medborgare behandlas på ett korrekt sätt. JO skall särskilt se till att regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter inte överträds i den offentliga verksamheten. JO skall också verka för att brister i lagstiftningen



avhjälp och får också göra framställan till riksdag och regering om författningsändring.

JO handlägger klagomål från allmänheten men kan även ta upp ärenden på eget initiativ. Ett initiativ kan grunda sig på iakttagelser vid sådan inspektion som också utgör en del av JO:s verksamhet. Det kan också grunda sig på information eller upplysningar i media. JO får i sin tillsyn närvara vid förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndigheters protokoll och handlingar. Förvaltningsmyndighet och tjänsteman hos stat eller kommun samt annan befattningshavare som står under JO:s tillsyn skall lämna JO de upplysningar och yttranden som han eller hon begär. JO avgör ärenden genom beslut, vari han eller hon uttalar sig om en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO har i sin tillsynsverksamhet inte befogenhet att själv meddela straffrättsliga sanktioner eller disciplinära påföljder. JO är inte heller någon besvärmyndighet varför han eller hon inte får överpröva eller på annat sätt ändra de granskade besluten. JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan innebär också att ett beslut i JO:s ärenden inte är rättsligt bindande. I formellt hänseende är JO:s beslut i ett tillsynsärende inte något annat än ett uttryck för ombudsmannens personliga uppfattning i de behandlade frågorna. JO får även göra uttalanden som avser att främja enhetlighet och ändamålsenlig rättstillämpning.

JO är också särskild åklagare och får som sådan väcka åtal mot befattningshavare som genom att ha åsidosatt vad som åligger honom eller henne i tjänsten begått brottslig gärning. JO är dessutom skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § RF har beslutat mot statsråd. JO väcker också åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Därutöver har JO – när JO i sin tillsyn funnit att befattningshavare gjort sig skyldig till fel, varit grovt oskicklig eller begått brott, som kan beivras på sådant sätt – rätt att göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd, återkallelse av legitimation eller avsked och avstängning från tjänst.

Av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2000/01 framgår att under verksamhetsåret 1999/2000 handlade JO såvitt avser åklagarväsendet sammanlagt 14 initiativärenden och 221 klagomålsärenden. Av initiativärendena avgjordes två utan anledning till kritik. Av klagomålsärendena avvisades eller avgjordes utan särskild utredning 72 ärenden och 125 ärenden avgjordes utan kritik. Av det

sammanlagda antalet handlagda klagomålsärenden lämnade JO erinran eller annan kritik eller ett vägledande uttalande i 14 ärenden. Inget ärende ledde till åtalsbeslut eller anmälan för disciplinåtgärd.

För Polisen var initiativärendena 35 och klagomålsärendena 467. Av initiativärendena avgjordes fyra utan anledning till kritik. 164 av klagomålsärendena avvisades eller avgjordes utan särskild utredning och 229 av de särskilt utredda ärendena avslutas utan anledning till kritik. 51 klagomålsärenden avslutades med kritik eller annan erinran. JO fattade beslut om åtal eller gjorde anmälan för disciplinär bestraffning i ett ärende. Två förundersökningar inleddes men dessa lades ned utan att åtal väcktes.

### 3.5.2 Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) är regeringens högste ombudsman. JK skall ge regeringen råd och utföra utredningar i juridiska angelägenheter. JK skall värna om rättssäkerheten och förbättra effektiviteten på den offentliga förvaltningens område. Liksom JO har JK tillsyn över att bl.a. statliga myndigheter och anställda vid sådana myndigheter efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Bestämmelser om JK:s tillsynsverksamhet finns i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och i förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern. Efter en ändring i JK:s instruktion den 1 december 1998 skall ett klagomål prövas av JK endast om frågans beskaffenhet ger JK anledning att ta upp saken till prövning, se 15 § andra stycket JK:s instruktion. JK handlägger numera endast i begränsad omfattning klagomål från enskilda eller från myndigheter. JK:s tillsyn är främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.

JK:s granskning initieras oftast av en anmälan från en enskild eller en myndighet. Ett tillsynsärende kan också påbörjas i samband med en inspektion eller genom att JK tar upp ett ärende på eget initiativ. I de ärenden som JK handlägger föreligger en skyldighet för enskilda befattningshavare och myndigheter att lämna JK den information och de yttranden som JK begär. Inte heller JK har rätt att ändra de beslut som vid en granskning anses felaktiga. JK har emellertid rätt att som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som begått brottslig handling genom att ha åsidosatt vad som ålegat henne eller honom i tjänsten. JK får också göra anmälan om disciplinpåföljd, avsked eller avstängning och har

också rätt att föra talan i domstol om ändring av myndighets beslut i dessa frågor.

Såsom regeringens ombudsman företräder JK staten i vissa rättegångar som rör statens rätt, främst i skadeståndsmål. JK är också ensam åklagare i tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål. Tillsammans med JO har JK exklusiv rätt att väcka åtal för brott i tjänsten av ledamot i Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Under de senaste åren har JK endast inspekterat två polis- respektive åklagarmyndigheter. Under tiden den 1 januari 1999 - den 30 juni 2001 har JK handlagt sammanlagt 136 tillsynsärenden som rört polis, 113 som rört åklagares och 57 som rört polis och åklagares gemensamma handläggning. Kritik meddelades i 11 ärenden, varav fem rörde polisens handläggning, fyra åklagares och två polis och åklagares gemensamma handläggning. JK har under samma tid handlagt 102 ärenden med framställan om skadestånd från enskild på grund av polisens handläggning av visst ärende. För åklagares handläggning är motsvarande siffra 42 och i tio ärenden har grunden för framställan varit polis och åklagares gemensamma handläggning. Det bör här tilläggas att också Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen är behöriga att handlägga vissa skadestandsfrågor som grundas på påståenden om fel eller försummelse i åklagares respektive polisens handläggning.

### 3.5.3 Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket

Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har haft i uppdrag att granska den statliga verksamheten. Revisorernas granskning har huvudsakligen varit inriktad på förhållanden med anknytning till statens budget, men har också avsett en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Riksrevisionsverket – en central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning – har bedrivit årlig revision och effektivitetsrevision samt utvecklat statlig redovisning. Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets uppgifter övertas den 1 juli 2003 av Riksrevisionen.

Riksdagens revisorer har under de senaste tio åren genomfört utredningar av såväl Polisen som åklagarväsendet. Som framgått inledningsvis (avsnitt 3.1) har Riksdagens revisorer också uttalat sig i frågan om den statliga tillsynen. Därutöver redovisade revisorerna bl.a. en granskning av polisverksamheten i rapporten Polisen i samhällets tjänst (1993/94:RR2) och i rapporten Den

ekonomiska brottsligheten och rättssamhället (1994/95:RR4) redovisades en undersökning av den ekonomiska brottsligheten och av ekobrottsbekämpningen. Revisorerna har också granskat organisationsförändringarna inom rättsväsendet och redovisat sina överväganden och förslag i rapporten Organisatoriska förändringar inom rättsväsendet (1998/99:RR9).

I kapitel 6 redovisas närmare för Riksdagens revisorers uttalanden om behovet av en översyn av tillsynen över polis och åklagare.

Även Riksrevisionsverket har vid ett flertal tillfällen undersökt polisens och åklagarnas verksamhet vid ett flertal tillfällen. Som exempel kan nämnas Polisens resultatstyrning (RRV 1996:11), Hinder mot ett effektivare resursutnyttjande inom polisväsendet (RRV 1996:64, del 1) och Lägesbeskrivning av polisväsendet (RRV 1996:64, del 2), Polisens arbetstider (RRV 1998:53), Svårigheter med statistik rörande brottsutredningar, Brottmålskedjan – i Sverige och i andra länder (RRV 1999:30), Fortsatt utveckling av polisen (RRV 2000:9) samt Brottmålskedjan – Sammanfattande rapport (RRV 2001:3).

### 3.5.4 Riksrevisionen

Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, Riksrevisionen, med ansvar för statlig redovisnings- och effektivitetsrevision skall bildas under det första halvåret 2003 (förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116-119). Myndigheten skall rapportera till både riksdagen och regeringen. Den skall ersätta Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksdagsbeslutet innehåller en principmodell för en ny organisation av den statliga revisionen. Bland annat skall Riksrevisionen ledas av tre riksrevisorer och det skall för myndigheten finnas en styrelse. Såväl revisorerna som styrelsen skall utses av riksdagen.

Utredningen om regler för Riksrevisionen hade lagt fram förslag till författningsregler om Riksrevisionen och dess verksamhet (SOU 2001:97). Förslagen avsåg en ändring i riksdagsordningen, en lag om revision av statlig verksamhet och en lag med instruktion för Riksrevisionen. Förslaget innebär i korthet att Riksrevisionen skall utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. I den

årliga revisionen ingår också granskning av årsredovisningen för staten. Riksrevisionen får vidare utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av riksdagsförvaltningen och myndigheter under riksdagen. Riksrevisionen får enligt förslaget också rätt att från effektivitetssynpunkt granska samtliga bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande. Bolag och stiftelser skall också ha författningsreglerad upplysningsskyldighet gentemot Riksrevisionen.

Riksdagen och regeringen har i huvudsak godtagit utredningens förslag och den 1 juli 2003 träder lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen i kraft (se prop. 2001/02:73, bet. 2001/02:KU25, rskr. 2001/02:328 och prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22).

### 3.5.5 Datainspektionen

Inom främst polisverksamheten men även inom åklagarväsendet finns ett flertal register. Som några få exempel kan nämnas belastningsregister, misstankeregister, allmänt spaningsregister (ASP), rationell anmälningrutin (RAR) och för åklagarna Brottmålsdiariesystem (Brådis). Genom bl.a. Sveriges anslutning till Schengensamarbetet finns som stöd för kampen mot internationell kriminalitet dataregistret Schengens informationssystem (SIS). Ändamålet med ett register och behandlingen av uppgifterna däri är för vissa register reglerat i författning medan andra utgör lokala ärendehanteringssystem utan författningsstöd. För att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204) bestämmelser och riktlinjer för all hantering av personuppgifter. Lagen omfattar behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, dvs. i första hand datoriserad. Utöver personuppgiftslagen finns bestämmelser om behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet i bl.a. polisdatalagen (1998:622) och polisdataförordningen (1999:81) och för åklagarväsendet i förordningen (1995:1006) om registerföring vid åklagarmyndigheterna.

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 §

förordningen 1998:1192 om instruktion för Datainspektionen). Regeringen har därför utsett Datainspektionen som tillsynsmyndighet för all automatiserad behandling av personuppgifter i Sverige, i såväl nationella som internationella register (se bl.a. 2-4 §§ datainspektionsförordningen och 2 § personuppgiftsförordningen, 1998:1191). För att Datainspektionen inte skall ha tillsynen över register med personuppgifter krävs ett uttryckligt undantag i lag eller annan författning. För Polisens eller åklagarnas register finns i dag inte något sådant undantag.

I personuppgiftslagen regleras Datainspektionens befogenheter. I sin roll som tillsynsmyndighet har Datainspektionen bl.a. rätt att få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandling av personuppgifter samt om säkerheten vid behandlingen. Datainspektionen kan också vid vite förbjuda den personuppgiftsansvarige att fortsätta behandla uppgifter på visst sätt eller vid vite förelägga denne att behandla uppgifterna på ett visst angivet sätt.

### 3.5.6 Registernämnden

Även om personuppgiftslagens bestämmelser om behandling av personregister gäller också för Säkerhetspolisens (SÄPO:s) registerverksamhet och Datainspektionen därför har tillsyn även över denna verksamhet, finns Registernämnden som har till uppgift att utöva viss kontroll över SÄPO (förordningen 1996:730 med instruktion för Registernämnden). Registernämnden har till uppgift att i ärenden om registerkontroll pröva frågor om utlämnande av uppgifter från registret som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, av lagen (1998:621) om misstankeregister och av polisdatalagen eller övriga uppgifter som Rikspolisstyrelsen eller SÄPO behandlar enligt polisdatalagen om de inte ingår i en förundersökning eller särskild undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet. Registernämnden skall också granska SÄPO:s behandling av uppgifter enligt polisdatalagen, särskilt med avseende på vad som där sägs om att uppgifter om en person inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackföreningar, hälsa eller sexuella läggning.

Registernämnden består av åtta ledamöter, som alla utses av regeringen för en bestämd tid. En uppgift från SÄPO:s register får lämnas ut endast om alla ledamöter i nämnden är ense. Ordföranden kan dock, om nämnden inte är enig men han eller hon anser att utlämning bör ske, överlämna ärendet till regeringen. Nämnden skall avge en årlig berättelse om sin verksamhet till regeringen.

Av det anförda framgår att Registernämnden utövar viss tillsyn över SÄPO:s registerverksamhet och innebär en möjlighet till medborgerlig insyn i verksamheten. Inom parentes skall nämnas att även Rikspolisstyrelsens lekmannastyrelse har insyn i SÄPO:s verksamhet.

## 4 Brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom Polisen och åklagarväsendet

### 4.1 Inledning

Att tjänstemän inom den offentliga förvaltningen har ett personligt ansvar är en månghundraårig tradition och i svensk rätt har det sedan länge funnits särskilda regler om ansvar – straffrättsligt och disciplinärt – för offentligt anställda. Huvudskälet härtill anses vara den offentliga verksamhetens särart. Inom rättsväsendet har poliser, åklagare och domare getts vida befogenheter att fatta beslut som för den enskilde kan få mycket ingripande konsekvenser. Att beakta är också myndigheternas självständighet i förhållande till riksdag och regering, och även många gånger den anställdes självständighet i förhållande till sin överordnade.

Före år 1976 gällde ett långtgående straffansvar för offentligt anställda tjänstemän. I och med den s.k. ämbetsansvarsreformen kom flera handlingar att avkriminaliseras. Reformen hade i princip tre syften: att avsevärt inskränka det straffbara området, att på ett mer rationellt sätt bestämma den personkrets som skulle vara underkastad straffansvar och att åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. Lagstiftaren anlade en privaträttslig syn på offentligt anställda. Kritik kom att riktas mot reformen och år 1989 kom det straffrättsliga ansvaret att utvidgas. Genom ändringen återinfördes bl.a. brottet tjänstefel.

I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) finns bestämmelser om skyldighet för en arbetsgivare att under vissa förutsättningar göra en åtalsanmälan mot en arbetstagare om han eller hon skäligen kan misstänkas för att ha begått brott i tjänsten. Bestämmelserna gäller även för anställda inom Polisen och åklagarväsendet. Naturligtvis gäller bestämmelserna om anmälningsskyldighet inte bara om den offentligt anställda misstänks för tjänstefel utan även när annan brottslighet föreligger, såväl sådan som



regleras i brottsbalken som sådan som regleras i andra lagar och författningar.

För en polis gäller också särskilda regler med innebörd att han eller hon alltid är skyldig att rapportera brott som kommer till hans eller hennes kännedom (se 9 § PL). Detta gäller även om den som kan misstänkas vara inblandad i händelsen är anställd inom Polisen och åklagarväsendet.

Hur en anmälan mot en polisanställd om brott i tjänsten skall handläggas finns reglerat i polisförordningen och i av Rikspolisstyrelsen utfärdade föreskrifter och meddelade råd (RPSFS 2000:19, FAP 403-2). I dessa finns också bestämmelser om hur en anmälan om brott utanför tjänsten skall handläggas. Handläggningen av en anmälan om brott eller annat klagomål mot åklagare i tjänsten regleras i av Riksåklagaren utfärdade föreskrifter (RÅFS 1996:1). Några särskilda bestämmelser om hur en utredning skall göras eller vilka krav som bör ställas för att inleda en förundersökning eller för att väcka åtal finns inte. I dessa avseenden gäller rättegångsbalkens bestämmelser i samma utsträckning som i alla andra brottutredningar.

Om en anställd döms för ett brott kan han eller hon få lämna sin anställning. I lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) finns bestämmelser om uppsägning, avsked och avstängning. För personer som har s.k. fullmaktsanställning (lagen 1994:261 om fullmaktsanställning) gäller vissa särskilda bestämmelser om upphörande av anställning m.m. Riksåklagaren och vice riksåklagaren anställs med fullmakt, och det finns även inom Polisen befattningshavare som har en fullmaktsanställning. En anställd kan också, om han eller hon gör sig skyldig till tjänsteförseelse, meddelas disciplinpåföljd, men också i dessa fall kan avsked och uppsägning komma i fråga. Bestämmelser om tjänsteförseelser och disciplinpåföljder finns i LOA. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag.

Inom Polisen finns en central personalansvarsnämnd (PAN) som handlägger frågan om skiljande från tjänst på grund av personliga förhållanden (uppsägning och avsked), disciplinpåföljd, åtalsanmälan och avstängning. PAN:s uppdrag finns reglerat i verksförordningen. Nämnden skall dock inte handlägga ärenden med anmälan mot dem som är anställda av regeringen och viss annan personal. I dessa fall handläggs ärendena av Statens ansvarsnämnd. Statens ansvarsnämnd beslutar också i frågor om disciplinansvar,

åtalsanmälan, avskedande och avstängning för alla åklagare, oavsett om de anställts av regeringen eller inte.

I det följande redovisas hur ett ärende om brottsmisstanke mot en anställd inom Polisen och åklagarväsendet handläggs, hur regleringen ser ut och hur myndigheterna organiserat sin verksamhet. Före det ges en beskrivning av hur utvecklingen varit under de senaste 25 åren. Sist lämnas en redogörelse för vilka disciplinära åtgärder som kan förekomma och hur handläggningen av dessa ärenden är organiserad. Även här lämnas en beskrivning av utvecklingen över tiden.

## 4.2 Internutredningar – En bakgrund

Frågan om i vilken ordning misstankar mot polisanställda om brott eller tjänsteförseelser bör utredas har varit föremål för uppmärksamhet under långa tider. Det har i princip alltid varit poliser som har utrett ärenden där anställda inom Polisen misstänkts för att ha begått brott i tjänsten, och åklagare som har varit förundersökningsledare. Hur ärendena skall handläggas och vem som får befatta sig med dem har under åren förtydligats från att ha varit oreglerad praxis till att författningsregleras. De nu gällande bestämmelserna om handläggning av anmälningar mot anställda inom Polisen gäller sedan den 1 juli 1987. Även efter denna tidpunkt har emellertid frågan varit föremål för utredning. I det följande lämnas en redogörelse för de mest väsentliga utredningar som har gjorts under de senaste 25 åren, och vilka förändringar dessa har lett till.

### *Anmälan mot polisman, SOU 1975:20*

År 1973 tillkallade regeringen en särskild utredare för att utreda förfarandet vid utredningar av brott eller förseelser begångna i tjänsten av tjänstemän inom Polisen. I uppdraget ingick att dels försöka finna en lösning som innebar att internutredningarna utfördes under inseeende av personer som var helt fristående från Polisen, dels skapa enhetliga regler för åklagarinträde vid förundersökning.

Vid denna tid fanns inga särskilda regler för handläggningen av ett ärende med misstanke om att en polis begått brottslig gärning. Enligt en överenskommelse mellan Riksåklagaren och Rikspolis-

styrelsen angavs emellertid att brott i tjänsten inte skulle anses som en utredning av enkel beskaffenhet som polis kunde leda. Utredningens undersökningar visade att rutinerna för handläggningen skiftade avsevärt i olika delar av landet. Olikheterna hänförde sig till frågan om åklagarinträde och frågan om vem inom Polisen som skulle leda utredningen när den inte överlämnats till åklagare samt till valet av utredningspersonal.

Utredningen fann inte anledning att ifrågasätta utredningarnas objektivitet, men fann att den dåvarande ordningen för handläggning av internutredningar – och det faktum att det på sina håll förekom att de misstänkta tjänstemännen förhörde av sina egna kollegor – kunde ge upphov till kritik om bristande objektivitet. Mot denna bakgrund fanns skäl att finna en ordning för handläggningen av anmälningar mot poliser för brott och förseelser i tjänsten som var ägnad att så långt som möjligt undanröja tvivel om utredningarnas objektivitet.

Att för ändamålet inrätta ett nytt från åklagare och polis fristående utredningsorgan avvisades. För att inrätta ett sådant organ ansåg utredningen att det måste krävas att den rådande ordningen var behäftad med betydande brister och att den ingav allvarliga betänkligheter. Så var inte fallet. Utredningen pekade på flera andra nackdelar med ett sådant fristående organ, bl.a. att det för att få organet att arbeta effektivt och med hög kvalitet krävdes att man anställde f.d. poliser och att detta skulle kunna förfela syftet med organet. Vidare skulle det vara svårt att dimensionera antalet anställda.

Utredningen ansåg att de ändringar som borde ske i princip kunde göras inom den redan befintliga organisationen: att åklagare och polis alltjämt skulle verkställa undersökningarna. Utredningen förslog att i alla ärenden med misstanke om att anställd inom Polisen begått brott skulle åklagare omedelbart kopplas i. Det skulle inrättas särskilda utredningsenheter i Stockholm, Göteborg och Malmö som i princip skulle handlägga samtliga ärenden. Polisstyrelsen skulle ha insyn i utredningarna; bl.a. skulle en undersökning inte få läggas ned eller avslutas innan polisstyrelsen fått tillfälle att yttra sig. Vidare skulle medborgarvittnen närvara vid förhör under förundersökning. Samtliga bestämmelser som skulle komma att avvika från annars gällande regler för förundersökning skulle samlas i en särskild förfarandelag.

Förslagen remissbehandlades men ledde inte omedelbart till någon ny lagstiftning utan frågan överlämnades i stället till fortsatt

utredning. Emellertid skedde förändringar såtillvida att Riksåklagaren meddelade föreskrifter (beslutade i samråd med Rikspolisstyrelsen) med innebörd att en anmälan mot en polis skulle utan dröjsmål överlämnas till åklagare för prövning av frågan om förundersökning skulle inledas eller inte. Förundersökning kom alltså alltid att verkställas under åklagares ledning. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter skulle en anmälan mot en polis tas upp av ett polisbefäl och därefter snarast överlämnas till länspolischefen (i Stockholm, Göteborg och Malmö till polischefen). I föreskrifterna och anvisningarna angavs också vilka befattningshavare inom Polisen respektive åklagarväsendet som fick handlägga ärendet, m.m. Praktiskt ledde det också till en på regional nivå ökad samverkan mellan polis och åklagare. I Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt skapades också enheter med personal som i princip uteslutande ägnade sig åt utredningsverksamhet med ärenden som rörde arbetstagare inom Polisen.

*Handläggningen av anmälningar mot polispersonal, SOU 1979:71*

Det var Utredningen om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m. som fick uppdraget att på nytt se över utredningsförfarandet vid brott eller förseelser begångna i arbetet av anställda inom Polisen. I denna del skulle utredningen kunna utgå från tidigare utrednings slutsatser om att det behövdes särskilda regler för att handlägga anmälningar mot anställda inom Polisen, att utredningar med misstanke om brott i tjänsten av en polis skulle utredas i särskild ordning och att det fanns behov av obligatoriskt åklagarinträde. I direktiven angavs att utredningen särskilt skulle överväga om det borde gälla samma regler vid brottsutredningar som vid handläggning av disciplinärenden, bl.a. vad avsåg bestämmelserna om vem som skulle vara undersökningsledare. Denna del av uppdraget behandlas nedan i avsnitt 4.4.

Utredningen konstaterade att, eftersom det måste ställas höga krav på den personal som skall utreda anmälningar om brott begånget av en polis, utredningspersonalen måste ha en god utbildning och hålla en hög standard. Att finna denna personal utanför Polisens organisation – eller åklagarnas – var enligt utredningen inte möjligt. Eftersom utredningen ansåg att det var mindre troligt att åklagare skulle attraheras av ett sådant utredningsuppdrag – annat än som den självklara utredningsledaren – borde utrednings-

verksamheten även fortsättningsvis utföras av polisutbildad personal. Utredningens undersökningar hade också visat att internutredningarna höll hög kvalitet och att de präglades av noggrannhet och fullständighet. Granskningen hade inte gett anledning till antagande att de för utredningen ansvariga åklagarna och poliserna tagit obehörig hänsyn till polispersonal som berörts av anmälningarna. Mot detta talade också den stora andel av de väckta åtalen som ogillats av domstol. Det fanns därför inte anledning att rikta någon sakligt grundad kritik mot den då rådande ordningen. Utredningens utgångspunkt var därför att en reform av utredningsverksamheten inte fick leda till en sänkt kvalitet och att sakliga förändringar inte rättfärdigas av reformens ändamål, dvs. att öka allmänhetens förtroende för internutredningsverksamheten. En särreglering för anställda inom Polisen borde i möjlig mån undvikas; utredningsförfarandet borde inte avvika från vad som i allmänhet gällde för förundersökning i brottmål och borde inte heller organisatoriskt läggas utanför det ordinarie rättssystemet.

Eftersom utredningen enligt sina direktiv hade att lämna förslag till en ordning som innebar att åklagaren vid förundersökningar som berör polisanställda skulle anlita biträde av utredningspersonal som var fristående från Polisen, undersöktes möjligheten att den i och för sig polisutbildade personalen skulle vara verksam i en fristående organisation. Utredningen undersökte två modeller. Den ena var att utredningsverksamheten skulle knytas till länsstyrelsen och den andra att utredningsenheterna kopplades till åklagarsväsendet. Därutöver undersöktes möjligheten att inom Polisens befintliga organisation ha mer fristående utredningsenheter. Det skall i detta sammanhang nämnas att vid denna tid var länsstyrelsen den högsta polismyndigheten på regional nivå med ansvar för polisverksamheten i det egna länet (se avsnitt 3.3.1). Länet var sedan uppdelade i lokala polisdistrikt med en polischef som högste ansvarig.

På fråga om det fanns skäl att vid länsstyrelserna inrätta särskilda utredningsenheter med uppgift att handlägga ärenden när en polis misstänkts ha begått brott ifrågasatte utredningen om dessa enheter kunde anses ligga utanför Polisen. För att en sådan enhet skulle anses självständig fick den ligga utanför länspolischefens expedition och administrativa enhet. Ansvaret för denna nya enhets arbete skulle dessutom inte ligga under en tjänsteman vid länsstyrelsen utan under en fristående åklagare. Till detta kom att, eftersom anmälningar mot poliser till allra största delen var en

storstadsföreteelse, det saknades arbetsunderlag för särskilda utredningsenheter vid länsstyrelserna utanför storstadslänen. En annan nackdel med länsstyrelsealternativet var länsstyrelsernas ställning utanför det egentliga rättsväsendet.

Att förlägga utredningsenheter inom åklagarväsendet var enligt bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken möjligt utan att några ändringar behövde göras. Hos åklagarmyndigheterna fanns redan den kompetens som krävdes och åklagarna hade också möjlighet att verkställa förundersökningen. För att kvaliteten i utredningarna inte skulle sjunka genom reformen skulle det till de särskilda utredningsenheterna kopplas polisutbildad personal för att fungera som förhørsledare m.m.; personalen skulle lämna polisorganisationen och ha åklagarmyndigheten som arbetsgivare. Att de därigenom inte skulle ha en polis befogenheter att fatta vissa beslut, bl.a. om tvångsåtgärder, skulle troligen inte medföra några problem eftersom det skulle gå lätt att istället inhämta ett åklagarbeslut i frågan. Några författningsändringar skulle därför inte behövas. Att arbetsunderlaget var litet utanför storstadsområdena var enligt utredningen lättare att lösa med den nu diskuterade modellen, främst eftersom det inte fanns något hinder mot att åklagare arbetade utanför sin myndighet. Förslagsvis kunde utredningsenheter finnas, förutom i Stockholm, Göteborg och Malmö, i Örebro och Umeå. Utredningsenheterna skulle få tilldelat sig särskilda verksamhetsområden. Bagatellartade anmälningar och ärenden skulle dock inte handläggas av enheterna utan vid polismyndigheterna. Detta inte minst av kostnadmässiga skäl och för att utredningsförfarandet inte skulle bli långdraget.

Utredningen undersökte också möjligheten att ha särskilda utredningsenheter inom Polisen. Till skillnad från åklagarförslaget skulle enheterna emellertid bara finnas i Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa skulle handlägga ärenden i sitt eget distrikt men också i andra närliggande distrikt. Ärenden i distrikt som låg mer avlägset skulle handläggas av enheterna endast om det kunde anses befogat med hänsyn till ärendets vikt. Detta främst för att utredningarna inte skulle bli för kostsamma. Att särskilda utredningsenheter inte skulle finnas i andra distrikt berodde på att det där inte fanns arbetsunderlag och att personalen vid sådana enheter skulle bli tvingade att arbeta med andra polisära arbetsuppgifter, något som man ville undvika. I åklagaralternativet skulle personalen vara helt bortkopplad från det polisiära arbetet och vid arbetsbrist på enheten skulle personalen få ägna sig åt mer åklagarliknande upp-

gifter. Istället för flera utredningsenheter förespråkades ett samarbete över länsgränserna.

Som framgått ovan avstyrkte utredningen länsstyrelsealternativet. Vid valet mellan att ha särskilda utredningsenheter vid fem åklagarmyndigheter eller vid de tre största polismyndigheterna förordades åklagaralternativet och då främst för att detta var bättre ägnat att stärka allmänhetens förtroende för poliskåren.

Utredningen hade också i uppdrag att överväga en särskild ordning för lekmannainsyn. I denna del påpekade utredningen att frågan endast kunde bli aktuell i de fall ett ärende avskrivs av åklagare eller, såvitt gäller disciplinärenden, av länspolischef eller polischef. Om åklagare väckte åtal tillgodosågs behovet av lekmannainsyn genom nämndemäns deltagande vid domstol. Även i ett disciplinförfarande vid länsstyrelsen eller polisstyrelsen fanns lekmän företrädare. Beträffande brottmål ansåg utredningen att en åklagare på samma sätt som vid andra förundersökningar även i internutredningar själv skulle ha att fatta beslut om vilken utredning som skulle krävas och om åtal skulle väckas. Lekmannainsynen skulle därför begränsas till en möjlighet för den lokala polisstyrelsen att ta del av förundersökningen sedan åklagaren meddelat sitt beslut eller i disciplinärenden länspolischefen eller polischefen slutfört utredningen. Någon särskild nämnd skulle inte inrättas utan insynen skulle ske genom polisstyrelsens förtroendevalda ledamöter. Styrelsen skulle ha rätt att begära omprövning av åklagarens beslut i åtalsfrågan och själv kunna initiera en fråga om disciplinpåföljd eller avskedande.

Utredningen föreslog att regler om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen skulle samlas i en särskild förordning.

Förslaget om särskilda utredningsenheter genomfördes inte. Skälen var främst ekonomiska, men även flera remissinstansers synpunkter om att kraven på rättssäkerhet och objektivitet var tillgodosedda med den rådande ordningen beaktades (se prop. 1980/81:100, bilaga 5, s. 36 f).

Tidigare bestämmelser i föreskrifter och anvisningar om omedelbart åklagarinträde och vilken befattningshavare som hade rätt att hålla förhör m.m. (se ovan SOU 1975:20) kom emellertid att införas i förordning (se bl.a. 17-18 §§ dåvarande polisinstruktion 1972:511 och 21 § dåvarande åklagarinstruktion 1974:910). I polisinstruktionen togs också in en bestämmelse med innebörd att

polischefen hade att sörja för att polisstyrelsen fick underrättelse om hur en anmälan slutbehandlats.

*1981 års polisberednings förslag i Anmälningar mot polismän, Ds Ju 1984:10*

Polisberedningens uppdrag var att om möjligt finna en ordning för handläggning av brottsanmälningar mot poliser som uteslöt föreställningar hos allmänheten om att utredningsförfarandet påverkades av ovidkommande faktorer. Beredningen skulle också se över den gällande ordningen för att avgöra frågor om disciplinförseelser inom Polisen (se avsnitt 4.4).

Polisberedningen gjorde bedömningen att organisatoriska förändringar inte var en effektiv metod att undanröja föreställningar hos allmänheten om att förfarandet påverkas av ovidkommande faktorer. Istället borde problemen angripas med förebyggande åtgärder och kanske främst genom att upprätthålla en kontinuerlig vidareutbildning för poliser i yrkesetiska frågor och på annat sätt motverka att en missriktad kollegialitet gör sig gällande bland poliser. Liksom tidigare utredningar ansåg polisberedningen att den polispersonal som under åklagares ledning verkställde förhör och annan bevisupptagning inte tog några ovidkommande hänsyn. Det fanns därför enligt beredningen inte anledning att göra några grundläggande förändringar utan internutredningarna borde även fortsättningsvis verkställas inom ramen för det ordinarie systemet för utredning och lagföring av brott. Det var dock angeläget att undanröja den misstro mot förfarandet som gett sig till känna i den allmänna debatten. Enligt beredningen fanns dock ett reformbehov enbart vad avsåg anmälningar om att poliser använt obefogat våld vid sina ingripanden. Beredningen föreslog att en anmälan om obefogat våld omedelbart skulle lämnas över dels till åklagare, dels till polisstyrelsen. Medborgarinflytandet skulle öka på så sätt att polisstyrelsens ledamöter skulle ges möjlighet att fortlöpande – under hela utredningstiden – följa utredningen. Ledamöterna borde också vara oförhindrade att framföra sina åsikter om utredningsarbetet.

Beträffande organisationen för utredningsförfarandet avvisade beredningen tanken på att överlämna uppgiften att hålla förhör i dessa ärenden åt länsstyrelsen och även tanken på att det skulle inrättas särskilda utredningsenheter inom åklagarväsendet. Bered-



ningen pekade emellertid på möjligheten att ge JO resurser för att i ökad utsträckning ta befattning med de aktuella utredningarna. Detta skulle kunna ske dels i form av efterhandsgranskning, dels genom att JO övertog utredningen eller delar av den i sådana speciella fall där JO ansåg det vara påkallat. Vid en hearing som beredningen hållit hade JO också ställt sig positiv till en sådan ordning. Något förslag i detta avseende lade beredningen dock inte fram med hänsyn till att JO är riksdagens kontrollmakt.

När arbetet anmäldes i 1986 års budgetproposition (prop. 1985/86:100 bilaga 4, s. 53 f.) inledde chefen för justitiedepartementet med att uttala att frågan om handläggning av ärenden där anställd inom Polisen misstänks för att ha begått brott i tjänsten nu var noggrant utredd och genomlyst. I samtliga tre redovisade uppdrag hade konstaterats att handläggningen höll god kvalitet och att några ovidkommande hänsyn inte togs. Departementschefen uttalade, i likhet med polisberedningen, att flertalet av de anmälningar som gjordes var obefogade, men han påpekade också att det inom poliskåren – liksom inom andra yrkesgrupper – fanns en ovilja från kollegor att lämna uppgifter som kunde antas vara menliga för den misstänkte. Därför ledde anmälningar sällan till att förundersökningar inleddes och än mer sällan till att åtal väcktes och att fällande dom meddelades. Detta faktum borde dock motverkas med förebyggande åtgärder på sätt som polisberedningen förordat.

Beträffande frågan om handläggningen av våldsanmälningar mot polispersonal delade departementschefen beredningens uppfattning att dessa alltjämt borde handläggas inom ramen för det ordinarie systemet för utredning och lagföring av brott. Detta system var det bästa från såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt. Att lägga uppgiften att utreda påstådda brott på något organ utanför rättsväsendet skulle innebära att utredningarna med säkerhet skulle förlora väsentligt i effektivitet. Departementschefen såg detta som en avgörande nackdel och då inte minst med tanke på de stora bevisvårigheter som man ofta möter i de aktuella utredningarna. Han betonade att det dock var lämpligt att åklagare som förundersökningsledare så långt som möjligt själv höll förhören eller anlidade annan åklagare att verkställa bevisupptagning.

På grundval av polisberedningens förslag kom det i författning att regleras dels att en anmälan omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte, dels att åklagare skall vara förundersökningsledare. På samma sätt

författningsreglerades att polisstyrelsen skulle ha sådan insyn i internutredningarna som beredningen föreslagit.

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

Tio år efter det att den nuvarande ordningen för handläggning av anmälningar mot anställda inom Polisen författningsreglerades fick Axel Morath i uppdrag av Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren att ånyo utreda frågan om ordningen för de interna brottsutredningarna – som en del av internkontrollen – borde bli föremål för förändringar och i så fall lämna förslag därtill.

Inte heller nu ansågs det föreligga behov av en annan organisation för internutredningar än den som då gällde och alltjämt gäller. Utredningen fann vidare att utredningarna höll god kvalitet, att åklagarna utredde anmälningarna med stor omsorg och noggrannhet och att ingen möda sparades för att gå till botten med anmälan.

Inte heller denna utredning ansåg att förtroendet för att utredningarna bedrivs opartiskt krävde ändring i nuvarande organisation för handläggning av internutredningar. Det antecknades dock att om det skulle göras en annan bedömning borde man söka efter en lösning med någon form av fristående utredningsorgan varvid det norska systemet nämndes (se bilaga 3).

Utredningen påpekade dock att den då vid vissa polismyndigheter rådande ordningen med en ensamutredare var sårbar och att möjligheten för honom eller henne att bedriva spaning var liten. Emellertid ansåg utredningen att det inte var bra att lösa detta genom en centraliserad, för hela landet gemensam utredningsenhet. Uppfattningen var att en centralisering snarare skulle sänka än höja kvaliteten i utredningarna. Inte heller fick risken för alltför stor byråkrati underskattas. Utredningens uppfattning var att inte heller skulle allmänhetens förtroende för verksamheten stärkas med ett centralt placerat utredningsorgan. Istället föreslog utredningen att rådande organisation skulle bestå, men att den då i Stockholm redan befintliga enheten för internutredningar skulle vara en stödjande funktion för övriga enheter i landet. Stockholmsenheten borde också få ett samordningsansvar vad gällde att inhämta, bearbeta och systematisera tips och även ansvara för de mera övergripande analys- och metodfrågorna. Därutöver borde det utvecklas någon form av organiserat samarbete mellan internutredarna.

Vad gäller åklagarorganisationen förslög utredningen att man inom åklagarregionerna skulle koncentrera de då länsvisa utredningsenheterna till en eller ett fåtal orter.

Som framgår av det följande har Polisen och åklagarväsendet i dag organiserat sin verksamhet i den riktning som Axel Morath föreslog.

*Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden – En rapport från Justitiekanslern (justitiekanslern Hans Regner), november 1998*

I rapporten anförde JK att utredningar av misstankar mot poliser generellt även fortsättningsvis borde handläggas inom ramen för polisorganisationen. Systemet torde enligt JK vara det bästa från effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt. Modellen med utredningsenheter som består av en ensam kommissarie var mindre lyckad. Han föreslog att utredningsenheterna skulle förstärkas både resurs- och kompetensmässigt. Enligt JK borde verksamheten vara organiserad så att de poliser som utreder misstankar mot andra poliser har ett stort avstånd till den övriga polisiära verksamheten. Han tillade att organisationen av effektivitets- och rättssäkerhetsskäl borde knytas närmare åklagarna.

JK föreslog en modell där Polisens internutredningsenheter samordnas regionalt i huvudsak i enlighet med åklagardistriktens fördelning. Enheterna borde enligt JK:s förslag placeras vid läns-polismästarens kansli på den ort där överåklagaren finns. Som framgår nedan har den av JK förordade lösningen avseende regional samordning av internutredningsenheterna i princip genomförts. Ensamutredande kommissarier förekommer inte – annat än i ett fall – längre.

JK:s huvuduppdrag var att undersöka om handläggningen av utredningar rörande händelser som inneburit att någon drabbats av allvarlig skada eller avlidit i samband med polisingripanden eller vid vistelse i arrest borde särregleras. I korthet kan antecknas att JK anförde att det var angeläget att en åklagare och Polisens internutredningsenhet kopplades in omedelbart när någon i samband med ett omhändertagande av polis avlidit eller skadats allvarligt. Om behörig åklagare inte fanns tillgänglig borde jouråklagaren under rättas och denne skulle i sin tur rapportera till behörig åklagare. JK konstaterade att det i första hand syntes vara den lokala polisen

som hade att ombesörja att de primära utredningsåtgärderna vidtogs, men att ansvaret för att se till att så skedde borde ligga på åklagaren och utredningsenheterna.

Enligt JK skulle förtroendet för utredningarna kunna stärkas om vissa åtgärder rutinmässigt vidtogs i de situationer där någon avlidit eller allvarligt skadats i samband med ett polisingripande. Han ansåg därför att det borde övervägas att det inom en utredning skulle göras vissa obligatoriska åtgärder. De obligatoriska inslagen borde avse avspärrning av platsen för skadan eller dödsfallet, platsundersökning, teknisk undersökning samt säkrande av bevisning och inhämtande av upplysningar. Eftersom de föreslagna åtgärderna skulle vidtas omedelbart i samband med upptäckten av dödsfallet eller skadan skulle de få vidtas före det att förundersökning inletts.

Förutom vad som ovan nämnts om vilka förändringar som skett i enlighet med JK:s förslag, har Rikspolisstyrelsen i allmänna råd meddelat att vid avrapportering av en händelse där en polis anmäls för eller misstänks för att ha begått brott i tjänsten skall, när flera poliser varit delaktiga eller närvarande, sådan göras av berörda poliser var för sig (FAP 403-2). I övrigt synes inga förändringar ha skett.

#### *Osmo Vallo-utredningen, SOU 2002:37*

Såvitt berör kommitténs arbete föreslog utredningen att ett beredskapssystem på Polisens internutredningsenheter införs. Utredningen lämnade inget förslag om i vilken ordning anmälningar mot poliser borde handläggas. Däremot lämnades förslag om hur en förundersökning skulle bedrivas när en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. Bl.a. föreslogs att åklagare alltid skulle kopplas in när sådant inträffat, att en särskild utredningsordning för dessa ärenden infördes, att reglerna i 23 kap. RB skulle vara tillämpliga oavsett om det föreligger misstanke om brottslig gärning eller inte och att det infördes en lagreglerad skyldighet för poliser att ställa sig till förfogande för förhör. Flera av utredningens förslag stämmer i princip överens med de förslag som JK lämnade i nyss redovisade rapport. Utredningen ansåg dock inte att det borde införas några sådana obligatoriska inslag i utredningarna som JK nämnt.

*Vissa remissvar över Osmo Vallo-utredningen*

Rikspolisstyrelsen har motsatt sig att det införs ett sådant beredningssystem som utredningen föreslog och därvid anför bl.a. följande. Händelser av den nu aktuella typen inträffar högst någon gång per år varför en dygnstäckande beredskap för omedelbara insatser vid dödsfall eller allvarlig skada i samband med ett polis-ingripande blir svår att upprätthålla. En dygnstäckande beredskap skulle innebära att varje internutredare mycket ofta måste tas i anspråk för att upprätthålla beredskapen. För sådan beredskap är personalen berättigad både till ekonomisk kompensation och tidskompensation. Det är tveksamt om internutredningsenheterna med nuvarande bemanning skulle klara av den extra belastning som detta skulle medföra. Det innebär att internutredningsenheterna skulle behöva förstärkas. Det måste ske på bekostnad av annan angelägen polisverksamhet. Förslaget om beredskap för landets internutredningsenheter skulle tveklöst komma att kräva resurser och medföra relativt stora kostnader för Polisen.

Riksåklagaren har tillstyrkt förslaget om en beredskapsorganisation för internutredningsenheterna. Även JO och JK har förklarat sig positiva till förslaget.

*Åklagarnas organisation*

Fram till den 1 mars 1996 handlade Riksåklagaren alla klagomål mot åklagare, alla anmälningar om brott av åklagare och alla skrifter där det på ett eller annat sätt påstods att en åklagare handlat felaktigt. Överåklagarna vid åklagarmyndigheterna gjorde således ingen egen prövning av saken utan överlämnade regelmässigt sådana anmälningar till Riksåklagaren för handläggning. I samband med åklagarreformen år 1996 betonades överåklagarnas roll att under Riksåklagaren ha ansvaret för den totala åklagarverksamheten i distriktet (se avsnitt 3.4.1). Genom reformen kom åklagardistriktet att bli färre till antalet och större. Det var därför viktigt att överåklagarna hade kännedom om den rättsliga kvaliteten i åklagarverksamheten, hur de enskilda åklagarna fungerade och om det fanns brister i beslutsfattandet. Det var mot denna bakgrund som det ansågs att överåklagarna skulle göra en första prövning av om en anmälan, ett klagomål eller om annan omständighet gav skäl för att inleda en förundersökning eller ett disciplinärende. Mot denna

bakgrund beslutade Riksåklagaren om nya föreskrifter gällande handläggning av anmälningar mot åklagare och domare, m.fl., RÅFS 1996:01 (se mer nedan under 4.3.1).

Hos Riksåklagaren handlades fram till den 1 september 2002 ärenden där åklagare (eller domare) anmäls för brott vid Riksåklagarens enhet för speciella mål. Enheten, som bestod av fyra åklagare och fyra poliser, var rikstäckande och handlade också ärenden med internationell anknytning. Enheten har nu upplösts.

### 4.3 Internutredningar – Nuvarande förhållanden

#### 4.3.1 Regleringen vid brottsmisstankar mot polisanställda och åklagare

##### *Straffansvar*

I 20 kap. brottsbalken (BrB) återfinns bestämmelserna om tjänstefel m.m. Tjänstefel omfattar fel och försummelse vid myndighetsutövning. Bestämmelsen ger därigenom en anvisning om vem som kan begå brottet, nämligen den som ägnar sig åt myndighetsutövning. Vanligen är den personen offentligt anställd, men det behöver inte nödvändigtvis vara så. Exempelvis kan vissa av de uppgifter som en anställd vid AB Svensk Bilprovning utför innefatta myndighetsutövning. Motsatsvis utför inte alla offentligt anställda arbetsuppgifter som är att hänföra till myndighetsutövning. Om brottet begåtts uppsåtligt och är att anse som grovt skall dömas för *grovt tjänstefel*. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövning i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som *ringa*, skall inte dömas till ansvar. I 20 kap. BrB finns bestämmelser om även andra brott som är att hänföra till en persons arbetsuppgifter, nämligen mutbrott och brott mot tystnadsplikten. Numera kan även andra personer än de offentligt anställda fällas till ansvar för sådana brott. När en åklagare eller en polis misstänks för att ha begått tjänstefel eller annat brott i tjänsten gäller i ansvarsdelen samma bestämmelser för dem som för andra personer.<sup>1</sup> Det som skiljer sig är själva handläggningen av ett sådant ärende.

---

<sup>1</sup> För en utförlig beskrivning se t.ex. Lena Holmqvist m.fl., Brottsbalken En kommentar Kap. 13-24 och Gunnel Lindbergs studie Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m.

*Skyldigheten att anmäla brott*

Enligt 22 § LOA är en arbetsgivare skyldig att under vissa förutsättningar göra en åtalsanmälan mot en arbetstagare om han eller hon är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott. Dessa bestämmelser gäller för alla arbetstagare vid myndigheter som lyder under regeringen, dvs. även för arbetstagare inom Polisen och åklagarväsendet. Skyldigheten gäller om brottsmisstanken avser tjänstefel, mutbrott och brott mot tystnadsplikten – allt enligt 20 kap BrB – samt andra brott om det kan antas att påföljden vid en fällande dom kan komma att bestämmas till annat än böter.

Av 9 § PL följer att om en polis får kännedom om att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts, skall han eller hon rapportera det till sin förman så snart det kan ske. Detta gäller också om den misstänkte är anställd inom Polisen eller åklagarväsendet. Om händelsen kan anses obetydlig och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter har polisen rätt att meddela rapporteftergift. De särskilda reglerna om handläggningen av anmälningar mot poliser innebär dock att rapporteftergift inte får meddelas mot en kollega (Rikspolisstyrelsens föreskrifter 2 § FAP 101-2). En polis är dessutom skyldig att underrätta närmaste förman om sådana förhållanden som annars rör arbetet och som förmannen bör känna till (4 kap. 7 § PF).

Enligt 5 § lagen om justitiekanslerns tillsyn har JK rätt att väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget. Om JK finner att det finns anledning att anta att brott har begåtts gäller vad som föreskrivs i lag om förundersökning, dvs. samma bestämmelser som polis och allmän åklagare har att tillämpa. Motsvarande rättighet har JO om brottsligheten inte avser tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott, brott för vilka JK är ensam åklagare (6 § JO-instruktionen).

*Hur en anmälan om brott eller på annat sätt framkommen brottsmisstanke skall handläggas*

Någon särskild reglering av själva utredningsförfarandet av en anmälan eller en på annat sätt framkommen misstanke om brottslig gärning mot polis eller åklagare finns inte. Bestämmelserna i

rättegångsbalken m.fl. författningar tillämpas således också när det gäller en brottsutredning mot en polis eller åklagare. Det finns inte heller några särregler vad gäller att bedöma om förundersökning skall inledas eller om åtal skall väckas; förundersöknings- och åtalsplikt gäller. Däremot finns vissa regler om *hur* utredningen skall handläggas och *vem* som skall ansvara för den och *vilka* befattningshavare som får hålla förhör eller på annat sätt utföra bevisupptagning.

Bestämmelserna såvitt avser anställda vid Polisen finns i 5 kap. PF, som också kompletteras av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av anmälningar mot anställda inom Polisen (FAP 403-2). I alla ärenden är det i princip en åklagare som är ansvarig för utredningen; det är han eller hon som beslutar om förundersökning skall inledas eller inte och som när förundersökning inletts är förundersökningsledare.

I 5 kap. 1 § PF regleras att ett ärende *omedelbart* skall överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte när det i en anmälan påstås att en anställd inom Polisen har gjort sig skyldig till brott som har samband med arbetet eller den anställde på annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning.<sup>2</sup> Detsamma gäller om en person skadats allvarligt eller – även om så inte uttryckligen anges – avlidit, antingen genom något som en anställd inom Polisen har gjort i tjänsten eller under vistelse i en polisarrest. I Rikspolisstyrelsens allmänna råd anges att en skada skall anses vara allvarlig om den krävt eller bort medföra medicinsk behandling eller vård av sjukvårdspersonal. Slutligen skall ett ärende omedelbart överlämnas till åklagare om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom Polisen för brott som har samband med arbetet.

Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter skall ärendet omedelbart överlämnas till åklagare även i de fall man är tveksam om aktuell gärning har samband med arbetet, om felaktig myndighetsutövning föreligger eller om skadan är att betrakta som allvarlig.

Skyldigheten att överlämna ärendet till åklagare gäller inte om det brott den anställde misstänks för avser brott mot någon trafikförfattning – om inte brottet avser grov vårdslöshet i trafik, olovlig körning, rattfylleri, grovt rattfylleri eller smitning – under förutsättning att det inte inträffat någon allvarlig skada och att

---

2. Om myndighetsutövning se avsnitt 3.2.1.



polismyndighet beslutat att inleda förundersökning. En sådan förundersökning får läggas ned endast av åklagare.

Även när fråga uppstår om en anställd inom Polisen begått ett brott som inte har samband med arbetet skall ärendet överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas (5 kap. 6 § PF). Om polismyndighet själv finner skäl för att inleda en förundersökning och fattar beslut därom föreligger dock ingen sådan skyldighet. Förundersökning beslutad av polismyndighet får läggas ned endast efter beslut av åklagare. Det är inte ovanligt att överåklagare och länspolismästare träffar överenskommelse om att dessa ärenden alltid skall överlämnas till åklagare.

I polisförordningen regleras inte att ett ärende skall överlämnas till en viss åklagare. I Rikspolisstyrelsens allmänna råd anges dock att ärendet bör överlämnas till jouråklagare om det inte är lämpligare att annan åklagare kontaktas. Enligt 14 § åklagarförordningen får endast överåklagare, vice överåklagare, chefsåklagare och vice chefsåklagare handlägga frågor om ansvar för brott som anställda inom Polisen misstänks ha begått i samband med arbete (med undantag för vissa trafikbrott). Andra åklagare får vidta enbart sådana åtgärder som inte utan olägenhet kan skjutas upp. Som framgår nedan överlämnas i dag ärendena oftast till ansvarig åklagare, om han eller hon är i tjänst. Detta kan ske såväl elektroniskt som med post. I vissa regioner skickas också anmälan samtidigt till åklagarmyndigheten och till Polisens internutredningsenhet.

Om åklagaren beslutar att inleda förundersökning, vilket han eller hon skall göra med tillämpning av samma regler som gäller för inledande av förundersökning mot annan person än anställd inom Polisen, är åklagaren också förundersökningsledare.

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2 kap. 2 § FAP 403-2) framgår att det enligt huvudregeln skall upprättas en brottsanmälan i ärendet och att anmälan om möjligt skall tas upp av en polis i befälsställning som är eller fullgör arbetsuppgifter som lägst inspektör. Endast i undantagsfall får någon annan erfaren polis ta upp anmälan. Om det är möjligt bör ett förhörsvittne närvara vid anmälningsupptagningen. Vid anmälningsupptagningen skall det inte göras någon prövning av frågan om brott föreligger eller av det berättigade i anmälan. Den prövningen får göras endast av undersökningsledaren. I samband med anmälningsupptagningen skall bevisning säkras, bl.a. genom att uppgifter om eventuella vittnen antecknas och att läkarundersökning vidtas. Även synliga

skador och målsägandens uppgifter om smärtor skall antecknas. Skall en läkarundersökning göras bör undersökningen göras av en rättsläkare. Åklagare skall omedelbart kontaktas om tvångsmedel kan komma att aktualiseras, om en brottsplatsundersökning skall göras eller om bevisning i övrigt skall säkras. Det skall antecknas om den misstänkte, målsäganden eller anmälaren varit påverkad av något berusningsmedel.

Själva utredningsarbetet utförs normalt av poliser; som framgår nedan finns särskilda internutredningsenheter vid vissa polismyndigheter som normalt utför utredningsarbetet. För polisens handläggning av ärendet finns vissa särregler. Av polisförordningen framgår att vid förhör med en anställd inom Polisen får detta inte hållas av en polis som tjänstgör vid samma polismyndighet som den som skall höras, om inte det avser en förundersökning som fått inledas av polismyndighet. Om inte förundersökningsledaren, som normalt är en åklagare, bestämmer något annat skall den som håller förhöret vara lägst kommissarie och ha högre tjänsteställning än den som hörs. I 5 kap. 3 § tredje stycket PF finns bestämmelser om att nyss nämnda bestämmelser inte gäller om det vid polismyndigheten finns en internutredningsenhet eller förhör hålls av en befattningshavare vid en sådan enhet. Eftersom de flesta ärenden i dag handläggs vid en internutredningsenhet tillämpas bestämmelserna sällan.

Även innan det fattats beslut om att inleda förundersökning skall den polismyndighet där anmälan om brott har gjorts eller där frågan om att inleda förundersökning har uppstått, vidta de åtgärder som brådskar och som inte utan olägenhet kan skjutas upp (se 5 kap. 2 § PF). Detta kan till viss del anses utgöra en dubbelreglering eftersom detta redan följer av rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning m.m., vilka i övrigt skall tillämpas även i ärenden där anställd inom Polisen är misstänkt för brott. I 23 kap. 3 § tredje stycket RB anges att innan förundersökning inletts får en polis hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. I 3 a § förundersökningskungörelsen (1947:948) regleras också en skyldighet för den polis som ingriper mot brott eller som annars kommer till platsen för ett brott, att vidta de utredningsåtgärder som är nödvändiga. Reglerna ger dock inte rätt för enskild polis att vidta några straffprocessuella tvångsåtgärder. Vidtagna åtgärder skall så snart som möjligt anmälas till den som är behörig att leda

förundersökning, alltså åklagaren om den misstänkte är anställd vid Polisen.

Handläggningen av ärenden med påståenden om brott i tjänsten av åklagare är än mindre reglerad än vad som gäller för anställda inom Polisen. De få regler som finns återfinns i Riksåklagarens föreskrifter om handläggning av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. (RÅFS 1996:01). I dessa anges att anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare och åklagare som tjänstgör hos Riksåklagaren, skall överlämnas till Riksåklagaren för handläggning. Anmälningar mot andra åklagare skall initialt handläggas av överåklagare. Uppkommer fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. Några särskilda regler för själva handläggningen av ärendet finns inte. Föreskrifterna reglerar också endast handläggningen av ärenden där åklagare anmäls för brott i tjänsten och några särbestämmelser hur en anmälan om brott utanför tjänsten skall handläggas finns inte. Vanligen handläggs dock en sådan anmälan vid överåklagarens kansli och företrädesvis av överåklagaren vid en annan åklagarmyndighet än där den anmälda åklagaren är verksam.

Några särskilda bestämmelser om handläggning av ärenden med brottspåstående mot annan anställd inom åklagarväsendet finns inte. Förklaringen härtill är närmast att annan personal än åklagare ofta har en osjälvständig roll i verksamheten. De flesta åklagaruppgifter kan av lagtekniska skäl inte delegeras till icke rättsutbildad personal. De uppgifter som kanslipersonalen har utgör därför normalt inte myndighetsutövning. Det skall dock noteras att det numera finns flera olika personalgrupper inom åklagarväsendet som intar en mellanställning vad gäller åklagarväsendets arbetsuppgifter. Detta gäller inte minst vid Ekobrottsmyndigheten där det finns flera andra typer av personal anställda, främst ekonomer men också personal med andra arbetsuppgifter såsom exempelvis personer med ansvar för ADB/IT-frågor, vars arbetsuppgifter är av den arten att de kan utgöra myndighetsutövning. För handläggning av ärenden med brottsmisstanke mot denna personal finns alltså inga särskilda forum- eller handläggningsbestämmelser. Poliserna som arbetar vid Ekobrottsmyndigheten är alltjämt anställda av en polismyndighet och därför tillämpas samma bestämmelser som för andra anställda inom Polisen.

*Insyn i utredningar om brott av polis och åklagare i samband med arbetet*

I 5 kap. 4 § PF finns bestämmelser med innebörd att länspolis-mästaren skall se till att övriga ledamöter i polisstyrelsen fort-löpande underrättas om ärenden med brottsmisstanke mot en anställd inom Polisen eller när en person skadats allvarligt vid ett polisingripande eller i en polisarrest. Ledamöterna skall också underrättas om hur ärenden som överlämnats till åklagare har slutbehandlats. Polisstyrelsen kan utse en eller flera ledamöter att särskilt följa utredningen i ett sådant ärende. Polisstyrelsen kan också bestämma att en polismyndighet får ta emot en underrättelse om hur ett ärende har slutbehandlats.

Även i förundersökningskungörelsen finns bestämmelser om polisstyrelsens insyn i en förundersökning avseende misstanke om att tjänsteman vid polismyndighet begått brott i tjänsten. I 7 a § regleras att förundersökningsledaren på begäran bör låta utsedd ledamot av polisstyrelsen närvara vid förhör. Undersökningsledaren bör också på andra sätt bifalla önskemål från ledamöterna i polisstyrelsen att få följa förundersökningen. Förundersökningsledaren får för sådant ändamål bl.a. lämna ut upptagningar av utsagor och andra handlingar som tillförts ärendet.

I utredningar där åklagare misstänks för brott finns inte någon reglering för lekmannainsyn.

#### **4.3.2 Organisationen för utredningar av anmälningar mot polisanställda och mot åklagare**

*Organisationen för utredningar mot polisanställda*

I dag finns särskilda internutredningsenheter inom Polisen som handlägger ärenden med klagomål mot polisanställda. De kan också handlägga ärenden avseende åklagare, men ärendena rör då vanligen brott utom tjänsten. Polismyndigheten i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne har relativt stora internutredningsenheter (placerade i Stockholm, Göteborg och Malmö) med flera utredande kommissarier. I övrigt har polismyndigheterna enats om följande organisation för internutredningsverksamhet.

Polismyndigheten i Stockholms län svarar även för internutredningar som avser Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten Gotland. Polismyndigheten i Västra Götaland svarar även för

internutredningar som rör Polismyndigheten i Hallands län. Polismyndigheterna i Kronobergs, Jönköpings, Kalmar och Blekinge län har en gemensam internutredningsenhet som är stationerad i Växjö. Vidare har Polismyndigheterna Värmland och Dalarna och Polismyndigheterna i Uppsala, Västmanlands och Gävleborgs län en gemensam internutredningsenhet som är stationerad i Västerås. Polismyndigheterna i Östergötlands och Södermanlands län har en gemensam internutredningsenhet, men personalen är placerad på två orter. Slutligen har Polismyndigheterna i Västernorrlands, Västerbottens och Jämtlands län samt Polismyndigheten i Norrbotten en gemensam internutredningsenhet som är stationerad i Umeå. De gemensamma internutredningsenheterna, som består av ett varierande antal internutredare, handlägger samtliga internutredningar i de berörda polismyndigheterna.

Stockholms internutredningsenhet, som är den största i landet, har sammanlagt tio utredare. Enheten har också två polisintendenter som chef och vice chef. Dessa utför i princip inget operativt utredningsarbete. Inom polisstyrelsen finns en arbetsgrupp om fem ledamöter, disciplingruppen, som får information om och har insyn i ärendena. Det är polisintendenterna som föredrar ärendena för gruppen. De ansvarar också för handläggningen av disciplinärenden genom att förbereda och föredra dem för länspolismästaren. Internutredningsenheten har kontor i anslutning till åklagarmyndighetens lokaler och har också två åklagare kopplade direkt till sig, vilka inte har andra åklagaruppgifter. I Malmö består enheten av fem utredare, alla kommissarier, varav en är chef. Även denna enhet har en särskild åklagare kopplad till sig, vilken i sin tur har två vikarier. Utredningsenheten och ansvarig åklagare sitter gemensamt i lokaler som inte har anslutning till vare sig polismyndigheten eller åklagarmyndigheten. Lika många utredare finns i Göteborg. Denna grupp har sina lokaler i polishuset. Till utredningsenheten finns sju chefsåklagare kopplade. Dessa har även andra åklagaruppgifter. Östergötlands och Södermanlands läns gemensamma internutredare är placerade i Linköping, två kommissarier, och i Eskilstuna, en kommissarie. Utredarna har sina lokaler i polishuset. Till utredarna är två åklagare kopplade, en i Linköping och en i Jönköping. I Västerås finns tre utredare på internutredningsenheten. Enheten är placerad i åklagarmyndighetens lokaler och har till sig kopplat en chefsåklagare, vilken som enda arbetsuppgift har att handlägga anmälningar mot anställda

inom Polisen. På samma sätt har utredningsenheten i Umeå tre utredare med en åklagare kopplad till sig. I Växjö, som har den minsta enheten, arbetar två kommissarier. Enheten har en åklagare i Linköping kopplad till sig.

I de flesta fall görs en anmälan vid en polisstation men klagomål kan också framställas till länspolismästaren. Det händer också att anmälan görs direkt till internutredningsenheten, vilket är det vanligaste i Stockholms län. Vid vissa enheter går anmälan elektroniskt direkt till åklagaren och länspolismästaren, medan en anmälan vid andra enheter skickas med post och fax till åklagare eller, när de sitter i samma byggnad, med internpost eller överlämnas personligen. I de allra flesta fall skickas anmälan över till åklagare samma dag men det händer att det dröjer till nästa dag.

Inom vilken tidsram åklagaren lämnar direktiv till enheterna för fortsatt handläggning varierar. Vid vissa enheter sker det mer eller mindre med vändande post, vid andra efter två till tre dagar och det händer att det kan gå flera veckor innan utredarna får direktiv för den fortsatta handläggningen. De flesta utredningsenheter anser att om det uppstår fördröjning beror det på att åklagaren inte har tid att ge utredarna direktiv, men vid någon enhet anses problemet ligga på polissidan. Utredningsenheterna anser sig i huvudsak ha tillräckligt med personal, under förutsättning att alla är i tjänst.

Nästan samtliga förhör hålls av personal från internutredningsenheterna. Utredningsenheterna saknar emellertid personella resurser att bedriva spaning; för detta ändamål lånas polispersonal från andra enheter. Åklagarna håller i princip aldrig ett förhör men det händer, om än i undantagsfall, att en åklagare sitter med. Vissa förhör hålls i enhetens lokaler, ibland reser personalen ut till polisdistrikten och ibland hålls förhör per telefon. Om något förhörsvittne finns med eller inte beror helt och hållet på om den som skall höras själv tar med en stödperson eller annan. Ingen av utredningsenheterna har personer som kan fungera som förhörsvittnen kopplade till sin enhet.

#### *Organisationen för utredningar mot åklagare*

Som tidigare nämnts är det – bortsett från ärenden som avser överåklagare eller åklagare som är anställda av Riksåklagaren – sedan ett antal år överåklagarna och vice överåklagarna som i första hand handlägger en anmälan mot åklagare, eller ärenden där det på

annat sätt framställts klagomål mot en åklagare. Uppkommer därvid fråga om att inleda förundersökning eller att göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd, skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. Vid åklagarmyndigheterna finns vanligen en beredningsorganisation med en eller flera kansliåklagare som bl.a. handlägger och föredrar ärendena för överåklagaren eller vice överåklagaren.

I de fall fråga uppkommer om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd skall ärendet således handläggas av Riksåklagaren. Den aktuella ärendekategorin kan initieras hos Riksåklagaren på skilda sätt, dels genom att överåklagare överlämnar ärenden för fortsatt handläggning, dels genom att anmälningar m.m. kommer in direkt. Det är inte heller ovanligt att man från Riksåklagarens sida överlämnar anmälningar m.m. till överåklagaren för handläggning (med stöd av 4 § RÅFS 1996:1).

Anmälningar som rör påståenden om att åklagare begått tjänstefel eller annars förfarit felaktigt handläggs på Rättsavdelningen. Beslut om att inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökning samt att väcka åtal eller inte väcka åtal mot en åklagare fattas alltid av riksåklagaren eller vice riksåklagaren. Om beslut fattas att inleda förundersökning anlitas en överåklagare, vice överåklagare eller chefsåklagare vid någon åklagarmyndighet att utföra förundersökningen. Den åklagare som anlitas redovisar sedan ärendet tillbaka till riksåklagaren för ställningstagande om den fortsatta hanteringen; vanligen rör det sig då om beslut om att förundersökningen skall kompletteras eller läggas ned eller att åtal skall väckas. I de fall riksåklagaren beslutar att åtal skall väckas uppdras oftast åt den åklagare som anlitas att utföra förundersökningen att utföra åtalet på riksåklagarens vägnar. Beslut om att inte inleda förundersökning kan i vissa fall fattas även av byråchef/chefsåklagare på delegation. Det är då fråga om uppenbara fall.

#### *Organisationen för beredskaps- och jourtjänstgöring inom polis- och åklagarmyndigheterna*

Inom *polismyndigheterna* finns ett jourssystem enligt följande. Dygnet runt finns inom den egna myndigheten eller gemensamt för flera myndigheter en jourhavande polischef i beredskap. Han eller hon skall normalt underrättas när allvarigare händelser inträffar och när det kan bli aktuellt med vissa beslut, t.ex. enligt

utlänningslagen. För att fatta beslut i övriga frågor och att leda polisverksamheten under icke kontorstid finns vid varje polismyndighet minst ett vakthavande befäl i tjänst (se 2 kap. 16 § PF). Denne kan också ha hjälp av jourhavande inre befäl och även av jourhavande kommissarie vid länskriminalenheten. Därutöver har personal vid den tekniska roteln beredskap dygnet runt.

Vid en *åklagarmyndighet* har normalt en åklagare beredskaps-tjänstgöring under icke kontorstid (vanligen mellan kl. 16.00 och kl. 08.00) året om. Därutöver finns en jourhavande åklagare på dagtid under lördagar och söndagar samt helgdagar. För fullgörande av åklagaruppgifter avseende vissa miljömål – olagliga utsläpp från fartyg – finns en särskild åklagarberedskapsorganisation, se RÅFS 2002:5. Beträffande andra miljöbrott och ekonomisk brottslighet (liksom för andra stora och/eller komplicerade pågående förundersökningar) träder ofta den åklagare som är förundersökningsledare själv in som beslutsfattare även utom kontorstid.

Något *joursystem* för utredarna vid internutredningsenheterna finns inte. Inte heller de för utredningarna utsedda åklagarna har beredskaps-tjänst för just internutredningsärenden. Detta system innebär att en anmälan som kommer in på fredag kväll kan bli liggande på internutredningsenheten till måndag morgon. Vanligen brukar dock anmälan överlämnas till jouråklagaren för behandling och om ärendet så kräver ser vakthavande befäl och åklagaren till att de åtgärder som måste vidtas omedelbart också blir gjorda. Om jour- eller beredskapsåklagaren inte har den befattning som enligt 14 § åklagarförordningen krävs för att handlägga frågor om ansvar för brott som anställd inom polisväsendet misstänks ha begått torde en chefsåklagare kunna kontaktas även om denne inte är i tjänst. På samma sätt torde vid behov finnas möjlighet att kontakta en utredare vid internutredningsenheten. Flera av utredningsenheterna har efterlyst ett *joursystem* för enhetens personal. Några utredare har emellertid påtalat att ett *joursystem* skulle kräva så mycket personal att det inte skulle finnas arbete för alla med handläggning av internutredningar, vilket skulle innebära att de också skulle få arbeta med annat polisarbete, något man vill undvika.



### 4.3.3 Statistiska uppgifter om antal anmälningar m.m.

#### *Polisanställda*

I delbetänkandet (Ds Ju 1984:10) och i Axel Moraths rapport från april 1997 finns sammanställningar över antalet anmälningar mot polisanställda under början av 1980-talet och mitten av 1990-talet. Som en jämförelse har kommittén inhämtat upplysningar om motsvarande siffror runt millenniumskiftet (figur 4.1). För de senare åren finns också uppgifter om i hur många ärenden som förundersökning (Fu) inleddes. Uppgifter om antal väckta åtal har inte varit möjligt att få fram; antalet var dock litet. I Stockholms län väcktes år 2000 sammanlagt 13 åtal och för år 2001 var motsvarande siffra 14. I Västra Götaland väcktes under åren 1999-2001 sammanlagt åtta åtal. Sammanställningen är inte fullständig eftersom någon statistik över anmälningarna och den fortsatta handläggningen inte förs vare sig hos polismyndigheterna, hos åklagarmyndigheterna eller på central nivå. Siffrorna ger emellertid ändå en bild över utvecklingen.

Figur 4.1. Antalet anmälningar mot poliser

| 1981      | 1982 | 1983 | 1994           | 1995           | 1996           | 1999           | 2000           | 2001           |
|-----------|------|------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 1256      | 1081 | 1116 | 2922<br>(1274) | 3116<br>(1270) | 3518<br>(1475) | 3178<br>(1231) | 3516<br>(1067) | 3747<br>(1033) |
| <b>Fu</b> |      |      |                |                |                | 1057<br>(359)  | 1114<br>(259)  | 1221<br>(266)  |

*Anmärkingar:* För år 1994 saknas uppgifter från Södermanlands län och uppgifterna från Blekinge län har redovisats som uppskattade. För år 1999 saknas uppgift från Västernorrlands län. Anmälningar under år 1999 avseende Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län avser endast fem månader under året. För åren 1994-1996 och 1999-2001 har antalet anmälningar avseende Stockholms län antecknats inom parentes (dessa uppgifter omfattar Stockholms län, Polismyndigheten Gotland, Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen). 183 anmälningar för år 2001 avser EU-toppmötet i Göteborg, förundersökning inleddes i samtliga ärenden. För antalet inledda förundersökningar saknas uppgifter för år 1994-1996 och 1999-2001.

sökningar (inom parentes anges Stockholms län) saknas uppgift från fem län år 1999, tre län år 2000 och fyra län år 2001.

Drygt två tredjedelar av anmälningarna är hänförliga till de tre storstadsregionerna, men detta torde förklaras av att cirka 60 procent av all polisverksamhet också bedrivs där och lika stor del av antalet anställda poliser är verksamma där. Antalet anmälningar i förhållande till antalet ingripanden är i allt väsentligt lika i hela landet. I förhållande till antalet polisingripanden görs anmälningar mot poliser i mellan 0,2 och 0,4 procent av fallen.

Några statistiska uppgifter om vem som gör anmälan eller vilken typ av kritik som lämnas i anmälan finns inte. Vid kommitténs förfrågningar år 2002 till samtliga utredningsenheter har i dessa frågor uppgetts följande. Enheten i Linköping är av den uppfattningen att en tredjedel av anmälningarna görs av s.k. rättshaverister. I Växjö uppges att anmälningarna grovt kan delas in i tre grupper; A) Klagomål och ifrågasättande av polisens agerande – uppfattas som den största gruppen –, B) Påståenden om brott och C) Skador till följd av polisingripanden. I Växjö finns också statistik om att cirka 80 procent av anmälningarna skrivs av med motivering ”inte anledning att anta att brott förövats” eller ”gärningen ej brott”. I Göteborg uppfattas den största gruppen anmälningar avse anmälningar om att polisen använt övervåld vid ingripanden, att personer som omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. inte ansetts sig berusade, att de blivit av med tillhörigheter vid omhändertagandet samt påståenden om att polisen använt olämpligt språk. I Västerås uppges att cirka 45 procent av anmälningarna avser dåligt bemötande, felaktig hantering av ärenden, att polisen ej tagit upp anmälningar och felaktiga omhändertaganden. Den andra stora gruppen uppges vara påståenden om övervåld. I Stockholm, Umeå och Malmö uppges att någon indelning inte går att göra.

Huvudsakliga andelen av anmälningarna görs av enskilda personer. Enligt en undersökning gjord av personal vid internutredningsenheten i Stockholm görs en tredjedel av anmälningarna mot poliser av personer som i undersökningen betecknades som påverkade. I fråga om 23 procent av anmälningarna hade anmälaren tidigare begått brott. Av samma undersökning framgår att vid internutredningsenheten i Stockholm handlades under år 1998 sammanlagt 1 284 ärenden. 959 ärenden anmäldes av fysiska personer. Av dessa hade 18 procent känt sig kränkta eller dåligt

bemötta. Rättsenheten med internutredningsgruppen vid Polismyndigheten i Skåne lämnar årligen en verksamhetsrapport. I denna redovisas bl.a. internutredningsgruppens ärendehantering och balanser, disciplinärenden, skadeståndsärenden samt JO:s och JK:s ärenden som berört polismyndigheten. Av verksamhetsrapporten för år 2001 framgår att det i Skåne finns ett antal anmälningbenägna personer som gjort upprepade anmälningar. Två anmälare gjorde 37 respektive elva anmälningar under året, vilket utgjorde drygt sju procent av den totala summan anmälningar.

Internutredningseenheterna har uppgett att anmälningar mot polisanställda också görs av polismyndigheterna (mellan 20 och 36 procent av anmälningarna). En sådan anmälan initieras vanligen av polisledningen eller av befattningshavare i chefsposition. Fyra enheter har uppgett att de sker en ökning av anmälningar från polismyndigheterna. Mycket ovanligt är dock att en enskild polisanställd anmäler en kollega, vare sig han eller hon deltagit i den förrättning som kan ha gett anledning till misstanke om brottslig gärning eller inte. Av en enkätundersökning som tidningen Svensk Polis gjort (nr 08 2002), där 99 polisanställda har fått svara på bl.a. frågan om de skulle kunna tänka sig att anmäla en kollega, framgår att de flesta var beredda att anmäla en kollega, åtminstone om det gällde ett grovt oegentligt beteende. Flera erkände dock svårigheten att rent faktiskt anmäla en kollega.

Några statistiska uppgifter om hur domstolen dömt när åtal mot polisanställd väckts finns inte. Inte heller finns statistiska uppgifter om huruvida väckta åtal avsett brott begångna i eller utom tjänsten. Utredningseenheten i Växjö har uppgett att av tio väckta åtal avsåg sex brott i tjänsten och av de fällande domarna – sex – avsåg två brott i tjänsten. I Linköping överväger åtalen för brott av polisanställd utom tjänst, fyra av sex. I Malmö och Göteborg däremot anges att fler åtal och fällande domar avser brott begångna i tjänsten än utom tjänsten. På samma sätt övervägde antalet åtal för brott i tjänsten i Stockholms län. Av där under år 2001 diarieförda ärenden väckte åklagaren åtal i 18 fall, varav 13 avsåg brott av polis i tjänst och två avsåg brott i tjänst av civilanställd. Enligt uppgift från samma polismyndighet är andelen ogillade åtal betydligt högre i mål mot polisanställda än i andra ärenden, 50 procent respektive 10 procent.

Till den i figur 4.1 redovisade statistiken skall nämnas att Annika Norée i sin avhandling Laga befogethet Polisens rätt att använda våld (år 2001) kartlagt och undersökt huvuddelen av alla

anmälningar mot poliser om brott i tjänsten under åren 1982-1992. Även om undersökningen avser anmälningar som gjordes för mellan tio och tjugio år sedan är kartläggningen av intresse. I det följande redovisas i korthet vad undersökningen gav för resultat (a.a. s. 365 f.).

Antalet anmälningar uppgick för den aktuella tiden till drygt 18 000. Av de granskade ärendena (14 208) avsåg 35 procent misshandel och lika stor del tjänstefel. Antalet anmälningar hade ökat från 995 år 1982 till 1 875 år 1992, eller med i genomsnitt 88 anmälningar per år. Ökningen avsåg främst anmälningar om tjänstefel (observera att brottet tjänstefel återinfördes år 1989). Från år 1971 till år 1999 ökade antalet anmälningar med 500 procent. Under samma tidsperiod ökade också antalet poliser, men inte i samma omfattning. I genomsnitt anmäldes åtta poliser av hundra årligen, men flera anmälningar kunde avse samme polis och omvänt kunde en anmälan avse flera poliser. Undersökningen visade också att flertalet anmälningar var koncentrerade till storstadslänen; 64 procent avsåg de tre storstadslänen och enbart Stockholms län svarade för 41 procent av anmälningarna, närmast följt av Malmö polisdistrikt. Av de granskade ärendena ledde 60,7 procent eller cirka 8 600 anmälningar till att förundersökning inleddes och sammanlagt väcktes åtal i 389 fall (fem procent) och åtalsunderlåtelse meddelades i ett fåtal fall; 1,4 procent. Av de väckta åtalen ledde drygt hälften till fällande dom (51,9 procent).

Beträffande anmälarna anges i avhandlingen att ibland kan anmälningar mot poliser ses som rena repressalier där anmälaren vill hämnas i deras tycke orättfärdiga ingripanden. Andra anmälningar härrör från personer som närmast kan betraktas som rättshaverister. De flesta har någon gång varit föremål för polisiär uppmärksamhet och andra tror sig ha varit det (närmast psykiskt sjuka personer). Bakom anmälningarna om misshandel och annat otillåtet våld stod vanligen de personer som utsatts för våld från polisens sida och i andra fall en förälder eller ett utomstående vittne. I dessa fall har våldet i allmänhet befunnits berättigat. Av kartläggningen framgår att ytterst få anmälningar har gjorts av kollegor till berörd polis. Majoriteten av anmälarna var personer som återkommande gripits för mindre allvarliga brott eller omhändertagits såsom berusade. Många hade låg social status och de flesta var arbetslösa. De flesta hade vid ingripandet varit berusade eller på annat sätt påverkade. Även bakom anmälningarna om tjänstefel låg i stor utsträckning omhändertagande av berusade

eller psykiskt sjuka personer. Ett allmänt intryck var, enligt Annika Norée, att professionella brottslingar tycks ha högre tolerans än andra i fråga om polisens våldsanvändning.

#### *Åklagare*

Figur 4.2-4.4 redovisar antalet anmälningar mot åklagare och vad anmälningarna utmynnat i.

Antalet anmälningar mot åklagare är betydligt färre än mot anställda inom Polisen. Inte heller i detta avseende är statistiken fullt tillförlitlig eftersom någon löpande statistik inte förs. Flera av siffrorna är uppskattade. Eftersom det många gånger är svårt att utläsa om ett klagomål är ett påstående om brott, ett allmänt framfört klagomål mot åklagaren och/eller en begäran om överprövning, har det för åklagarmyndigheterna varit svårt att ange hur många ärenden som avser brottsanmälningar. Nedan redovisade siffror avser därför ibland det totala antalet anmälningar och ibland endast brottsanmälningar.

*Figur 4.2.* Ungefärliga antalet anmälningar inkomna till åklagarmyndigheterna mot åklagare

|                  | År 2000              | År 2001  | 1/1- 31/7 2002       |
|------------------|----------------------|--|----------------------|
| <b>Stockholm</b> | 47 (varav 5 från RÅ) | 49 (varav 5 från RÅ)   | 28 (varav 3 från RÅ) |
| <b>Göteborg</b>  | 30 (varav 3 från RÅ) | 31 (varav 2 från RÅ)   | 33                   |
| <b>Malmö</b>     | 25 - 40              | 25 - 40  | 25 - 40              |
| <b>Umeå</b>      | 18 (varav 1 från RÅ) | 11 (varav 1 från RÅ)   | 13 (varav 2 från RÅ) |
| <b>Västerås</b>  | 29 (brottmål)        | 32 (brottmål) (varav 2 från RÅ) samt 6 andra klagomåls-ärenden |                      |
| <b>Linköping</b> | Cirka 15             | Cirka 15   | Cirka 15             |

Figur 4.3. Antalet inkomna ärenden till Riksåklagaren

| 1999        | 2000       | 2001        |
|-------------|------------|-------------|
| 133 ärenden | 81 ärenden | 111 ärenden |

Figur 4.4. Riksåklagarens beslut angående åklagare och domstolsprövning<sup>3</sup>

|      | Fu inledd | Åtal | Sf | Dom        |
|------|-----------|------|----|------------|
| 1999 | 14        | 2    | 1  | 2 fällande |
| 2000 | 15        | 1    | –  | 1 fällande |
| 2001 | 21        | –    | –  | –          |

#### 4.3.4 Justitieombudsmannens inspektioner av Polisens internutredningsenheter

Under åren 1998 och 1999 inspekterade JO internutredningsenheterna vid Polismyndigheterna i Stockholms och Västmanlands län samt Polismyndigheterna i Västra Götaland och i Skåne. Vid varje enhet granskades samtliga under ett år (år 1997 eller år 1998) inkomna ärenden och de ärenden som avgjorts av åklagare. I Skåne granskades därutöver 30 äldre, ej avgjorda ärenden och i Västmanlands län de senaste tolv avgjorda ärendena. Det totala antalet granskade ärenden översteg 3 000 ärenden.

Vid granskningen fann JO att tre av myndigheterna brustit i skyldigheten att omedelbart lämna över en anmälan med påstående om att polisanställd begått brott i tjänsten till åklagare. Vid samtliga enheter hade förkommit att en icke behörig polis tagit emot en sådan anmälan och att en polis fattat beslut om att inleda förundersökning trots att detta ankommer på åklagare. Det senare hade i de flesta fall berott på brister i användandet av dataprogrammet RAR. Vidare konstaterades dröjsmål dels i polisens handläggning av ärendena, dels i åklagarens handläggning och då särskilt vad avsåg att fatta beslut i förundersökningsfrågan.

Granskningen resulterade i att JO tog upp vissa ärenden till särskild granskning, sammanlagt 36 fall. Av dessa avsåg 25 åklagarens

<sup>3</sup> Besluten avser antalet inledda förundersökningar på grundval av de under respektive år inkomna anmälningarna.

handläggning, ett polisens och åklagarens gemensamma handläggning och resterande polisens handläggning av ärendena. Som bakgrund till denna särskilda granskning uttalade JO följande.

Det är av grundläggande betydelse för tilliten till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av polismän, och därmed ytterst för allmänhetens förtroende för polisen, att denna utredningsverksamhet bedrivs på ett i alla avseenden korrekt sätt. Den för all brottsutredande verksamhet gällande grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger fog för ett ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här en alldeles särskild tyngd.

I flera av de särskilt granskade åklagarärendena behandlade JO frågor om åklagaren borde ha inlett förundersökning eller inte borde ha lagt ned en förundersökning innan ytterligare förundersökningsåtgärder vidtagits. JO bedömde att i sex fall borde förundersökning ha inletts på det material som förelåg. I två fall borde åklagaren ha hört målsäganden innan beslut fattades om att inte inleda förundersökning; en motanmälan av den utpekade polisen eller passivitet från målsäganden att inte inkomma med utlovat bevismaterial kunde inte ersätta ett sådant förhör. I ett mindre antal fall hade åklagaren givit direktiv om att målsäganden, vittnen och den utpekade polisen skulle höras under en s.k. förförundersökning. JO anförde att åklagarens handläggning inte varit lagenlig och att förundersökning borde ha inletts och att nämnda förhör skulle ha hållits under förundersökningen. Kritik riktades också mot åklagarens handläggning såvitt avser nedläggande av förundersökning utan att samtliga i händelsen inblandade personer hörts. Även att för brott utpekad polis hörts upplysningsvis, med risk för att polisens rättssäkerhetsintressen trädde för när, kritiserades. I detta avseende uttalade JO också att åklagarens direktiv om att höra utpekad polis endast upplysningsvis kan uppfattas som om nivån för skäligen misstanke satts högre än vad som annars är brukligt och att polisen därmed särbehandlats. Även lämpligheten i att höra utpekad polis per telefon eller att låta denne skriftligen få berätta sin version av händelsen ifrågasattes. I två fall hade också åklagaren fattat beslut i förundersökningsfrågan i tryckfrihetsärenden, dvs. i ärenden i vilka JK är ensam behörig åklagare.

I de ärenden som avsåg polismyndighets handläggning gällde kritiken långsam handläggning och ett fall underlåtenhet att vidta de av åklagaren beslutade utredningsåtgärderna. Vid två myndig-

heter ansågs att det fanns skäl att se över rutinerna för under rättelse till polisstyrelsen. I ett fall riktades kritik mot undermålig utredning i ett disciplinärende. Slutligen riktades i ett ärende kritik mot hur polismyndigheten tillämpat reglerna i 23 kap. 21 § RB om den hördes rätt till granskning av uppteckningen av sin utsaga.

#### **4.3.5 Överåklagaren Gunnel Lindbergs rapport Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare – En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m.**

Dåvarande biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl gav hösten 2000 överåklagaren Gunnel Lindberg i uppdrag att studera dels tjänstefelsärenden avseende domare och åklagare avgjorda av Riksåklagaren, JO och JK, dels Statens ansvarsnämnds avgöranden i frågor om disciplinansvar för samma kategori. I det följande lämnas en kortare sammanfattning av kartläggningen, med undantag av Statens ansvarsnämnds prövning. Även om det i kommitténs arbete inte ingår att granska handläggningen av ärenden där domare misstänks för att ha begått brott eller andra klandervärda handlingar, redovisas Gunnel Lindbergs granskning av domarärenden i jämförande syfte, men utan att i detalj gå in på gärningen.

Sammanställningen bygger på en genomgång av praxis från den 1 oktober 1989 till utgången av år 2000 och omfattar tjänstefel av domare och åklagare. Ärendena utgör således endast gärningar begångna i tjänsten och i myndighetsutövning. I undersökningen ingår alla ärenden där förundersökning inletts men långt ifrån alla där sådan inte inletts. En stor del av anmälningarna har sorterats bort eftersom de ansågs sakna intresse för studien. Orsaken därtill var främst att anmälningarna – som inte lett till att förundersökning inleddes – varit grundlösa i den meningen att något felbeteende inte förekommit. Vissa ärenden har utgått på grund av att akter inte gått att finna eller att det inte varit möjligt att utläsa vad ärendet rört (cirka tio ärenden). Den slutliga granskningen har omfattat Riksåklagarens beslut under den angivna perioden angående 189 fall av felbeteenden av åklagare och 66 fall av felbeteenden av domare.

Gunnel Lindbergs syfte med studien var att kartlägga och redovisa Riksåklagarens praxis i tjänstefelsärenden och med utgångspunkt däri få fram vilka principer Riksåklagaren tillämpar vid



bedömning av om ett felbeteende är av den art att förundersökning bör inledas och vilka bedömningar som läggs till grund för att fatta beslut om huruvida åtal skall väckas eller inte. Enligt Gunnel Lindberg var det inte möjligt att urskilja några sådana principer. Riksåklagarens beslut varierar i fråga om innehåll och beslutsmotivering.

*Anmälningarna* mot såväl domare som åklagare härrör främst från överåklagare (50 procent av anmälningarna mot åklagare och 56 procent av anmälningarna mot domare). Det är i sin tillsynsverksamhet, och kanske främst vid den regelbundna granskningen av anhållningsliggare, som överåklagaren uppmärksammat olika felbeteenden. Den näst största gruppen anmälare var enskilda (30 procent). Anmälningar som emanerat från Riksåklagarens tillsyn uppgick till nio fall eller fem procent. Från och med år 1997 ökade antalet anmälningar från överåklagare markant, både vad gäller anmälningar mot åklagare och mot domare (åklagarverksamheten omorganiserades den 1 juli 1996, se avsnitt 3.4.1). Överåklagarnas anmälningspraxis avseende domare är enhetlig. Däremot har visats stora variationer i fråga om åklagarärenden. Åklagarmyndigheterna i Göteborg, Malmö och Linköping visar en likartad bild såväl inbördes som över åren, medan övriga åklagarmyndigheter kännetecknas av en ojämn praxis. Överåklagaren i Stockholm har under perioden 1997-2001 initierat endast fem åklagarärenden (av de ärenden som ingått i studien), trots att de båda myndigheter som slogs samman år 1996 till nuvarande åklagarmyndighet i Stockholm före år 1997 svarade för flest ärenden i hela landet. De tre tidigare nämnda åklagarmyndigheterna hade under den angivna perioden var och en överlämnat tre eller fyra gånger så många anmälningar som åklagarmyndigheten i Stockholm.

I fråga om anmälningarna inledde Riksåklagaren *förundersökning* i 67 procent av åklagarärendena och 80 procent av domarärendena. I flertalet beslut att inte inleda förundersökning i åklagarärenden har Riksåklagaren konstaterat att tjänstefel har förelegat men att gärningen varit ringa, vilket faller utanför straffansvaret (54 procent). Därefter har beslut att inte inleda förundersökning grundats på att oaktsamheten har bedömts inte vara straffbar (24 procent). Samma grunder var de vanligaste till att förundersökning inte inleddes mot domare fast i omvänd ordning. I de åklagarärenden som inte lett till förundersökning har Riksåklagaren väckt frågan om disciplinpåföljd i ett fall och i de övriga

uttalat kritik eller på annat sätt gett uttryck för att handläggningen varit felaktig. De flesta av dessa anmälda gärningar rör förfarande som över huvud inte kan leda till straffansvar, exempelvis frågor om dokumentation och expediering.

De inledda förundersökningarna lades ned i 61 procent av åklagarärendena och 45 procent av domarutredningarna. I övervägande antalet fall har brottsmisstanken avsett tjänstefel. Den vanligaste nedläggningsgrunden var att gärningen bedömts som ringa och den näst vanligaste i åklagarärenden att brott ej kunnat styrkas och i domarärenden att oaktsamheten inte nått upp till straffbar nivå.

Riksåklagaren har fattat beslut om att *inte väcka åtal* i 28 procent av inledda förundersökningar mot åklagare och i 23 procent av förundersökningarna mot domare. De negativa åtalsbeslutet har till största andel motiverats med att gärningen var ringa. I övrigt har beslutet motiverats med att brott ej kunnat styrkas eller att gärningen inte utgjort brott. I ett åklagarärende har Riksåklagaren meddelat åtalsunderlåtelse.

Riksåklagaren har beslutat om att utfärda strafföreläggande mot en åklagare och mot en domare. Genom åtta beslut om åtal har åtal väckts mot nio åklagare. I 16 fall väcktes åtal mot 23 domare (det högre antalet domare beror på att tre fall riktats mot ledamöter i hovrätt). Åklagare lagfördes således i elva procent av förundersökningsfallen och domare i 32 procent. Riksåklagarens åtal bifölls i 75 procent av ärendena. Bifallsfrekvensen var något högre mot åklagare än mot domare. Sju åtal bifölls och två ogillades, ett på grund av att gärningen bedömdes som ringa och ett på grund av att gärningen inte var av beskaffenhet att medföra ansvar för tjänstefel.

Under den period som granskningen avsett har JO avgjort 177 åklagarärenden och 329 domarärenden. De allra flesta ärenden har enbart lett till kritik. JO inledde förundersökning i nio fall mot åklagare och elva fall mot domare och ett fall mot både åklagare och domare. Av dessa lade JO ned sju förundersökningar mot åklagare och åtta avseende domare. I ett fall meddelades negativt åtalsbeslut. Av de väckta åtalen riktades två mot åklagare och fyra mot domare. Domstolen biföll ett av åtalen mot åklagare och ogillade det andra. Under samma period initierade JO två ärenden om disciplinär bestraffning av domare men inget mot åklagare.

JK granskade under perioden 50 ärenden avseende felbeteenden av åklagare och 122 av domare. I detta ingår också ärenden där JK beslutat att betala ut skadestånd på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. JK inledde förundersökning i fyra fall –

ett mot åklagare och tre mot domare – och övertog en förundersökning från Riksåklagaren. Två åtal väcktes mot domare.

#### 4.4 Disciplinärenden – En bakgrund

Vad som hittills redovisats är handläggningen av ärenden där en anställd vid Polisen eller en åklagare påstås ha begått ett brott i arbetet (och för poliser även utanför arbetet), dvs. det straffrättsliga förfarandet. Som nämnts inledningsvis finns för offentligt anställda därutöver särskilda regler om disciplinansvar. De särskilda straffreglerna motiveras av de samhälleliga maktbefogenheterna gentemot enskilda eller, med andra ord, situationer där det är fråga om myndighetsutövning, medan disciplinansvaret avser att tillgodose det allmännas intresse såsom arbetsgivare eller, annorlunda uttryckt, arbetsgivarens möjlighet att ingripa mot en anställd när denne begått fel i tjänsten. Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. Huvudregeln är att om man döms till ansvar för en brottslig handling i domstol kan disciplinpåföljd inte följa. Däremot kan i dessa fall beslutas om uppsägning och avsked. Även om en gärning inte är straffbar kan det finnas skäl att markera att den anställde brutit mot gällande bestämmelser eller på annat sätt handlat felaktigt eller otillbörligt. I dessa fall kan han eller hon meddelas en disciplinpåföljd. Under långa tider har disciplinansvaret setts som en del av arbetsgivaransvaret varför det varit arbetsgivaren som beslutat i dessa frågor. I dag avgörs frågan om att meddela disciplinpåföljd mot polisanställd och åklagare av olika nämnder; för polisanställd av Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd (PAN) och för åklagare och vissa högre polisbefäl av Statens ansvarsnämnd. Så har det emellertid inte alltid varit, och om disciplinärenden bör handläggas i annan ordning har också varit föremål för utredning vid flera tillfällen. I det följande redovisas utvecklingen under de senaste 25 åren, såväl vad avser själva ansvarsfrågan som beslutsordningen.

##### *Ämbetsansvarsreformen (prop. 1975:78)*

Före ämbetsansvarsreformen kunde en statligt anställd tjänsteman med anledning av samma händelse antingen dömas för tjänstefel i straffrättslig ordning eller åläggas disciplinpåföljd. Genom

reformen begränsades det kriminaliserade området och tanken var att disciplinansvaret i stor utsträckning skulle ersätta det tidigare straffrättsliga ansvaret.

Bestämmelsen om disciplinärt ansvar i den tidigare statstjänstemannalagen kom i huvudsak att överföras oförändrad till den nya lagen om offentlig anställning (1976:600, numera 1994:260). Samtidigt inrättades Statens ansvarsnämnd, med uppdrag att pröva frågor som tidigare beslutades av regeringen (prop. 1975/76:105, bilaga 2).

I samband med reformen diskuterades om det skulle finnas särskilda bestämmelser om förfarandet i disciplinärenden, t.ex. avseende arbetstagares rätt till underrättelse och överläggning med arbetsgivaren och den fackliga organisationen, och frågan om av vem och hur beslut om avsked, disciplinpåföljd och åtalsanmälan skulle fattas. *Ämbetsansvarskommittén* hade föreslagit att dessa beslut skulle fattas av ett kollegialt organ inom myndigheten där juridisk domarkompetens skulle finnas företrädd. Departementschefen uttalade i propositionen att det enligt hans uppfattning – såsom vissa remissinstanser ansett – inte fanns något hinder mot att den statliga myndigheten hade både en arbetsgivarfunktion och en bestraffningsfunktion. Beslutanderätten i disciplinärenden skulle därför ankomma på den myndighet där tjänstemannen var anställd. Han erinrade också om att det i en statlig myndighet redan fanns en rättighet för en personalföreträdare att delta i handläggningen av bl.a. frågor om disciplinär bestraffning, åtalsanmälan och avstängning.

#### *Handläggningen av anmälningar mot polispersonal, SOU 1979:71*

Utöver att se över utredningsförfarandet vid brott eller förseelser begångna i arbetet av anställda inom Polisen fick Utredningen om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m. i uppdrag att föreslå en ordning för handläggning av disciplinärenden, som skulle vara så beskaffad att allmänhetens misstankar om bristande objektivitet i handläggningen undanröjdes. I uppdraget ingick att överväga om det var möjligt och lämpligt att överföra handläggningen av disciplinärenden från de små myndigheterna till de större eller kanske till särskilda utredningsorgan vid vissa länsstyrelser. Utredningen skulle också överväga om ett sådant organ även skulle handlägga ärenden med brottsmisstankar mot en polis, och om ett

obligatoriskt åklagarinträde i internutredningarna i så fall skulle innebära att åklagaren också skulle vara föredragande inför disciplinmyndigheten.

I frågan om handläggningen av disciplinärenden skulle ske utanför Polisens organisation, och då i en fristående organisation, var det utredningens mening att handläggningen av disciplinärenden och ärenden om brott i tjänsten var av så likartad beskaffenhet att om handläggningen av brottmålen skulle överföras till en fristående organisation kunde även disciplinärenden överföras dit. Utredningen ansåg emellertid att den mer arbetsrättsliga prägel disciplinansvaret fått i och med ämbetsansvarsreformen – som utgjorde ett led i strävan att jämställa anställningsförhållandena mellan arbetstagare i den privata och den offentliga sektorn – skulle kunna gå förlorad genom en sådan organisation. Utredningen befarade att om utredningsansvaret även för tjänsteförseelser skulle ligga på åklagaren skulle disciplinförfarandet sannolikt återfå den straffrättsliga prägel som det tidigare hade haft. Mot bl.a. denna bakgrund ansåg utredningen att disciplinförfarandet borde stanna kvar inom Polisen, och att handläggningen därför även fortsättningsvis skulle ligga på polisledningen i respektive polismyndighet: vid denna tid länsstyrelsen med undantag för Stockholms, Göteborgs och Malmö polisdistrikt. Utredningen förordade dock – utan att lämna något förslag i frågan – en enhetlig beslutsordning som innebär att den lokala polisstyrelsen i samtliga polisdistrikt skulle vara det beslutsfattande organet.

Utredningens förslag ledde inte till några förändringar vad avser handläggningen av och organisationen för disciplinärenden.

#### *Anmälningar mot polismän, Ds Ju 1984:10*

Även 1981 års polisberedning diskuterade frågan om det fanns anledning att ändra handläggningen av disciplinärenden. Beredningen ansåg – liksom andra påpekat – att disciplinförfarandet skulle vila på en arbetsrättslig grund och inte på en straffrättslig. Att disciplinförfarandet handlades av polisledningen utgjorde ingen särreglering i förhållande till andra myndighetsområden eftersom det i alla myndigheter är ledningen såsom arbetsgivare som är beslutsfattare, ibland en styrelse med personalföreträdare och ibland myndighetschefen ensam. Polisberedningen ansåg därför att disciplinärendena skulle stanna inom Polisen, såväl avseende utredningsförfarandet

som beslutsfunktionen. Däremot övervägdes om beslutsfunktionen borde överföras till andra befintliga organ än länsstyrelserna eller om ett särskilt beslutsorgan skulle tillskapas.

Utgångspunkten för beslutsordningen i disciplinärenden avseende poliser skulle vara att tillgodose en rad speciella krav. Beslutsordningen skulle vara snabb och smidig men samtidigt kvalificerad. Den skulle inte vara belastad med en sådan mängd andra arbetsuppgifter att disciplinärendena kom att hanteras summariskt eller på annat sätt försummas. Vidare var det angeläget att beslutsorganet kom i kontakt med en sådan mängd disciplinärenden att frågorna var kända och att man kunde arbeta efter en enhetlig linje.

Mot denna bakgrund ansåg polisberedningen det mindre lämpligt att länsstyrelserna skulle vara beslutsorgan i disciplinärenden. Beredningen diskuterade om man skulle flytta över handläggningen och beslutsfattandet till de lokala polisstyrelserna eller inrätta regionala disciplinnämnder. Med hänsyn till de krav som beredningen menade skulle ställas på beslutsorganet fastnade man för att föreslå att det hos Rikspolisstyrelsen skulle inrättas en central disciplinnämnd, med företrädare för såväl allmänheten som personalen.

På grundval av beredningens förslag inrättades den 1 juli 1987 – i samband med att nuvarande ordning för disciplinärenden infördes i polisförordningen – personalansvarsnämnden, PAN, vid Rikspolisstyrelsen.

### *En översyn av ämbetsansvarsreformen*

Som nämnts ovan var en av tankarna bakom ämbetsansvarsreformen att det disciplinära ansvaret skulle träda in där det straffrättsliga ansvaret hade upphört. Så skedde emellertid inte och kritiken mot reformen kom snabbt och kraftigt. Redan år 1979 fick *Tjänsteansvarskommittén* i uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvaret efter reformen. I sitt slutbetänkande *Tjänsteansvar i offentlig verksamhet* (Ds Ju 1983:7) fann kommittén att de gränser som dragits kring det straffbara området borde bestå och någon ändring av det straffrättsliga ansvaret föreslogs därför inte. År 1986 var tiden inne för en ny översyn av tjänsteansvaret med utgångspunkt att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd. I promemorian *Myndighetsmissbruk* (Ds 1988:32) lades fram förslag som låg till grund för regeringens

förslag i prop. 1988/89:113, med innebörd att det straffrättsliga ansvaret utvidgades. Genom en ändring i 20 kap. BrB återinfördes brottet tjänstefel och dessutom tillkom brottet grovt tjänstefel. Tanken bakom ändringen var dock att poliser fortfarande skulle vara underkastade särskilt straffansvar bara när det är motiverat för att tillgodose allmänhetens intresse av att verksamheten fullgörs på ett korrekt sätt.

## 4.5 Disciplinärenden – Nuvarande förhållanden

### 4.5.1 Regleringen av det disciplinära ansvaret

Det disciplinrättsliga ansvaret avser fall då en arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, dvs. när arbetstagaren gjort sig skyldig till en *tjänsteförseelse*. På samma sätt som gäller i fråga om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel, skall om förseelsen vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter är att anse som *ringa*, disciplinpåföljd inte meddelas. Disciplinansvar finns på grund av de speciella krav som ställs på den offentliga verksamheten och för att allmänheten har ett särskilt intresse av att denna verksamhet sköts på ett korrekt sätt.

Bestämmelserna om disciplinansvar finns i 14-19 §§ LOA och 13 § anställningsförordningen (1994:373). Disciplinpåföljderna är varning och löneavdrag. En arbetstagare får inte samtidigt meddelas flera disciplinpåföljder.

I stället för att meddelas en disciplinpåföljd, kan en arbetstagare sägas upp eller avskedas (jfr 7 och 18 §§ LAS). Detta kan förekomma när en arbetstagare begått en grov tjänsteförseelse eller upprepade tjänsteförseelser, vilket visat att arbetstagaren är uppenbart olämplig att inneha sin anställning. Som ett led i ett ärende om avskedande i anledning av brottslig gärning kan den anställde stängas av från arbetet (10 § lagen om fullmaktsanställning och 34-35 §§ LAS).

Ett disciplinförfarande får inte inledas eller fortsätta när åtgärder vidtagits för att åtal skall väckas mot arbetstagaren. Om den påstådda gärningen prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinförfarande inledas eller fortsätta endast om gärningen, av någon annan orsak än bristande bevisning, inte har ansetts vara något brott, dvs. att gärningen av åklagare eller domstol inte befunnits innefatta brott. En disciplinpåföljd får enligt huvudregeln inte heller med-

delas efter det att arbetstagarens anställning har upphört. Att en förseelse prövats disciplinärt hindrar inte en straffrättslig prövning.

#### 4.5.2 Handläggningen av disciplinärenden

Enligt 34 § LOA är det Statens ansvarsnämnd som beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande. Nämnden kan även besluta om avstängning i vissa fall. Frågor om uppsägning ligger utanför nämndens ansvarsområde. Nämnden fattar beslut när anmälan avser en arbetstagare som anställd av regeringen och när regeringen föreskrivit att nämnden skall besluta i sådana frågor även beträffande andra arbetstagare. För samtliga åklagare är föreskrivet att Statens ansvarsnämnd skall pröva dessa frågor (34 § LOA och 25 § åklagarförordningen). Regeringen har vidare föreskrivit att Statens ansvarsnämnd skall fatta beslut i dessa frågor avseende polischefspersonal (vid polismyndigheterna biträdande länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent och polissekreterare samt vid Rikspolisstyrelsen chefsjuristen, informationsdirektören och chefen för respektive arbetsenhet, 34 § LOA, 6 kap. 13 § PF och 25 a § RPS-instruktionen).

PAN prövar frågor om uppsägning och avsked på grund av personliga förhållanden, disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning avseende övriga poliser och andra anställda inom Polisen (6 kap. 14 § PF, 19 § verksförordningen och 26 § RPS-instruktionen).

För annan personal inom åklagarväsendet än åklagare är det myndighetschefen som beslutar i nämnda frågor; denne beslutar även i frågan om uppsägning av åklagare.

*Vem skall eller får anmäla ett ärende till prövning av PAN eller Statens ansvarsnämnd?*

Uppkommer fråga som PAN har att pröva åligger det den myndighet som arbetstagaren lyder under att anmäla detta till nämnden. Myndighetens chef – länspolismästaren – har att avgöra om ärendet skall överlämnas till PAN för prövning. Även utredningen i ärendet ombesörjes av den myndighet som arbetstagaren lyder under. I utredningsmaterialet som överlämnas till PAN bör ingå ett yttrande över hur myndigheten ser på det påtalade förhållandet. För att underlätta handläggningen bör anmälan – med eget yttrande –



överlämnas till nämnden genom länspolismästarens försorg. Motsvarande ordning gäller när ärendet avser en polischef och frågan därför skall behandlas av Statens ansvarsnämnd.

Om det i ett ärende mot en åklagare uppkommer fråga om att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd skall ärendet av överåklagaren överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. Det är således Riksåklagaren som beslutar om att överlämna ett ärende till nämnden.

JO och JK får göra anmälan till Statens ansvarsnämnd eller PAN om en anställd inom Polisen eller en åklagare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande.

Klagomål från enskilda tas inte upp till prövning av nämnderna.

### *Handläggningen vid PAN*

Ordförande i nämnden är rikspolischefen, som också utser vice ordförande. I övrigt ingår i nämnden personalföreträdarna, Rikspolisstyrelsens chefsjurist samt två av regeringen särskilt utsedda ledamöter. Vid prövning av ärenden som gäller anställda vid Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen ingår också säkerhetspolischefen respektive rikskriminalpolischefen.

När ett ärende anhängiggjorts hos nämnden beslutar ordföranden om förfarande inför nämnden skall inledas eller inte. Ordföranden får ensam skriva av ett ärende om det är uppenbart att ärendet inte skall leda till någon åtgärd från nämndens sida. Beslutar ordföranden (eller nämnden) att förfarande skall inledas, utfärdas skriftlig underrättelse till arbetstagaren att yttra sig i ärendet. När det gäller ett ärende om avskedande eller uppsägning utfärdas även varsel till den lokala arbetstagarorganisationen. Ett ärende avgörs efter föredragning. Den berörde arbetstagaren har alltid rätt att inställa sig personligen inför nämnden.

Utöver att fatta beslut om åtalsanmälan, disciplinpåföljd, avsked, uppsägning och avstängning, lämnar PAN på begäran yttranden till domstol när fråga uppkommer att pröva ett åtal mot en polisanställd.

Den som vill söka ändring i beslut rörande tjänsteförseelse har att väcka talan enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister vid tingsrätt eller Arbetsdomstolen.

*Handläggningen vid Statens ansvarsnämnd*

Statens ansvarsnämnd prövar samtliga ärenden som överlämnas till den enligt bestämmelserna i LOA och lagen om fullmaktsanställning. Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande och tre andra ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden skall vara jurister och ha erfarenhet som domare. Ledamöterna utses av regeringen.

Vidare kan domstol i ett brottmål, som avser en befattningshavare som omfattas av nämndens behörighet, begära ett yttrande om de arbetsrättsliga konsekvenserna av att vederbörande döms för brottet (jfr 29 kap. 5 § 5 BrB).

Ärendena avgörs efter föredragning och de föredras som regel av sekreteraren. Både ordföranden och sekreteraren får begära in upplysningar och yttranden i ärendena. Handläggningen sker enligt förvaltningslagen och är som regel skriftlig. Nämnden kan dock ge den som kan lämna upplysningar i ett ärende tillfälle att närvara vid ett sammanträde. Ansvarsnämnden har mycket begränsade egna utredningsresurser, vilket medför att det är anställningsmyndigheten, JO eller JK som gör den utredning som krävs.

Arbetstagare som vill söka ändring i beslut rörande tjänsteförseelse har att väcka talan enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister vid tingsrätt eller Arbetsdomstolen.

Under 1990-talet har nämnden haft i genomsnitt 13 ärenden per år. En tredjedel av ärendena gällde disciplinansvar. De personalkategorier som oftast förekom var anställda inom polischefs-karriären och professorer.

#### **4.5.3 Statistiska uppgifter om antal ärenden vid disciplinnämnderna**

PAN har allt sedan nämndens inrättande år 1987 i en verksamhetsrapport redovisat statistik över antalet handlagda ärenden. Därutöver refereras ärendena. Det är från dessa rapporter som uppgifterna nedan är hämtade. Därutöver har kommittén från Statens ansvarsnämnd fått in statistik för åren 1999-2001 enligt nedan.

Figur 4.5. Antalet anmälningar till PAN

| År   | Antal ärenden | Avsked och uppsägning | Varning | Löneavdrag | Avskrivet/ingen åtgärd |
|------|---------------|-----------------------|---------|------------|------------------------|
| 1999 | 27            |                       | 18      | 2          | 7                      |
| 2000 | 43            | 3                     | 23      | 9          | 8                      |
| 2001 | 27            | 4                     | 12      | 5          | 6                      |

Utöver de i figur 4.5 redovisade ärendena har PAN yttrat sig till domstol i fråga om en fällande dom i enlighet med väckt åtal kan komma att medföra att den polisanställda skiljs från sin anställning. Under år 2000 lämnade nämnden 27 yttranden, varav 15 avsåg brott i tjänsten och 12 brott utom tjänst. Av nämndens yttranden framgår att vid en fällande dom skulle skiljande från anställningen kunna komma i fråga i sammanlagt tolv fall, lika fördelade mellan brott i och utom tjänst. Under år 2001 yttrade sig PAN till domstol i sammanlagt 21 ärenden; tolv för brott i tjänst och nio utom. Skiljande från anställningen skulle kunna bli aktuellt i tre fall i tjänsten och fyra utom.

Figur 4.6. Handlagda ärenden vid Statens ansvarsnämnd

År 1999

| Den anmälde    | Ärendetyp          | Anmälare      | Beslut/Yttrande   |
|----------------|--------------------|---------------|---|
| polisintendent | yttr. till domstol |               | tjänstefel - ej avsked                                  |
| kammaråklagare | disciplinansvar    | Riksåklagaren | varning   |
| polisintendent | yttr. till domstol |               | tjänstefel - fanns anledning att pröva frågan om avsked |

År 2000

| Den anmälde      | Ärendetyp          | Anmälare           | Beslut/Yttrande  |
|------------------|--------------------|--------------------|--|
| länspolismästare | disciplinansvar    | Rikspolisstyrelsen | varning  |
| kammaråklagare   | avsked             | Riksåklagaren      | avsked - brott utom tjänsten                                 |
| polismästare     | yttr. till domstol |                    | olaga hot alt. framkallande av fara alt. tjänstefel - avsked |

År 2001

| Den anmälde      | Ärendetyp          | Anmälare           | Beslut/Yttrande                                 |
|------------------|--------------------|--------------------|---|
| överdirektör     | disciplinansvar    | Rikspolisstyrelsen | ingen åtgärd                                    |
| kammaråklagare   | avstängning        | Riksåklagaren      | misst. grovt tjänstefel och mutbrott - avstängd |
| polissekreterare | yttr. till domstol |                    | stöld - avsked                                  |
| kammaråklagare   | yttr. till domstol |                    | tjänstefel – ej avsked                          |
| polisintendent   | avsked             | Rikspolisstyrelsen | tjänstefel – ej avsked                          |