

5 Kommitténs undersökningar

5.1 Inledning

Kommittén skall enligt sina direktiv belysa och utvärdera den tillsynsverksamhet som bedrivs inom Polisen och åklagarväsendet. Därutöver skall en granskning göras av regleringen av samt organisationen och handläggningsrutinerna för internutredningsverksamheten.

I detta kapitel redogörs närmare för de undersökningar kommittén gjort och hur vi gått till väga i vårt arbete.

5.2 Kartläggning av nuvarande regelverk och tillämpning

Innehållet i nuvarande författningsreglering har studerats på sedvanligt sätt genom en genomgång av lagförarbeten, doktrin och praxis. En redogörelse för huvuddragen av nuvarande förhållanden har lämnats i kapitlen 2-4. För att få ett vidare perspektiv på frågorna har kommittén därutöver gjort en genomgång av tidigare utredningsarbeten och frågornas behandling i riksdag och regering. Redogörelsen, som redovisas i avsnitt 3.3.1, 3.4.1 och 4.2, omfattar en tid om 25 år bakåt i tiden.

Tillsyn

Hösten 2001 närvarande kommitténs sekreterare vid ett seminarium där Osmo Vallo-utredningen bjudit in personer från rättsväsendet, media och högskolan samt företrädare för invandrarorganisationer.

Kommitténs ordförande och sekreterare har under år 2002 besökt Riksåklagaren och Tillsynsenheten vid Rikspolisstyrelsen.

Kommitténs sekreterare har sammanträffat med företrädare för Rikspolisstyrelsens Ekonomibyrå och Utvecklings- och strategienheten. Både Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har tillhandahållit ett vidlyftigt material rörande tillsynsverksamheten, statistikprogram, m.m. Kommitténs sekreterare har under år 2002 deltagit vid ett av Rikspolisstyrelsen anordnat tillsynsseminarium i Växjö; företrädare för tio polismyndigheter närvarade. Sammanträffandena har haft som huvudsakligt syfte att få information om det praktiska tillsynsarbetet.

För att få information om hur tillsynsarbetet har skett och vilka brister som upptäcks vid tillsynsarbetet har kommittén granskat samtliga protokoll från tillsynsbesök och inspektioner av polisens och åklagarmyndigheternas brottsutredande verksamhet under tiden den 1 januari 1999 – den 31 juli 2001. Protokoll har inhämtats från Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.

Kommittén har också tillställt Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen en enkät med ett flertal frågor. Enkäten syftade till att ge kommittén ett underlag avseende respektive myndighets organisation och handlägningsrutiner för tillsyn. Kommittén har också haft kontinuerliga telefonkontakter med företrädare för Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

Enligt direktiven skall kommittén samråda med den särskilda utredaren i Tillsynsutredningen. Kommitténs sekreterare har sammanträffat med den särskilde utredaren och utredningens sekreterare.

Internutredningar

Kommittén har under år 2002 tillställt samtliga polismyndigheter och åklagarmyndigheter frågor om antalet anmälningar mot anställda inom Polisen och åklagare. Frågorna har syftat till att ge kommittén information om mängden anmälningar. Vidare har syftet varit att få kunskap om vad anmälningarna leder till – antalet inledda förundersökningar, väckta åtal samt fällande domar – och hur de handläggs. Kommittén har också ställt frågor till Statens ansvarsnämnd om antalet anmälningar mot åklagare och poliser som inkommit till nämnden under åren 1999-2001. Frågor har också ställts om nämndens beslut i disciplinfrågan. För att få motsvarande information från Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd har nämndens verksamhetsrapporter granskats. Kommittén

har också fått uppgifter om antalet anmälningar och handläggningen m.m. av Riksåklagaren. Redovisning av undersökningarna har lämnats i avsnitt 4.3.3 och 4.5.3.

Kommittén har besökt internutredningsenheten och ansvariga åklagare i Stockholms län och kommitténs sekreterare har haft sammanträffande med internutredningsenheten och ansvarig åklagare i Skåne och har per telefon samtalat med cheferna för övriga internutredningsenheter och flertalet av för enheterna avdelade åklagare.

Kommitténs ordförande och sekreterare har under våren 2003 sammanträffat med vice riksåklagaren och chefen för Riksåklagarens tillsynsenhet.

Kommittén har också granskat samtliga protokoll från Justitieombudsmannens inspektioner av internutredningsenheter under tiden den 1 januari 1999 – den 31 juli 2001. Redovisning har lämnats i 4.3.4.

5.3 Kartläggning av de övriga nordiska ländernas regelverk och organisation

För att fullgöra uppdraget att undersöka hur övriga nordiska länder har ordnat sin tillsyns- och internutredningsverksamhet, har kommittén tillställt varje lands justitiedepartement en förfrågan därom. Kommittén har också besökt Justis- och politidepartementet i Norge och där sammanträffat med, förutom företrädare för departementet, en statsadvokat som företrädde Statsadvokaten och en ledamot – advokat – av ett saerskilt etterforskningsorgan (SEFO) i Oslo. En sammanställning av kartläggningen – som kommitténs sekreterare ansvarar för – finns i bilaga 3.

6 Reformönskemål

I detta kapitel redovisas sådana reformönskemål som faller inom kommitténs olika uppdrag och som kommit till uttryck i skilda sammanhang under senare år. Det gäller till en början uppdraget att granska om den ordinära tillsynen av Polisen och åklagarväsendet säkerställer medborgarnas krav på en demokratisk insyn och kontroll. Därefter behandlas uppdraget att granska regleringen, organisationen och handlägningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom Polisen och åklagarväsendet. Redogörelsen upptar reformönskemål som kommit till uttryck i offentligt tryck och från statliga myndigheter. Åsiktsyttringar i media behandlas inte.

6.1 Den ordinära tillsynen

6.1.1 Riksdagen

Justitieutskottets betänkande 1998/99:JuU5

Utskottet behandlade i detta betänkande ett regeringsförslag om ändringar i Polisens styrsystem (budgetpropositionen för år 1999 prop. 1998/99:1 utgiftsområde 4 Rättsväsendet) jämte motioner väckta med anledning av propositionen. I propositionen föreslogs – såvitt här är av intresse – att riksdagen skulle anta regeringens förslag att polisstyrelsen skulle vara styrelse för en polismyndighet och att Rikspolisstyrelsen ensam skulle ha ansvaret för tillsynen över polisverksamheten. I motion Ju918 (mp) yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning om hur en oberoende tillsyn av polismyndigheternas verksamhet borde utformas innan en ändring godtogs.

Enligt utskottet skulle förslaget att slopa länsstyrelsernas tillsynsansvar inte innebära att tillsynen över Polisen skulle minska,

särskilt med tanke på att länsstyrelsernas faktiska tillsynsverksamhet hade haft en mycket liten omfattning. Utskottets uppfattning var att om Rikspolisstyrelsen fick det huvudsakliga ansvaret för den löpande tillsynen borde en effektiv verksamhet med hög kvalitet och nationell överblick kunna upprätthållas. Mot denna bakgrund tillstyrkte utskottet regeringens förslag och påpekade att det dessutom finns en rad andra, utomstående myndigheter – JO, JK, Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och Datainspektionen – som utövar tillsyn över Polisen. Utskottet avstyrkte därför bifall till motion Ju918 i denna del.

Justitieutskottets betänkande 1999/2000:JuU11

I betänkandet behandlade utskottet förslag från Riksdagens revisorer som syftade till att höja kvaliteten i det arbete som polis och åklagare utför när det gäller brottsutredningar. Revisorerna föreslog bl.a. att tillsynen över polisen och åklagarna borde utövas av ett oberoende organ (förs. 1999/2000:RR7, se nedan under 6.1.5). Utskottet behandlade även ett antal motioner som rörde frågor om organisationsförändringar, kvalitetsaspekter och utbildning.

Utskottet konstaterade att frågan om tillsynen över polisverksamheten tidigare behandlats i utskottet. Utskottet hade då ställt sig bakom regeringens förslag och avstyrkt ett motionsyrkande om att frågan om en oberoende tillsyn skulle utredas.

Utskottet erinrade inledningsvis om vikten av att förundersökningsverksamheten håller en hög kvalitet och noterade att åtgärder vidtagits för att förbättra den. Under den utfrågning som utskottet nu hållit i ärendet hade också framkommit att åklagare sedan några år tillbaka ofta deltar i Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet. Även de efterföljande analyserna sker i viss utsträckning gemensamt. Revisorernas förslag om ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren att bedriva gemensam tillsyn ansågs därför redan vara tillgodosett.

Utskottet delade emellertid revisorernas uppfattning att det fanns skäl att överväga inrättande av ett oberoende tillsynsorgan. Värdet av en sådan extern kontroll skulle dock vägas mot andra argument. Här avsåg utskottet de gränsdragningsproblem som kunde föreligga i förhållande till andra tillsynsorgan. Utskottet

ansåg att frågan borde utredas och föreslog att regeringen skulle göra det.

Utskottet var inte enigt utan vissa ledamöter reserverade sig mot tillsättande av ytterligare ett tillsynsorgan. De som reserverade sig (s och v) delade majoritetens uppfattning om vikten av en hög kvalitet i förundersökningsverksamheten. Man kunde emellertid inte ställa sig bakom önskemålet om ytterligare ett tillsynsorgan. Den tänkta konstruktionen skulle innebära inrättande av en myndighet som inte skulle ha någon annan uppgift än att utöva tillsyn. Tillika är tillsyn normalt en fråga för chefsmyndigheten. Hur en sådan tillsynsmyndighet förhåller sig till regeringsformen framstod dessutom som oklart.

Justitiekommitténs betänkande 2000/01:JuU23

I betänkandet behandlade utskottet propositionen 2000/01:92 7 kap. rättegångsbalken jämte motioner väckta i anledning av propositionen. I propositionen föreslog regeringen att riksdagen skulle anta förslag om förändringar som rör rättegångsbalkens bestämmelser om åklagare (se nedan). I motion Ju18 (m) yrkades att riksdagen hos regeringen skulle begära en lagreglering av överprövningsförfarandet inom åklagarväsendet.

Utskottet konstaterade att riksdagen tidigare har godkänt riktlinjerna för överprövningsförfarandet och att överprövningsverksamheten vid åklagarmyndigheterna bedrivs enligt dessa (se JuU 1984/85:30). I den mån det behövs mer detaljerade föreskrifter i ämnet ansåg utskottet att det var rimligt att det skedde i form av föreskrifter inom åklagarväsendet. I sammanhanget påpekade utskottet att riksdagen våren 2000 beslutade ett tillkännagivande om att regeringen skulle låta utreda frågan om ett oberoende organ för tillsyn över polis och åklagare (bet. 1999/2000:JuU11). Utskottet anförde vidare att i kommitténs direktiv (dir. 2000:101) nämns bl.a. att den skall analysera vilken betydelse överprövningsverksamheten har för att tillgodose de krav som bör ställas på en effektiv tillsyn. Utskottet ansåg att kommitténs arbete borde avvaktas innan ytterligare överväganden gjordes i ämnet. Riksdagen borde därför avslå motion Ju18.

Justitieutskottets betänkande 2001/02:JuU1

Utskottet behandlade i detta betänkande budgetpropositionen för år 2002 (prop. 2001/02:1 utgiftsområde 4 Rättsväsendet) jämte motioner väckta under den allmänna motionstiden. I motion Ju328 (kd) begärdes att det skulle inrättas en särskild åtalsnämnd med uppgift att överpröva åtalsbeslut. Utskottet konstaterade att frågan om överprövning av åtalsbeslut behandlats tidigare samma år (se ovan bet. 2000/01:JuU23). Utskottet hänvisade även nu till denna kommittés direktiv (dir. 2000:101) och på samma skäl som tidigare förslög utskottet riksdagen att avslå motionen.

6.1.2 Regeringen

I detta avsnitt redovisas, utöver regeringens uttalanden om tillsynen, även i vissa fall remissinstansernas yttranden. Riksdagens uttalanden i samband med behandlingen av vissa nedan behandlade propositioner har nyss redovisats.

Proposition 1995/96:110 Riktlinjer för åklagarväsendets organisation

I propositionen, som behandlade nya riktlinjer för åklagarväsendets organisation, föreslogs att beslutsfattandet skulle decentraliseras från central till regional nivå. Regeringen uttalade att detta skulle medföra ett ökat krav på överåklagarnas kontroll och tillsyn av den brottsbeivrande verksamheten. Någon uttrycklig bestämmelse om överåklagarnas tillsynsansvar föreslogs emellertid inte.

Proposition 2000/01:92 om 7 kap. rättegångsbalken

I propositionen föreslog regeringen ändringar i bestämmelserna om åklagare i 7 kap. rättegångsbalken. Beträffande frågan om att överprövningsförfarandet skall författningsregleras hade Riksåklagaren i sin promemoria En översyn av 7 kap. rättegångsbalken gjort bedömningen att tillsynen och överprövningsskyldigheten inom varje åklagarmyndighet även i fortsättningen borde utövas av överåklagare och vice överåklagare. Enligt Riksåklagaren fanns det ingen anledning att göra överprövningsförfarandet alltför formalistiskt

och domstolsliknande och därför lämnades inget förslag om en författningsreglering i frågan.

JO (genom chefsJO Claes Eklundh) hänvisade i sitt remissvar till JO:s skrivelse den 13 juni 2000 till Justitiedepartementet (se nedan under 6.1.3) i vilken JO bl.a. ifrågasätter om den rättsligt inriktade tillsynen inom åklagarväsendet har den omfattning och inriktning som krävs för att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarnas befattning med förundersökningsverksamheten. JK ifrågasatte om det inte vore lämpligt att det av regleringen i 7 kap. rättegångsbalken uttryckligen framgår att den enskilde har en möjlighet att få ett åklagarbeslut prövat på nytt av en annan och högre åklagare, särskilt för att på så sätt bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarnas handläggning. Även **Sundsvalls tingsrätt** och **Stockholms universitet** ansåg att det inte var orimligt att rätten till överprövning eller själva förfarandet reglerades i 7 kap. rättegångsbalken.

I likhet med Riksåklagaren fann regeringen att det inte var nödvändigt att författningsreglera överprövningsförfarandet. Det skulle vara en uppgift för Riksåklagaren att närmare bestämma formerna för överprövningsverksamheten, som i grunden är en del av åklagarväsendets interna kontrollverksamhet. Mot bakgrund av att regeringen i december 2000 beslutat om direktiv för denna kommitté (dir. 2000:101) ansåg regeringen att ytterligare överväganden i frågan inte borde göras förrän i anslutning till att kommittén redovisar sitt arbete.

6.1.3 Justitieombudsmannen

Skrivelse den 13 juni 2000 till Justitiedepartementet (JO:s dnr 1418-99 m.fl.)

JO har i olika sammanhang uppmärksammat brister i handläggningen av brottsutredningar. Främst vid JO:s löpande tillsyn och i samband med inspektioner har JO riktat kritik mot såväl polisens som åklagarnas brottsutredningsverksamhet. I denna skrivelse har JO specifikt behandlat frågan om behovet av en översyn av den ordinära tillsynen och internutredningsverksamheten. Bakgrunden till skrivelsen är att JO på eget initiativ inspekterat internutredningsenheter vid Polismyndigheterna i Stockholms och Västmanland län samt Polismyndigheterna i Västra Götaland och i

Skåne. JO:s uttalanden beträffande internutredningsverksamheten redovisas nedan under avsnitt 6.2.2.

I skrivelsen har chefsJO (Claes Eklundh) uttalat att frågan om extern tillsyn över polis och åklagare bör utredas. Detta bl.a. mot bakgrund av att den ordinära rättsligt inriktade tillsynen över polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet enligt JO är otillräcklig.

Enligt JO avser Rikspolisstyrelsens tillsyn i stor utsträckning annat än rättssäkerhetsfrågor och den inriktas sällan på granskning av handläggningen av enskilda ärenden. JO pekar också på att även om Rikspolisstyrelsens tillsynsverksamhet skulle utvidgas till att avse även handläggningen av enskilda ärenden, kommer en sådan tillsyn i många fall inte avse handläggningen från början till slut, eftersom åklagare är förundersökningsledare i många ärenden (och alltid i ärenden med anmälan om brott begånget av polis).

JO ifrågasätter bl.a. om den rättsligt inriktade tillsynen inom åklagarväsendet avseende särskilda fall har den omfattning och inriktning som krävs för att den på ett tillfredsställande sätt skall kunna bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarnas befattning med förundersökningsverksamheten. JO påpekar också att tillsynen närmast kan betecknas som en på statistisk och annan allmän information grundad kontroll av åklagarverksamhetens effektivitet, produktivitet och måluppfyllelse i övrigt. En sådan kontroll kan enligt JO av naturliga skäl inte ge någon information om den rättsliga kvaliteten i handläggningen av de enskilda ärendena.

Beträffande överåklagarnas kontrollverksamhet påpekar JO att tillsyn i egentlig bemärkelse utmärks bl.a. av att den utövas av någon som är organisatoriskt fristående i förhållande till den verksamhet som kontrollen avser. JO framhåller i detta avseende att på den tid länsstyrelsen hade tillsyn över polisverksamheten var länspolismästaren förhindrad att utöva tillsyn över den egna verksamheten. Kontrollen och tillsynen inom åklagarväsendet av ärendehandläggningen i särskilda fall är, enligt JO, begränsad till att avse överprövningsärenden och ärenden där enskild anmäلت åklagare för brott eller på annat sätt framfört klagomål mot åklagares handläggning av ett ärende.

6.1.4 Remissvar på betänkandet Den centrala polisen (SOU 2000:25)

I avsnitt 3.3.1 har redogjorts för Säpo/Rikskrimkommitténs förslag om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skall slås samman och att tillsynen över denna nya centrala polis skall utövas av en oberoende tillsynsnämnd med parlamentarisk sammansättning. I samma avsnitt redovisas kortfattat för de remissvar som avgetts, vilka kommittén skall beakta i sitt utredningsuppdrag. Behovet av att se över tillsynen över Rikspolisstyrelsens operativa verksamhet har påtalats av flera remissinstanser. Många har dock ansett att denna fråga skall lösas samband med att denna kommitté lämnar sitt förslag om den ordinära tillsynen över polis och åklagare. Följande synpunkter lämnades i denna del.

Rikspolisstyrelsen fann det mindre lämpligt att inrätta ytterligare ett kontrollorgan eftersom tillsynen över och insynen i Polisens verksamhet redan sker av åtskilliga externa och interna organ. Mot denna bakgrund och att en utredning om behovet av och förutsättningarna för att skapa ett oberoende tillsynsorgan för Polisen och åklagarväsendet var nära förestående, avstyrkte Rikspolisstyrelsen förslaget. **Registernämnden** framhöll att även de lokala polismyndigheternas kriminalunderrättsregister borde bli föremål för granskning av ett oberoende organ. **Polismyndigheten i Stockholms län** ansåg att frågan om ett oberoende kontrollorgan lämpligen skulle beredas vidare inom ramen för den aviserade utredningen om behovet av och förutsättningarna för att skapa ett oberoende tillsynsorgan för Polisen och åklagarväsendet. **JK** och **JO** ansåg att frågan om tillsyn över den centrala polisverksamheten och Säkerhetspolisen borde avgöras först i samband med regeringens överväganden i fråga om riksdagens uttalande (bet. 1999/2000:JuU11) om att tillsätta en utredning med uppdrag att överväga inrättandet av ett oberoende organ att utöva tillsyn över polis och åklagare.

6.1.5 Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorers förslag angående organisationsförändringar inom rättsväsendet (1999/2000:RR7)

Efter att ha undersökt organisationen inom rättsväsendet lämnade Riksdagens revisorer ett förslag till riksdagen om bl.a. tillsynen

över polis och åklagare. Revisorerna menade att polisens och åklagarnas prestationer i stort mättes uteslutande i kvantitativa termer. Revisorerna uppgav att det fanns risk för att en koncentration på att redovisa i kvantitativa mått kunde innebära att redovisningen av verksamhetens kvalitet kom i andra hand. Det fanns också risk för att rättssäkerhetsfrågorna inte uppmärksammades tillräckligt, eftersom det är svårt att redovisa rättssäkerhetens utveckling. Revisorerna menade också att det var svårt att få en uppfattning om kvaliteten på polisens och åklagarnas arbete.

Revisorerna ansåg att tillsynen över förundersökningsverksamheten inte var tillräcklig. Den kritik som framkommit mot förundersökningarnas kvalitet visade att en ökad tillsyn över förundersökningsarbetet var nödvändig. Revisorerna föreslog därför att tillsynen över polisens förundersökningsarbete och åklagarnas förundersökningsledarskap skulle förstärkas. Revisorerna menade också att polisens och åklagarnas förundersökningsarbete måste ses som en helhet och att tillsynen därför borde utföras i ett sammanhang. Invändningar från bl.a. justitiedepartementet, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen om att åklagare redan deltar i inspektionsverksamheten av Polisen behöver inte innebära att åklagarnas egen verksamhet ingår i inspektionen. Revisorerna föreslog ett tillkännagivande av innebörd att en utredning skulle tillsättas för att utreda frågan huruvida ett oberoende tillsynsorgan bör inrättas inom rättsväsendet. Utredningen borde också lämna förslag på hur ett sådant organ kan organiseras. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning borde Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren få i uppdrag att gemensamt bedriva tillsyn över polis och åklagares förundersökningsarbete.

6.2 Internutredningar

6.2.1 Riksdagen

Justitiekommitténs betänkande 1996/97:JuU10

I betänkandet behandlade utskottet ett antal frågor rörande Polisen som väckts genom motioner under den allmänna motionstiden. I motion Ju207 (mp) begärdes att en utredning med uppgift att se över Polisens interna granskning mot poliser som begått brott i tjänsten skulle tillsättas. I motion Ju214 (s) anfördes att det fanns ett behov av en ordentlig genomlysning av utredningsförfarandet

av anmälningar mot polisernas tjänsteutövning. Justitieutskottet konstaterade att efter det att motionerna väckts hade dåvarande biträdande riksåklagaren Axel Morath av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att göra en översyn av det interna kontrollsystemet inom åklagar- och polisverksamheten (se avsnitt 4.2). Vidare hade Justitiekanslern på uppdrag av regeringen kartlagt behovet av att ytterligare stärka kontrollen inom den offentliga förvaltningen. Uppdraget avsåg såväl kontrollen över myndigheternas medelsförvaltning som den övriga kontrollen över verksamheten och förhållandena inom myndigheterna. I rapporten Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning hade – vad avser kontrollsystemen inom åklagarväsendet och Polisen – justitiekanslern konstaterat att han inte ville föregripa slutresultatet av Axel Moraths arbete. Utskottet ansåg att resultatet av de pågående utredningarna borde avvaktas och avstyrkte därför bifall till motionerna.

Justitieutskottets betänkande 1997/98:JuU18

Utskottet behandlade i detta betänkande ett antal motioner från den allmänna motionstiden som rörde olika frågor med anknytning till Polisen. I motion Ju215 (s) anfördes att någon annan instans än Polisen borde utreda de brott som poliser misstänks för; frågan om det krävdes en ny myndighet eller om sådana utredningar kunde utföras av någon befintlig myndighet borde ses över. Enligt motion Ju217 (mp) borde en parlamentariskt sammansatt kommitté tillsättas för att utreda handläggningen av de våldsbrott poliser anmäls för och komma med förslag till åtgärder; bl.a. nämndes att all misstanke om polisvåld måste utredas av en från Polisen fristående instans.

Utskottet konstaterade att Axel Morath i sin rapport Internkontroll (april 1997) angett att den gällande internutredningsverksamheten objektivt sett höll hög, eller rent av mycket hög, kvalitet och uppfyllde väl de krav som kunde ställas och att den rådande organisationen i huvudsak borde bestå (se avsnitt 4.2). Rapporten hade sänts på remiss. Utskottet konstaterade att frågan om att lägga utredningar om anmälningar mot poliser på något annat organ än Polis och åklagare nu varit föremål för översyn och att ett fortsatt beredningsarbete pågick. Resultatet av det pågående

arbetet borde enligt utskottets mening avvaktas, varför utskottet avstyrkte bifall till motionerna.

Justitiekommitténs betänkande 1998/99:JuU5

Utskottet behandlade i detta betänkande ett regeringsförslag om ändringar i Polisens styrsystem (budgetpropositionen för år 1999, prop. 1998/99:1 utgiftsområde 4 Rättsväsendet) jämte motioner väckta med anledning av propositionen. I motion Ju508 (v) yrkades att någon annan instans än Polisen borde utreda de brott som poliser misstänks för. Utskottet konstaterade att frågan om interna utredningar inom Polisen och ett likalydande motionsyrkande hade behandlats tidigare samma år. Då konstaterades att frågan om att lägga utredningar om anmälningar mot poliser på något annat organ än Polis och åklagare nyligen varit föremål för översyn och att beredningsarbetet pågick inom Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. Enligt vad utskottet nu inhämtat arbetade Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren för en regionalisering av den interna brottsutredningsverksamheten. Enligt utskottets uppfattning fanns det inte nu anledning att hos regeringen begära att någon från Polis och åklagare fristående instans skall överta detta utredningsansvar. Bifall till motionen avstyrktes.

Justitiekommitténs betänkande 1999/2000:JuU6

I detta betänkande behandlade utskottet ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden rörande olika frågor om Polisen. Motionerna rörde bl.a. Polisens arbetsuppgifter, Polisens arbetsmetoder och polisutbildningen. I motion Ju226 (v) begärdes att utredningar som gäller anmälningar mot polispersonal skulle handläggas av oberoende utredare. I motion Ju234 (s, v) föreslogs en lex Maria inom Polisen. Motionsönskemålet tog sikte på en reglering som motsvarar den i 2 kap. 7 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Bestämmelsen innebär att personalen skall rapportera till vårdgivaren om en patient i samband med hälso- och sjukvård drabbats av eller utsatts för risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom.

Utskottet hade behandlat liknande yrkanden tidigare (bet. 1997/98:JuU18) och då konstaterat att frågan om att lägga utred-

ningar om anmälningar mot poliser på något annat organ än Polisen och åklagareväsendet nyligen varit föremål för översyn och att beredningsarbete pågick. Resultatet av det pågående arbetet borde enligt utskottets mening avvaktas. Utskottet hänvisade också till Justitiekanslerns granskning av ordningen för handläggning av fall där personer som omhändertagits av Polisen eller av annan myndighet avlidit och de förslag till förändringar av regelverket som därvid föreslagits (Rutiner vid utredningar av dödsfall i samband med myndighetsingripanden jfr. avsnitt 4.2).

Utskottet anförde att anmälningar om brott i tjänsten mot poliser redan handläggs i särskild ordning. Samma förfarande tillämpas då någon drabbas av allvarlig skada till följd av ett polis-ingripande eller under vistelse i polisarrest.

I regleringsbrevet för Polisen avseende budgetåret 1999 hade Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att i årsredovisningen ange vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Justitiekanslerns rapport. Utskottet hade under hand inhämtat att polismyndigheternas resurser i fråga om interna utredningar hade koncentrerats i linje med vad Justitiekanslern anförde.

Utskottet noterade att en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Justitiekanslerns rapport skulle lämnas under våren. I avvaktan på den borde riksdagen i motsats till förslaget i motion Ju226 inte uttala sig i frågan om hur interna utredningar skall skötas.

Vad avsåg den efterfrågade anmälningsskyldigheten noterades att redan gällande regler innebär att poliser i princip är skyldiga att rapportera brott som hör under allmänt åtal (9 § PL). Utskottet var inte berett att tillstyrka en ändring som innebär att ett parallellt system för anmälningar byggs upp. I sammanhanget erinrades om att Polisen står under tillsyn av JO. Den som är missnöjd med polisens agerande, t.ex. för att en anmälan inte tagits upp, kan vända sig till JO. Det behövdes alltså inte någon åtgärd med anledning av motion Ju234. Utskottet avstyrkte motionerna.

Justitiekanslens betänkande 2000/01:JuU11

I detta betänkande behandlade utskottet ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden rörande olika frågor om Polisen. I motion Ju220 (v) efterfrågades en utredning av hur anmälningar mot polispersonal skall handläggas. I motion Ju933

(fp) anfördes att det borde inrättas en särskild ansvarsnämnd för utredningar om brott inom Polisen.

Utskottet hade behandlat liknande yrkanden tidigare. I det senaste ärendet (bet. 1999/2000:JuU6) ansåg utskottet såvitt gällde de då aktuella motionsyrkandena att riksdagen borde avvakta en redovisning från Rikspolisstyrelsen av vilka åtgärder som vidtagits med anledning av nämnda rapport från Justitiekanslern.

Utskottet hänvisade därefter till denna kommittés arbete och till den särskilde utredare som fått i uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av förfarandet vid brottsutredningen i samband med Osmo Vallos dödsfall (dir. 2000:95). Utskottet konstaterade att önskemålet om en utredning av hur anmälningar mot poliser skall handläggas därigenom var tillgodosett. I avvaktan på resultatet av utredningsarbetena borde riksdagen inte uttala sig i ämnet. Utskottet föreslog att motionerna Ju220 och Ju933 i här aktuella delar skulle avslås av riksdagen.

6.2.2 Justitieombudsmannen

Skrivelse den 13 juni 2000 till Justitiedepartementet (JO:s dnr 1418-99 m.fl.)

Under avsnitt 6.1.3 har JO:s uttalanden om behovet av en översyn av den ordinära tillsynen över polis och åklagare redovisats. I det följande redovisas vad JO i skrivelsen anför om internutredningsverksamheten.

Inledningsvis anför chefsJO (Claes Eklundh) att det med något enstaka undantag inte finns någon anledning att rikta kritik mot det utredningsarbete som utförs av de enskilda handläggarna vid internutredningsenheterna. Det har emellertid ur allmänhetens ögon visat sig vara ett grundläggande krav på att internutredningsförfarandet är organiserat på sådant sätt att objektiviteten i utredningarna är höjd över varje tvivel. Det är enligt JO inte tillräckligt att det kan visas att utredningarna utförs på ett objektivt sätt, utan verksamheten bör också bedrivas under sådana former att inte redan förfarandet i sig ger upphov till misstankar att det tas ovidkommande hänsyn vid utredningarna. Enligt JO är det för att upprätthålla allmänhetens förtroende angeläget att anmälningar mot poliser utreds så snabbt som möjligt och att utrednings-

verksamheten handhas av befattningshavare som uppfyller höga krav i fråga om erfarenhet, omdöme, noggrannhet och kompetens.

Denna bakgrund och de förhållanden som framkommit vid JO:s inspektioner av internutredningsverksamheten föranledde JO att påpeka att den nuvarande ordningen för handläggning av anmälningar mot poliser inte är invändningsfri och att det finns skäl att ånyo överväga frågan om hur verksamheten lämpligen bör organiseras. Enligt JO bör de frågor som han behandlat i skrivelsen och i de inspektionsprotokoll som bifogats den beaktas i denna kommittés utredningsarbete med att undersöka frågan om inrättande av ett oberoende tillsynsorgan. De frågor om internutredningar som behandlades i skrivelsen är i huvudsak följande.

Den främsta kritik som i anslutning till inspektionerna riktades mot handläggningen avsåg ”oacceptabla dröjsmål vid handläggningen”. Enligt JO har detta främst berott på otillräckliga resurser. JO anför att i en situation där polismyndigheterna inte anser sig ha tillräckliga resurser för att fullgöra alla sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt finns det en icke obetydlig risk för att man vid resursfördelningen prioriterar annan angelägen brottsutredande verksamhet högre än internutredningsverksamheten. Denna risk förstärks enligt JO av det förhållandet att utredningar av anmälningar mot poliser inte hör till de särskilt prioriterade verksamhetsområden som brukar anges i budgetpropositionen. Eftersom inte heller åklagarna har något inflytande över Polisens organisation eller dess resursfördelning, saknar det betydelse för möjligheterna att få till stånd en tillfredsställande handläggning hos Polisen av ärenden med klagomål mot polisen, att åklagare leder utredningarna.

Problemet med att inte kunna styra Polisens resursanvändning menar JO hade stor betydelse för beslutet att inrätta en särskild ekobrottsmyndighet. Enligt JO finns många likheter vad gäller de krav som måste ställas på verksamheten för ekobrottsbekämpning och för handläggningen av anmälningar mot poliser. Båda verksamheterna kräver stora resurser i förhållande till verksamhetens omfattning angiven i antal ärenden, och de förutsätter båda kontinuitet i verksamheten och tillgång till välutbildad utredningspersonal med särskild kompetens för uppgiften.

JO ifrågasätter om tillsynen av handläggning av disciplinärenden är tillräcklig. JO anför att ett ytterst litet antal av anmälningarna mot polisiära befattningshavare leder till åtal (mindre än 1 procent år 1999). Om en anmälan skall lämnas till Statens ansvarsnämnd

eller personalansvarsnämnd avgörs vanligen av myndighetschefen. Handläggningen i Polisens personalansvarsnämnd kontrolleras av polisstyrelsen. JO menar dock att även om denna insyn är av värde, är den sannolikt inte känd av allmänheten och den kan inte heller ha samma förtroendeskapande effekt som en kontroll utövad av ett organ som är fristående i förhållande till polismyndigheten. Handlingarna i en förundersökning förblir också belagda med sekretess om inte åtal väcks, vilket får till följd att utrymmet för insyn i verksamheten genom medierna är mycket begränsat.

Den nuvarande ordningen för handläggning av anmälningar mot poliser bygger på uppfattningen att objektivitet och hög kvalitet i utredningsverksamheten garanteras av förhållandet att verksamheten leds av särskilt kvalificerade åklagare. Åklagarväsendet är också organisatoriskt skilt från Polisen. JO påpekar dock att regleringen i polisförordningen om det särskilda förfarandet för handläggning av anmälningar mot poliser inte utgör någon form av tillsyn över Polisen. Syftet med reglerna är att säkerställa ett särskilt snabbt åklagarinträde. Sedan ett ärende överlämnats till åklagaren skall det handläggas på samma sätt som vilket åklagarlett ärende som helst. Huvuddelen av de brister som konstaterades i anslutning till JO:s inspektioner hänförde sig också till åklagarnas handläggning av ärendena. JO anför att det bl.a. mot denna bakgrund är viktigt att tillsynen av handläggningen av anmälningar mot poliser avser såväl polisens som åklagarens roll i sammanhanget.

I motsats till vad som gäller i fråga om anmälningar mot poliser finns inte några av statsmakterna beslutade regler om handläggning av anmälningar mot åklagare. Denna fråga regleras i Riksåklagarens föreskrifter. Regleringen innebär att det är överåklagaren som har att pröva om det finns skäl att inleda förundersökning i anledning av en anmälan mot en åklagare, dvs. att han eller hon själv fattar beslut om att inte inleda förundersökning och att frågan om att fatta beslut om att inleda en sådan undersökning fattas av Riksåklagaren först sedan överåklagaren överlämnat ärendet till denne. Denna ordning medför enligt JO att det finns en icke obetydlig risk för oenhetlighet i praxis i fråga om att överlämna handläggningen av ett ärende till Riksåklagaren hos de olika åklagarmyndigheterna och att lika fall därför kan behandlas olika. Därtill finns en risk för att överåklagarnas opartiskhet vid handläggningen av ärenden avseende befattningshavare vid den egna myndigheten kan ifrågasättas. I förhållande till vice överåklagaren

ifrågasätter JO om inte överåklagaren faktiskt befinner sig i en formlig jävssituation eftersom vice överåklagaren är dennes ställföreträdare. Det är endast i de fall som överåklagaren anser att förundersökning bör inledas som man med säkerhet vet att ett organ utanför den egna åklagarmyndigheten, nämligen Riksåklagaren, får kännedom om frågan.

6.2.3 Osmo Vallo-utredningen (SOU 2002:37)

I sina överväganden och förslag har utredningen ansett att ur effektivitets- och rättssäkerhetssynpunkt är det mest lämpliga att åklagare är förundersökningsledare i handläggningen av anmälningar mot poliser och att det är poliser som verkställer brottsutredningarna. Utredningen har påpekat vikten av att åklagaren är aktiv i sitt ledarskap, att verksamheten är organiserad så att polis och åklagare kan utföra en effektiv förundersökning samt att det finns tillräckliga resurser avsatta för verksamheten hos såväl åklagarmyndigheten som polismyndigheten. Utredningen vill dock inte uttala sig i frågan om det finns tillräckliga skäl att organisatoriskt sammanföra Polisens internutredningsenheter med åklagarna, utan anser att detta bör undersökas av denna kommitté.

II Överväganden och förslag

7 Den ordinära tillsynen

7.1 Vilken inriktning och vilket innehåll bör den ordinära tillsynen över polis och åklagare ha?

7.1.1 Vilken inriktning?

Kommitténs bedömning: Den ordinära tillsynen bör vara inriktad på att – i former som säkerställer demokratisk insyn och kontroll – dels *upptäcka de fel och brister* som kan finnas i polis- eller åklagarverksamheten, dels *klarlägga orsakerna till deras uppkomst*, dels *informera dem som bedriver verksamheten* om allt detta. Inriktningen bör också vara att sedan granska dels att *felen och bristerna avhjälps*, dels att *orsakerna till deras uppkomst åtgärdas*.

Om orsaken till fel eller brist bör åtgärdas genom organisatoriska förändringar eller författningsändringar skall *frågan aktualiseras hos rätt instans*.

Också tillsyn för vilken ansvaret anförtrotts chefen eller styrelsen för den myndighet som skall granskas kan – rätt utförd – uppfylla syftet med tillsyn.

Utgångspunkter

Enligt direktiven ingår i kommitténs uppdrag att granska den ordinära tillsynen över Polisen och åklagarväsendet i syfte att säkerställa att medborgarnas krav på en demokratisk insyn och kontroll tillgodoses på bästa sätt (se bilaga 1). Innan vi redovisar kommitténs närmare överväganden, bör klargöras vilken inriktning den ordinära tillsynen över polis och åklagare bör ha.

Som redovisats i avsnitt 3.2.3 har Tillsynsutredningen i uppdrag att undersöka hur den statliga tillsynen kan göras tydligare och effektivare. I samma avsnitt finns en sammanfattning av Tillsynsutredningens förslag i delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14). Det kan ifrågasättas i vad mån förslaget – och eventuellt kommande förslag om införande av en gemensam tillsynslag med gemensamma fullföljdsbestämmelser och sanktionsbestämmelser – har betydelse för den ordinära tillsynen över polis och åklagare. Den tillsyn som skall utövas över polis och åklagare skiljer sig nämligen väsentligt från den tillsyn som Tillsynsutredningen haft i blickfånget. Tillsynsutredningens förslag är mycket vittomfattande och avser inte minst statlig tillsyn över verksamhet som bedrivs av annan än en statlig myndighet, exempelvis av kommun eller privaträttsligt organ. Förvaltningspolitiska kommissionen har benämnt sådan tillsyn som samhällskontroll och statlig tillsyn över statlig verksamhet som förvaltningskontroll (se SOU 1997:57 s. 95); kommitténs uppdrag avser inte samhällskontroll utan förvaltningskontroll och enbart kontroll av polis och åklagare.

Det övergripande syftet med ordinär tillsyn

Det behövs en ambitiös tillsyn av polis- och åklagarmyndigheterna. I verksamheterna, som har avsevärd omfattning, avgörs frågor som är ingripande för den enskilde och som avser grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Frågorna avgörs under sekretess. Om verksamheterna inte fungerar som de skall eller inte har medborgarnas förtroende kan respekten för demokratin och demokratiskt fattade beslut undergrävas. 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. Frågan blir då inledningsvis vilken inriktning tillsynen bör ha för att den på bästa sätt skall kunna bidra till detta.

Inriktningen

Den ordinära tillsynen över polis och åklagare bör 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 om felen och bristerna samt orsakerna. Det bör också uppmärksammas om fel och brister har sin grund i värderingar och attityder till de medborgerliga fri- och rättigheter som är grundläggande för vårt samhällsskick. Information skall lämnas inte bara till den myndighet eller enhet där felet har begåtts eller bristerna finns, utan till alla myndigheter i organisationen. Det ankommer på den myndighet där felet eller bristen finns att dels avhjälpa felet eller bristen, dels åtgärda orsaken till uppkomsten av felet eller bristen, men det ankommer på alla myndigheter i organisationen att vidta de åtgärder som krävs för att motsvarande fel eller brist inte skall uppstå i deras verksamhet.

I den mån tillsynen visat på fel eller brister bör dessutom – inom ramen för tillsynen – uppföljning ske. Därvid granskas dels vad som gjorts för att avhjälpa felet eller bristen och åtgärda orsaken till uppkomsten av felet eller bristen, dels vilka effekter som åtgärderna medfört.

Alla de fel och brister som upptäcks genom tillsyn har emellertid inte en orsak som kan åtgärdas av den myndighet inom vilken felet eller bristen finns. I vissa fall har fel eller brister sin grund i hur verksamheten är organiserad. I andra fall kan de bero på att författningsregleringen på ett visst område är mindre lämplig eller otydlig. Sådana fel och brister kräver organisatoriska förändringar respektive författningsändringar. I vissa av de fall i vilka det krävs organisatoriska förändringar kan dessa göras av den enskilda myndigheten; i andra fall krävs att förändringarna bestäms av annan myndighet i organisationen. Vissa organisationsförändringar kräver författningsändringar. Information om de upptäckta felen och bristerna samt orsaken till dem måste lämnas till den instans som har möjlighet att vidta de förändringar som krävs.

Cirka 60 procent av Polisens verksamhet avser annat än att utreda brott. I fråga om Polisen bör tillsynen vara inriktad också på denna del av verksamheten, såsom exempelvis det brottsförebyggande arbetet och uppgiften att hålla allmän ordning i samhället. Också de prioriteringar som polismyndigheterna gör för sin verksamhet bör granskas inom ramen för tillsynen.

Kan det övergripande syftet med tillsynen uppnås om chefen eller styrelsen har ansvaret för tillsynen?

En särskild fråga är huruvida det övergripande syftet med tillsynen kan uppnås om ansvaret för tillsynen anförtros chefen eller styrelsen för den myndighet som skall underkastas tillsyn.

Utmärkande för tillsyn i egentlig bemärkelse är som Justitieombudsmannen har framhållit (JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 211) att den utövas av en överordnad myndighet eller av någon annan som är fristående i förhållande till den kontrollerade myndigheten. Chefen för myndigheten har redan enligt 7 § verksförordningen ansvar för att myndighetens verksamhet kontrolleras. Ansvaret för ordinär tillsyn går emellertid längre än det kontrollansvar som chefen har enligt verksförordningen.

Det är självfallet en stor fördel om ansvaret för tillsynen lämpligen kan anförtros ett kompetent organ som är väl insatt i verksamheten men ändå helt fristående i förhållande till den kontrollerade myndigheten. Under den tid då operativ statlig verksamhet i stor utsträckning bedrevs av ett flertal små lokala eller regionala myndigheter med regionala eller centrala chefsmyndigheter kunde detta ofta enkelt uppnås; hela tillsynsansvaret anförtroddes chefsmyndigheten. Nu bedrivs operativ statlig verksamhet i stor utsträckning i ett fåtal stora regionala eller centrala myndigheter. Under dessa förhållanden är det emellanåt vanskeligare att hitta en lösning som innebär att ansvaret för tillsynen – med bibehållen intensitet och kvalitet i tillsynsarbetet – kan anförtros enbart en helt fristående instans. När det övervägs vilken eller vilka instanser som skall ha ansvaret för tillsynen bör inte bara en principiell utan också en mer pragmatisk syn få göra sig gällande; annars finns risk för att tillsynsarbetet inte kommer att motsvara de krav som ställs. Detta synsätt kan medföra att visst ansvar läggs också på myndighetens chef eller styrelse, om inte någon annan lösning framstår som lämpligare. Önskemålet om tillsyn av fristående får då beaktas av chefen eller styrelsen när det bestäms vilka personer som skall anlitas för att på chefens eller styrelsens uppdrag utföra det faktiska tillsynsarbetet.

Kommitténs slutsats är att tillsyn som anförtrots chefen eller styrelsen kan – rätt utförd – uppfylla det övergripande syftet med tillsynen.

7.1.2 Vilket innehåll?

Kommitténs förslag: Innehållet i den ordinära tillsynen över polis och åklagare skall 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, att verksamheten bedrivs effektivt och – i fråga om Polisen – att förvaltningen fungerar väl.

Kommitténs bedömning: Granskningen av polisens och åklagarnas verksamhet avseende brottsutredning bör vara samordnad så att granskningen belyser hela brottsutredningsverksamheten, dvs. såväl polisens som åklagarnas insatser.

Som redovisats i avsnitt 3.2 har uttalats att tillsyn i första hand innebär kontroll av att författningar efterlevs (se Riksdagens revisorers förslag till riksdagen 1994/95:RR9 s. 2). I samma avsnitt framgår att det ansetts att tillsyn också innebär kontroll av att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de riktlinjer och mål som riksdag och regering beslutat om. Även rådgivning och information har ibland räknats till tillsyn.

I kapitel 3 har redogjorts för hur innehållet i tillsynen över polis och åklagare för närvarande beskrivs i författning. För att fullgöra sitt tillsynsuppdrag får både Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren meddela föreskrifter och allmänna råd samt i övrigt lämna råd och upplysningar till polis respektive åklagare i deras verksamhet. Med andra ord har såväl Rikspolisstyrelsen som Riksåklagaren en normerande och en rådgivande funktion. En viktig del av tillsynen över åklagarna utgörs av högre åklagares rätt att överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare och att överpröva hans eller hennes beslut.

I fråga om såväl polis som åklagare bör den ordinära tillsynen ha som innehåll att *granska* verksamheten.

För det första skall det ske en rättslig tillsyn. Därmed avses tillsyn av i första hand att *beslut fattas i enlighet med lagar, förordningar och av myndighet utfärdade föreskrifter*. Denna tillsyn skall även avse att *fattade beslut är försedda med de skäl som krävs*. Det skall också granskas huruvida *besluten fattas i rätt tid*. Därmed avses inte endast att de i lag reglerade tidsfristerna följs (se t.ex.

bestämmelserna om kvarstannande för förhör och häktningsframställning i 23 kap. 9 § respektive 24 kap. 12 § RB) utan också att beslut fattas med sådan skyndsamhet som det enskilda ärendet kräver. Som exempel kan nämnas att en förundersökning skall avslutas så snart det är möjligt och att beslut om åtal skall fattas i anslutning därtill (se 23 kap 4 § andra stycket och 20 § RB). Tillsynen skall också innehålla en granskning av att *rättstillämpningen uppfyller kraven på rättsäkerhet, följdriktighet och enhetlighet.*

För det andra skall det ske en tillsyn av att *verksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer* som riksdagen och regeringen har lagt fast. Det skall också ske en granskning av att *verksamheten bedrivs effektivt.* Härigenom klarläggs huruvida verksamheten bedrivs med en god resurshushållning och huruvida den är organiserad på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå avsedda resultat och fastlagda mål.

I fråga om Polisen, som har en omfattande och betydelsefull förvaltning riktad mot allmänheten, bör tillsynen dessutom – liksom för närvarande – avse en granskning av att förvaltningen fungerar väl.

Också polisens faktiska handlande i olika situationer skall granskas; det är inte tillräckligt att skriftliga beslut granskas.

Såväl polis som åklagare är verksamma inom brottsutredningsverksamheten. Förundersökning leds i vissa fall av åklagare och i andra fall av polis. Tillsynen över brottsutredningsverksamheten bör samordnas så att den belyser såväl polisens som åklagarnas arbete. Resultatet av tillsynen ger då en helhetsbild av hur brottsutredningsverksamheten fungerar. En sådan helhetsbild erhålls inte om det i stället sker tillsyn enbart av t.ex. Polisens brottsutredningsverksamhet. Det sagda innefattar inte något ställningstagande till frågan vem som skall utföra denna samordnade tillsyn; den frågan återkommer vi till nedan.

7.2 Finns det brister i tillsynen över Polisen?

Kommitténs bedömning: Tillsynen över Polisen behöver förbättras när det gäller

- att se till att det tas fram, analyseras och sprids information inom verksamheten om följande statistiska uppgifter avseende brottsutredningsverksamheten, nämligen dels handläggnings- och genomströmningstider, dels antalet inkomna och avslutade ärenden (dvs.

balansläget vid olika tidpunkter), dels andelen misstänkta som blivit föremål för lagföringsbeslut

- 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

- tillsynen på lokal nivå.

Redan inledningsvis skall erinras om att kommitténs uppdrag är att undersöka om det finns brister i tillsynen över Polisen och inte att undersöka vilka fel eller brister som finns i Polisens operativa verksamhet eller hur dessa kan åtgärdas. Uppdraget att reda ut de senare nämnda frågorna har lämnats till bl.a. Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) och Polisverksamhetsutredningen (se avsnitt 3.3.1).

I avsnitt 3.3.2 har redovisats hur Rikspolisstyrelsen i dag bedriver sin tillsynsverksamhet. Frågan är om de fel och brister som finns i Polisens verksamhet upptäcks genom den tillsyn som utövas.

Av en inom kommittén upprättad sammanställning över de inspektioner som gjorts avseende brottsutredningsverksamheten inom Polisen och åklagarväsendet under tiden den 1 januari 1999 – den 31 juli 2001 framgår att det inom Polisen har fattats felaktiga beslut och att det funnits brister i verksamheten. Sammanställningen visar att Rikspolisstyrelsen vid sina inspektioner bl.a. har upptäckt att s.k. förstahandsåtgärder inte genomförts i den utsträckning som varit påkallad, dvs. att bestämmelserna i 23 kap. 3 § tredje stycket RB och 3 a § förundersökningskungörelsen inte följts. Inte heller har tillräckliga andrahandsåtgärder vidtagits. Inspektionerna har också visat på brister i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 22 § RB om förenklad förundersökning. Andra brister som upptäckts är att brottsutredningarna inte handlagts med den skyndsamhet som regleras i 4 § andra stycket samma kapitel. Vid inspektionerna av i regleringsbrev prioriterade områden har man bl.a. upptäckt att det saknas tillräcklig kunskap om

brottet grov kvinnofridskränkning och om hur ett brott med rasistiskt motiv påverkar straffvärdet (4 kap. 4 a § andra stycket respektive 29 kap. 2 § 7 p. BrB).

En granskning av Rikspolisstyrelsens inspektionsprotokoll ger enligt kommitténs uppfattning vid handen att inspektioner innefattande aktgranskning är ett ändamålsenligt sätt att upptäcka fel och brister i handläggningen av enskilda ärenden och även i verksamheten i stort. Genom inspektionerna sker dels en rättslig tillsyn, dels en tillsyn för att granska huruvida de riktlinjer och prioriteringar som statsmakterna lagt fast för verksamheten efterlevs och huruvida verksamheten bedrivs effektivt. Kommitténs granskning har omfattat endast inspektionsprotokoll avseende den brottsutredande verksamheten. Genom Rikspolisstyrelsens inspektioner torde emellertid fel och brister i Polisens övriga verksamhet också komma i dagen.

Emellertid tyder sammanställningen på att vissa brister som finns i Polisens verksamhet inte upptäcks genom Rikspolisstyrelsens tillsyn. I synnerhet gäller det alltför långa handläggningstider inom brottsutredningsverksamheten; också alltför hög andel anmälningar som utan tillräckliga utredningsåtgärder skrivs av bör nämnas i sammanhanget. Det skall noteras att ett av de uppsatta målen för Polisen år 2002 var att genomströmningstiderna skulle minska; ett av målen för kriminalpolitiken var att förkorta tiden från brottsanmälan till dom och verkställighet. Förbättringar krävs när det gäller att ta fram, analysera och sprida information om statistiska uppgifter avseende brottsutredningsverksamheten. Därvid avser kommittén uppgifter om dels handläggning- och genomströmningstider, dels antalet inkomna och avslutade ärenden (dvs. balansläget vid olika tidpunkter), dels andelen misstänkta som blivit föremål för lagföringsbeslut. Som angetts i avsnitt 3.3.2 finns en modell för hantering av statistiska uppgifter, Nationella resultatmodellen. Den bör utvecklas och synliggöras i verksamheten. Rikspolisstyrelsen har också inlett ett arbete med just detta.

Kommitténs undersökningar visar också att det behövs förbättringar när det gäller att inom verksamheten dels sprida information om upptäckta fel och brister, dels få genomslag för den lämnade informationen och för förändringsförslag. Det ankommer på myndighetschefen att se till att den lämnade informationen och förändringsförslagen används i det dagliga arbetet för att därigenom få genomslag i verksamheten. Att Rikspolisstyrelsens förslag till åtgärder för att bota brister i verksamheten emellanåt

inte får genomslag framgår bl.a. av följande. Sedan flera fel och brister i brottsutredningsverksamheten upptäckts vid en inspektion vid en polismyndighet år 1999 gjordes två ytterligare inspektioner. Vid den sista inspektionen år 2001 kvarstod brister; endast vissa förbättringar hade skett.

Vid nyss nämnda uppföljande inspektioner upptäcktes således att åtgärder för att undanröja fel och brister samt orsaken till deras uppkomst inte vidtagits i erforderlig utsträckning. Kommittén är emellertid inte övertygad om att granskningen av dels vilka åtgärder som vidtagits i fråga om upptäckta fel och brister, dels vilka resultat som uppnåtts genom dessa åtgärder, alltid är så ambitiös som vore önskvärt.

Vid ett seminarium år 2002, där tio av landets 21 polismyndigheter var representerade, framkom att det hos flera polismyndigheter saknades kännedom om dels på vilka områden inspektioner gjorts och vilka fel och brister som upptäckts vid dessa, dels hur inspektionsprotokollen görs tillgängliga (bl.a. publiceras de på Polisens intranät). Inspektionsprotokollen skickas inte regelmässigt till samtliga polismyndigheter.

I avsnitt 3.3.2 har vi redogjort för Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarens gemensamma inspektioner. Dessa inspektioner innebär samordnad granskning av polisens och åklagarnas arbete inom brottsutredningsverksamheten. Resultatet av inspektionerna ger en helhetsbild av hur brottsutredningsverksamheten fungerar i det inspekterade avseendet. Enligt kommitténs uppfattning bör tillsynen över Polisen i ökad utsträckning samordnas med tillsynen över åklagarna såvitt gäller brottsutredningsverksamheten, så att resultatet av tillsynen oftare än nu ger en dylik helhetsbild.

Tillsynen över Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utövas av Rikspolisstyrelsen. Säpo/Rikskrimkommittén har föreslagit att tillsynen över den föreslagna centrala polisen – nuvarande Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen – skall utövas, inte av Rikspolisstyrelsen utan av en oberoende nämnd (se avsnitt 3.3). Kommittén ansåg således att det behövs en förbättrad kontroll av den verksamhet som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen bedriver; kommitténs uppfattning är av betydelse oavsett huruvida den föreslagna centrala polisen inrättas eller inte. Kommitténs förslag har remissbehandlats och remissvaren beträffande frågan om en särskild oberoende nämnd varierar (se åter avsnitt 3.3).

Vi instämmer i bedömningen att tillsynen över Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens verksamhet behöver förbättras.

I förnyelsepropositionen uttalade regeringen att den allmänna och övergripande tillsyn som rör det polisoperativa arbetet bör ankomma på de lokala nivåerna (prop. 1989/90:155 s. 70; se 3 kap. 1 § polisförordningen om polisstyrelsens uppgifter i detta hänseende). Av Rikspolisstyrelsens inspektion under våren 2001 av polismyndigheternas egenkontroll framgår emellertid att det i princip inte förekom någon tillsynsverksamhet vid myndigheterna (utom vid en av dessa). Denna bild bekräftades vid ovannämnda seminarium; ett förändringsarbete pågår dock i detta avseende.

Också på lokal nivå bör tillsynen över Polisen samordnas med tillsynen över åklagarna såvitt gäller brottsutredningsverksamheten, så att den önskvärda helhetsbild som ovan nämndes kan erhållas.

7.3 Finns det brister i tillsynen över åklagarna?

Kommitténs bedömning: Tillsynen över åklagarna behöver förbättras såvitt avser

- den rättsliga tillsynen
- samordningen med tillsynen över Polisen.

Riksåklagaren använder sig i stor omfattning av verksamhetsstatistik i sin tillsynsverksamhet. Statistiken presenteras i en resultatmodell som avser områdena lagföring, genomströmning och produktionsförändring. Se avsnitt 3.4.2.

Resultatmodellen synes ha fått fullt genomslag i den regionala och lokala åklagarverksamheten. Det sätt på vilket resultatet redovisas (se bilaga 4) synes ha bidragit till att alla – från den regionala åklagarmyndigheten till den enskilde åklagaren – strävar efter förbättringar i de avseenden som redovisas. Riksåklagarens årsredovisning för år 2001 (s. 6-7) bekräftar också att verksamhetsresultatet har förbättrats; handläggningstiderna har förkortats, lagföringen har ökat eller varit densamma, balanserna har minskat och produktivitet har ökat. Eftersom resultatet av verksamhetsstatistiken finns tillgängligt på Riksåklagarens externa hemsida kan även allmänheten få en uppfattning om hur läget i åklagarverksamheten är.

Verksamhetsstatistiken och dess användning medför att vissa fel och brister upptäcks, nämligen långa handläggnings- och genomströmningstider, låg lagföringsprocent och låg produktivitet. Eftersom det är möjligt att genom resultatmodellen granska handläggningen på detaljnivå är det möjligt att granska t.ex. hur ärenden

med särskilda brottstyper rent statistiskt har handlagts. Med användning av Riksåklagarens resultatmodell skulle sådana balanser av brottsutredningsärenden som JO påtalade efter en inspektion av en polismyndighet och en åklagarkammare år 2000 (beslut 2001-04-27, Dnr 3205-2000) inte undgå upptäckt. Riksåklagarens tillsyn innehåller alltså en granskning av att åklagarverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdag och regering har lagt fast beträffande lagföring och genomströmning och att verksamheten bedrivs effektivt.

Kommittén övergår till att behandla frågan om den rättsliga tillsynen över åklagarverksamheten (om begreppet rättslig tillsyn, se avsnitt 7.1.2).

JO har påpekat att "den verksamhet som framstår som kärnan i Riksåklagarens tillsynsverksamhet närmast kan betecknas som en på statistik och annan allmän information grundad kontroll av åklagarverksamhetens effektivitet, produktivitet och måluppfyllelse i övrigt" (ämbetsberättelsen 2000/01 s. 214). För att den rättsliga kvaliteten i åklagarnas arbete skall kunna granskas måste analysen av verksamhetsstatistiken kompletteras med annan form av tillsyn.

Vad avser frågan om beslut fattats i rätt tid kan naturligtvis en analys av verksamhetsstatistiken visa om handläggningen varit skyndsam eller inte. Som redovisat i avsnitt 3.4.2 sker vidare en löpande granskning av att de lagstadgade tidsfristerna för anhållande och häktning iakttas genom att anhållningsliggarna granskas månatligen. Däremot sker i princip ingen granskning av Riksåklagaren av att övriga tidsfrister – såväl preciserade till visst antal dagar som mer generellt bestämda – iakttagits. Granskning i enskilda ärenden av att beslut fattats i enlighet med gällande författningar, att besluten varit försedda med de skäl som krävts och att rättstillämpningen varit rättssäker, följdriktig och enhetlig genomförs i princip inte heller. Inspektionsverksamhet i Riksåklagarens regi, som innefattar aktgranskning, är nämligen ovanlig.

Genom överåklagarnas överprövningsverksamhet sker en granskning av enskilda åklagares beslut. Överprövningsverksamheten är ett effektivt verktyg för den rättsliga tillsynen över åklagarnas arbete. Emellertid sker denna granskning i princip endast efter begäran om överprövning från enskild. Av den sammanställning över utförda inspektioner som nämndes i avsnitt 7.2 framgår att hos vissa åklagarmyndigheter sker som ett komplement till överprövningsverksamheten en mer eller mindre återkommande tillsyn med inslag av aktgranskning. Åklagarmyndig-

heterna gör också regelbundna tillsynsbesök vid en eller flera åklagarkammare. Antalet inspektioner varierar, men under den av kommittén granskade perioden – den 1 januari 1999 till den 31 juli 2001 – gjordes vid åklagarmyndigheterna mellan ett och 14 tillsynsbesök.

Kommitténs slutsats är att tillsynen över åklagarna behöver förbättras såvitt avser den rättsliga tillsynen. Riksåklagaren har påbörjat ett sådant arbete och lagt fast ramarna för ett kvalitetsprogram.

Tillsynen över åklagarna behöver också förbättras – såväl på central som regional nivå – när det gäller samordningen med tillsynen över Polisen så att tillsynen över brottsutredningsverksamheten ger en helhetsbild, dvs. belyser såväl polisens som åklagarnas insatser. Vi hänvisar till vad vi anförde om Polisen i föregående avsnitt.

Det som anförts i detta avsnitt avser också Ekobrottsmyndigheten.

7.4 Kan bristerna åtgärdas inom ramen för nuvarande organisation?

7.4.1 Polisen

Kommitténs förslag: Rikspolisstyrelsens styrelse bör anförtros ansvaret för tillsynen över Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens verksamhet.

Polisstyrelserna bör åläggas att årligen upprätta en verksamhetsplan för tillsynen. Polisstyrelserna skall kunna när som helst revidera planerna.

Kommitténs bedömning: De förbättringar som krävs i fråga om tillsynen över polismyndigheternas verksamhet kan genomföras inom ramen för dels Rikspolisstyrelsens, dels de lokala polisstyrelsernas tillsynsverksamhet.

Kommittén har i avsnitt 7.2 funnit att tillsynen över Polisen behöver förbättras i olika avseenden. När det gäller den tillsyn som idag sker på central nivå, dvs. av Rikspolisstyrelsen, har kommittén funnit att förbättringar behöver ske i fem huvudsakliga avseenden, nämligen såvitt avser

- användningen av vissa statistiska uppgifter

- spridningen av information om resultatet av tillsynsarbetet
- granskningen – efter påpekanden i samband med genomförd tillsyn – av dels vidtagna åtgärder, dels åtgärdernas effekter
- samordningen med tillsynen över åklagarna
- tillsynen över Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen.

Såvitt gäller de fyra förstnämnda av dessa förbättringar är det kommitténs uppfattning att de kan genomföras inom ramen för nuvarande organisation, dvs. av Rikspolisstyrelsen, och att – sedan de genomförts – den tillsyn över polismyndigheterna som sker på central nivå uppfyller det övergripande syfte som kommittén angivit i avsnitt 7.1.1. Kommittén har därvid beaktat att Rikspolisstyrelsens styrelse säkerställer den demokratiska insynen och kontrollen.

I fråga om tillsynen över Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen gör kommittén följande överväganden.

I allmänhet gäller att ansvaret för tillsyn bör anförtros en kompetent instans som är väl insatt i verksamheten men ändå är så fristående från den granskade myndigheten som möjligt; dessutom skall demokratisk insyn och kontroll åstadkommas genom tillsynen (se avsnitt 7.1).

Som Säpo/Rikskrimkommittén har uttalat (se avsnitt 7.2) finns vissa skäl som talar för att tillsynen över den verksamhet som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen bedriver bör utövas av en oberoende nämnd; det är inte lämpligt att Rikspolisstyrelsen utövar tillsyn över sin egen operativa verksamhet. Ett alternativ, som inte fordrar inrättande av ett särskilt organ för uppgiften, är emellertid att Rikspolisstyrelsens styrelse anförtros tillsynsansvaret i nämnda hänseenden; styrelsen har redan som särskilt uppdrag att granska Säkerhetspolisens verksamhet (22 § RPS-förordningen). Styrelsen är visserligen inte oberoende i förhållande till Rikspolisstyrelsen. Styrelsens sammansättning – sex av åtta ledamöter är lekmän utsedda av regeringen – talar emellertid för att styrelsen kan granska verksamheten med tillräcklig grad av självständighet och tillföra granskningen ett lekmannainflytande som bidrar till att allmänheten får förtroende för granskningen. Härigenom stärks också den demokratiska insynen i och kontrollen av Rikspolisstyrelsens operativa verksamhet. Kommittén föreslår nämnda omfördelning av tillsynsansvaret från Rikspolisstyrelsen till Rikspolisstyrelsens styrelse.

För att få kvalitet och professionalism i tillsynsarbetet kan det faktiska tillsynsarbetet på styrelsens uppdrag utföras av för upp-

draget lämpliga personer. Styrelsen skall hos rikspolischefen kunna begära bistånd med personal. Styrelsen skall – för att undvika bindningar av jävskarakter – kunna anlita personer som inte är anställda inom Rikspolisstyrelsen. Om styrelsen önskar kan tillsynsarbetet bedrivas på sätt som i dag sker inom Rikspolisstyrelsens tillsynsenhet, dvs. genom att man lånar in personer från en lokal polismyndighet som utför arbetet. Eftersom det inte är Rikspolisstyrelsens verksamhet som förvaltningsmyndighet som skall granskas, utan Rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens operativa verksamhet, får dessa personer anses tillräckligt fristående för att anlitas för arbetet.

Det nu lämnade förslaget innebär ingen annan förändring än att Rikspolisstyrelsens styrelse flyttar fram sin befogenhet vad gäller tillsynen över den operativa verksamhet som Rikspolisstyrelsen bedriver. Den tillsyn som Registernämnden utövar över Säkerhetspolisens registerhantering och som Datainspektionen utövar (se avsnitt 3.5.5-6) påverkas inte av förslaget.

I 3 kap. 1 § PF anges att polisstyrelsen skall ”se till” att polisarbetet bedrivs enligt givna prioriteringar och riktlinjer, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättsäkerhetens krav, att förvaltningen fungerar väl och att verksamheten är organiserad på ett ändamålsenligt sätt. Även om man i författningstexten inte valt ordet ”tillsyn” är detta just vad som avses. Man skall lägga märke till att det polisstyrelsen har att granska i sin tillsyn är detsamma som anges för Rikspolisstyrelsens tillsynsansvar (se 7 § PL och 2 a § RPS-instruktionen). Kommittén har i avsnitt 7.2 funnit att tillsynen som idag skall ske på lokal nivå, dvs. av respektive polisstyrelse, måste förbättras; av nämnda avsnitt framgår att lokal tillsyn förekommer i mycket begränsad utsträckning.

Kommittén finner angeläget att polisstyrelserna uppmärksammas på sitt ansvar i detta hänseende och att de fortsättningsvis aktivt arbetar med tillsynsfrågorna. Polisstyrelsernas sammansättning – lekmän dominerar – säkerställer att deras tillsyn innebär demokratisk insyn och kontroll. Kommittén anser att polisstyrelserna bör aktiveras bl.a. genom att de åläggs att årligen fastställa en verksamhetsplan för tillsynsarbetet. Dessutom bör deras tillsynsansvar slås fast i polislagen och polisförordningen. I planen bör anges riktlinjer för tillsynsverksamheten; men det kan också anges hur verksamheten i stora drag skall organiseras och bedrivas. Det faktiska tillsynsarbetet kan utföras av personer som – för att undvika bindningar av jävskarakter – inte är anställda vid den polismyndighet som

granskas. Detta kan särskilt bli aktuellt när det gäller granskning av länspolismästaren och personal vid hans eller hennes stab. Redan i dag finns en fungerande administration vad gäller att låna personal av andra polismyndigheter.

Polisstyrelsernas tillsynsansvar bör inte kunna delegeras till polisenämnderna. En sådan möjlighet till delegering skulle nämligen kunna medföra att ansvaret delas upp på alltför många organ.

Polisstyrelserna bör vidare ha möjlighet att när som helst revidera sina verksamhetsplaner för tillsynsarbetet. Impulser till sådan revision kan komma t.ex. när vissa förhållanden uppmärksammas av allmänheten, andra myndigheter eller media.

Den lokala tillsynen över brottsutredningsverksamheten bör samordnas med tillsynen över åklagarnas brottsutredningsverksamhet.

7.4.2 Åklagarna

Kommitténs förslag: De förbättringar som krävs fordrar att – jämte Riksåklagaren – de överåklagare som är myndighetschefer har ett tillsynsansvar som framgår av författning; det ansvaret går längre än deras ansvar som myndighetschefer.

Av underrättelser om vissa beslut, som kan bli föremål för överprövning, skall framgå hur den enskilde skall agera för att överprövning skall ske.

Kommittén har i avsnitt 7.3 funnit att tillsynen över åklagarna behöver förbättras såvitt gäller dels den rättsliga tillsynen, dels samordningen med tillsynen över Polisen.

Enligt kommitténs uppfattning krävs förbättringar på såväl central som regional nivå.

I fråga om Riksåklagarens tillsynsverksamhet anser kommittén att inspektioner innefattande aktgranskning måste genomföras i större utsträckning än för närvarande; det övergripande syftet med rättslig tillsyn kan annars inte uppnås. Kommittén förespråkar emellertid inte att inspektionerna blir dominerande som metod i tillsynsverksamheten; dessa bör ses som ett värdefullt komplement till nuvarande tillsynsverksamhet. Det arbete som Riksåklagaren påbörjat vad avser en komplettering av verksamhetsresultatet med en långsiktig kvalitetsutveckling och kvalitetsuppföljning i åklagarverksamheten är i linje med vad kommittén förordar om innehållet i tillsynen. Om det sagda iakttas och tillsynen av brottsutrednings-

verksamheten samordnas med Rikspolisstyrelsens tillsyn över Polisens brottsutredningsverksamhet är det kommitténs uppfattning att den tillsyn över åklagarmyndigheterna som sker på central nivå uppfyller det övergripande syftet som kommittén angivit i avsnitt 7.1.1.

Kommittén har därvid beaktat att Rådgivande nämnden hos riksåklagaren säkerställer den demokratiska insynen och kontrollen. Liksom i dag bör nämnden inte ha rätt att behandla en tillsynsfråga i ett enskilt fall; nämnden skall inte pröva frågor som rör en enskild åklagares handlande eller beslutsfattande (se 5 § RÅ-instruktionen, se även avsnitt 3.4.3). Däremot skall Rådgivande nämnden informeras om och lämna synpunkter på övergripande frågor i Riksåklagarens tillsynsverksamheten.

De överåklagare som är myndighetschefer skall – som andra myndighetschefer – kontrollera verksamheten enligt 7 § verksförordningen. För att den rättsliga tillsynen över åklagarna skall förbättras tillräckligt bör nämnda överåklagare därutöver bära samma tillsynsansvar som Riksåklagaren; att de gör det bör också framgå av författning. Det förhållandet att överåklagarna är chefer för de myndigheter som skall granskas hindrar inte att de åläggs nämnda ansvar, se avsnitt 7.1.1. Det faktiska tillsynsarbetet kan – för att undvika bindningar av jävskaraktär – utföras av andra än anställda inom den åklagarmyndighet som skall granskas. Den regionala tillsynen över brottsutredningsverksamheten bör vidare samordnas med tillsynen över Polisens brottsutredningsverksamhet.

Överprövningsinstitutet är ett viktigt verktyg för tillsynen. Huruvida överprövningsförfarandet bör författningsregleras har diskuterats flera gånger; vid samtliga tillfällen har slutsatsen blivit att en sådan reglering inte behövs. Kommittén har inte funnit skäl att göra en annan bedömning.

Det är emellertid i vissa fall viktigt att den som är berörd av ett beslut får kännedom om att överprövning kan ske. De fall vi avser är när åklagare har beslutat att inte inleda förundersökning, att förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas. Kommittén anser att det i författning bör slås fast att det av en under rättelse om ett sådant beslut skall framgå hur den enskilde skall agera för att överprövning skall ske.

Det som anförts i detta avsnitt avser också Ekobrottsmyndigheten.

7.5 Finns tillräckliga skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan?

Kommitténs bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över Polisen och åklagarna.

Enligt våra direktiv har kommittén till uppdrag att särskilt överväga om det finns skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över Polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet.

Det skäl som talar för inrättandet av ett sådant organ är att organet skulle bli oberoende. Att den som utövar tillsyn är självständig i förhållande till den som granskas är som kommittén uttalat i avsnitt 7.1.1 en stor fördel; det gäller både under granskningen och för allmänhetens förtroende för objektiviteten i granskningen.

Vissa skäl talar emellertid emot inrättandet av ett sådant organ.

För det första skulle organet komma att ha till uppgift endast att utöva tillsyn över polis och åklagare. Det bör krävas starka skäl för att inrätta ett nytt organ för en begränsad uppgift. Statsfinansiella skäl talar emot inrättandet av nya organ. Också önskemål om överskådlighet – eller med andra ord önskemål om en indelning av statlig verksamhet som inte är alltför komplicerad utan är enkel att uppfatta – talar emot; överblicken över verksamheten riskeras när nya organ inrättas.

För det andra skulle inrättandet av organet förändra strukturen inom Polisen och åklagarväsendet. Myndigheterna – och varje enskild tjänsteman – skulle ha att beakta auktoritativa uttalanden om sin verksamhet från – bortsett från nuvarande instanser – ytterligare ett organ. Detta framstår som en nackdel för verksamheten, på såväl central som regional och lokal nivå. När tillsynen sker nära själva verksamheten upptäcks dessutom i många fall fel och brister lättare och dessa och de bakomliggande orsakerna kan snabbare undanröjas och förhindras för framtiden.

För det tredje får ingen myndighet – inte ens ett tillsynsorgan – bestämma hur en myndighet skall besluta i ett enskilt ärende om det avser myndighetsutövning mot enskild (se 11 kap. 7 § RF). Liksom gäller för den extraordinära tillsynen skulle ett fristående tillsynsorgan således sakna den möjlighet som överprövningsinstitutet inom

åklagarverksamheten tillhandahåller att i efterhand ändra ett fattat beslut.

I avsnitt 7.4 har kommittén gjort bedömningen att nuvarande brister i tillsynen över polis och åklagare kan åtgärdas inom ramen för nuvarande organisation. Mot den bakgrunden och mot bakgrund av vad vi har anfört i detta avsnitt finner vi vid en samlad bedömning att det inte finns tillräckliga skäl för att inrätta ett särskilt tillsynsorgan.

8 Internutredningar

8.1 Utgångspunkter

Benämningen *internutredningar* är till viss del missvisande vad avser utredningar om brottsmisstankar mot polisanställda, eftersom utredningarna enligt nuvarande ordning leds av en åklagare och det utredningsarbete som poliser gör utförs på direktiv av åklagaren. Som Rikspolisstyrelsen anfört i sitt remissvar över Osmo Vallo-utredningen är begreppet emellertid så väl inarbetat att det skulle vara svårt att göra sig fri från det. – I fråga om utredningar av brottsmisstankar mot åklagare är benämningen, med den ordning som gäller idag, inte missvisande på samma sätt.

Kommitténs uppdrag är enligt direktiven att överväga om regleringen, organisationen, ledningen och handläggningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom Polisen och åklagarväsendet uppfyller de krav som måste ställas på en sådan verksamhet.

Med hänsyn till polisens arbetsuppgifter är det oundvikligt att det framförs påståenden om felaktig tjänsteutövning och användande av övervåld, m.m. Polisens huvuduppgifter, utöver att utreda brott, är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp samt att förebygga brott och andra störningar av allmän ordning och säkerhet (1 och 2 §§ PL). För att fullgöra detta uppdrag har polisen vissa maktbefogenheter, bl.a. rätten att ingripa med fysiskt våld. I 10 § PL anges att en polis får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd under vissa angivna förutsättningar. I 8 § PL anges att en polis under vissa omständigheter får tillgripa tvång om det behövs för att verkställa en tjänsteuppgift.

I avsnitt 4.3.3 har antalet anmälningar mot polis och åklagare redovisats. I samma avsnitt redovisas att antalet väckta åtal mot polisanställda är få i förhållande till anmälningarna. Av de undersökningar

som kommittén och andra har gjort framgår dels att en stor del av anmälningarna utgörs av klagomål om hur en polis uppträtt (de innefattar inte något påstående om att brottslig gärning har begåtts), dels att flertalet brottsanmälningar helt saknar fog. Det sagda bekräftas bl.a. av att förundersökning inleds i fråga om endast cirka 30 procent av anmälningarna och att vanliga avskrivningsgrunder är att gärningen ej utgör brott eller att det inte finns anledning att anta att brott har begåtts. Kommittén har under sitt arbete inte heller funnit stöd för att det annat än i rena undantagsfall, dvs. i de fall som JO har upptäckt, borde ha inletts förundersökning i fler ärenden än som skett eller att fler åtal borde ha väckts (jfr avsnitt 4.3.4).

I de ärenden i vilka anmälningarna kan vara befogade möter ofta betydande bevisproblem. Ofta var både anmälaren och de som har bevittnat händelsen påverkade av alkohol eller andra droger. Liksom inom vissa andra yrkeskårer, finns det inom Polisen – och särskilt mellan de poliser som dagligen arbetar tillsammans – ibland en missriktad kollegialitet. Därför kan det – dessvärre – inte förutsättas att poliser som bevittnat händelsen undantagslöst redogör för alla iakttagelser som de har gjort, vilket kan få till följd att åklagaren saknar bevisning för att kunna väcka åtal och för en fällande dom. Ett annat bevisproblem är att bevisningen inte alltid säkras i erforderlig omfattning och på rätt sätt. När en läkarundersökning skall göras för att undersöka skador på en målsägande eller en misstänkt, utförs denna t.ex. inte alltid av en rättsläkare (jfr avsnitt 4.3.1 och Ds 2003:3).

Det är av yttersta vikt att *alla* anmälningar utreds med stor omsorg, att de handläggs utan otillbörliga hänsyn, att utredningarna håller god kvalitet och slutförs skyndsamt samt att lagföring sker när så är befogat. I den allmänna debatten framförs emellanåt att poliser som misstänks för att ha begått brott inte lagförs eftersom det är poliser som utreder brottsligheten och poliserna håller varandra om ryggen. Det finns emellertid inte någon undersökning som visar att anmälningarna generellt sett inte utreds i tillbörlig ordning. Såvitt kommittén kunnat utröna är det tvärtom så att anmälningar mot polisanställda utreds med stor omsorgsfullhet och noggrannhet och att utredningarna i allmänhet håller hög kvalitet; det finns inte anledning att anta att de för utredningarna ansvariga åklagarna och poliserna tar obehörig hänsyn till de poliser som berörs av anmälningarna. Emellanåt har emellertid handläggningstiderna avseende utredningar om brott av polisanställda varit alltför långa.

I fråga om anmälningar mot åklagare är det ofta svårt att utläsa om ett klagomål är ett påstående om brott, ett allmänt framfört klagomål mot åklagaren eller en begäran om överprövning. Såvitt kommittén kunnat utröna sköts emellertid också dessa utredningar 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, vilket också påpekats av Riksåklagaren. Även om antalet brottsanmälningar som överåklagaren Gunnel Lindberg granskat i sin undersökning är relativt litet kan man inte bortse från att granskningen ger signaler om att enhetlig praxis kan saknas i vart fall när det gäller vilka ärenden som av överåklagare bör överlämnas till Riksåklagaren för beslut om förundersökning och åtal (se avsnitt 4.3.5).

Mot bakgrund av allt detta 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; i fråga om utredningar om brott av polisanställda bör dessutom handläggningstiderna förkortas.

I avsnitt 8.2 och 8.3 redovisas kommitténs bedömningar och förslag avseende utredningar om brott av polisanställda i samband med arbetet, och i avsnitt 8.4 lämnas motsvarande redovisning avseende åklagare. En särskild fråga är i vilken utsträckning de särskilda reglerna för internutredningar skall gälla när polisanställda och åklagare är misstänkta för brott utan samband med arbetet. Enligt kommittén bör för polisanställda i princip samma bestämmelser gälla oavsett om gärningen begåtts inom eller utom tjänst. Kommitténs förslag och bedömningar för handläggningen av brottsanmälningar mot polisanställda och åklagare som inte har samband med arbetet redovisas i avsnitt 8.5. I avsnitt 8.6 behandlas disciplinärendena. Slutligen redovisas i avsnitt 8.7 kommitténs förslag till ny författningsreglering angående internutredningsverksamheten.

8.2 Huvudalternativ i fråga om utredningar om brott i samband med arbetet av polisanställda

Kommitténs bedömning: Nuvarande ordning för utredningar om brott av polisanställda bör i princip behållas. Men förbättringar av ordningen bör genomföras; förbättringarna skall i första hand avse att utomståendes insyn i utredningarna utökas och att informationen till allmänheten förbättras.

Huvudalternativ

Kommittén har i fråga om utredningar om brott av polisanställda diskuterat följande fyra huvudalternativ.

1. SEFO-modellen

Alternativet har norsk förebild. SEFO är en förkortning för Saerskilte Etterforskningsorgan. För en detaljerad beskrivning av den norska ordningen, se bilaga 3. Modellen innebär att ett från Polisen och åklagarväsendet fristående utredningsorgan – åtminstone delvis sammansatt av från Polisen och åklagarväsendet fristående personer (t.ex. domare och advokater) – sköter uppgiften att besluta om förundersökning och sedan leda förundersökningen. Beslut om hur utredningsarbetet skall bedrivas fattas således i stor utsträckning av personer utan koppling till Polisen eller åklagarväsendet. Personerna kan också själva delta i utredningsarbetet genom att exempelvis hålla förhör, men i princip utförs det arbetet av poliser; i praktiken finns det ingen annan yrkeskategori som kan anlitas för uppgiften. Genom att personerna har olika bakgrund kan utredningsverksamheten gynnas av annan kunskap och erfarenhet än den som polis och åklagare normalt har. Sedan en förundersökning färdigställts fattas beslut om åtal av åklagare eller av organet. Åtalet utförs inför rätta av en åklagare.

2. Ekobrottsmyndighetsmodellen

Förebilden för alternativet är Ekobrottsmyndigheten. Modellen innebär att en ny åklagarmyndighet under Riksåklagaren inrättas. Hos myndigheten arbetar såväl åklagare som poliser. Myndigheten handhar såväl beslut om förundersökning som förundersökningsledning och det praktiska utredningsarbetet; befattningshavare hos myndigheten fattar sedan beslut om åtal och utför åtal inför

domstol. Modellen innebär att vissa resurser öronmärks för internutredningarna; idag fördelas resurser till dessa utredningar inom varje myndighet, som har att avsätta resurser för att lösa också många andra uppgifter än internutredningarna.

3. Domstolsprövningsmodellen

Modellen innebär att det införs en rätt för målsäganden att till domstol överklaga beslut av åklagare om att inte inleda förundersökning eller att inte väcka åtal eller att meddela åtalsunderlåtelse. Domstolen kan besluta att förundersökning skall inledas, att utredningen skall kompletteras eller att åtal skall väckas; den kan också upphäva beslut om åtalsunderlåtelse. Modellen är en utvidgning av nuvarande bestämmelse om rätten för den som är misstänkt för brott att hos domstol begära att förundersökningsledaren skall föreläggas att vidta viss förundersökningsåtgärd (23 kap. 19 § RB).

4. Förbättringar inom ramen för nuvarande ordning

Modellen innebär att nuvarande ordning för internutredningarna i princip behålls men att förbättringar av ordningen genomförs; förbättringarna skall i första hand avse att utomståendes insyn i utredningarna utökas och att informationen till allmänheten förbättras.

Överväganden om huvudalternativen

SEFO-modellen har vissa nackdelar. Det praktiska utredningsarbetet utförs av poliser. Det fristående organet fullgör alltså inte utredningsuppdraget helt självständigt. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas i vilken utsträckning modellen bidrar till att allmänhetens förtroende för utredningsarbetet ökar. Erfarenheterna från Norge visar en betydande risk för att införandet av ett fristående organ inte skulle medföra någon förbättring när det gäller detta förtroende. Vidare är det inte förenligt med gängse principer att domare och advokater – vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter – deltar vid ledning av förundersökning. Modellen innebär också ökade kostnader för staten.

Ekobrottsmyndighetsmodellen kan kritiseras för att endast innebära kosmetiska skillnader i förhållande till gällande ordning; inte heller införandet av den modellen skulle då medföra förbättringar i

fråga om allmänhetens förtroende för utredningsarbetet. Utredningarna utförs av poliser under ledning av åklagare; utomstående får varken ökat inflytande över eller ökad insyn i arbetet. Fördelarna med en öronmärkning av resurserna till internutredningarna bör kunna uppnås också inom ramen för gällande ordning.

Domstolsprövningsmodellen har avgörande principiella nackdelar. Enligt modellen är domstolens roll inte bara att pröva väckta åtal; domstolen överprövar också beslut av åklagaren som avser såväl utförandet av brottsutredningen som frågan huruvida åtal skall väckas på grundval av den färdiga utredningen. Det måste anses att modellen medför att gränsen mellan rättssystemets aktörer blir otydlig och att det finns risk för att förtroendet för domstolarnas oavhängighet skulle minska.

Förbättringar inom ramen för nuvarande ordning är enligt kommitténs uppfattning det huvudalternativ som bör väljas; i fråga om övriga huvudalternativ överväger nackdelarna.

8.3 Reformen i fråga om utredningar om brott i samband med arbetet av polisanställda

Kommitténs förslag: Det skall av författning framgå att det inom Polisen för handläggningen av internutredningarna skall finnas särskilda utredningsenheter, liksom att det skall finnas särskilt utsedda åklagare att leda förundersökningarna.

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 tjänsten skall bedrivas med särskild skyndsamtighet och att förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan skall fattas så snart det kan ske och normalt senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke.

För åklagare som är ansvariga för internutredningarna skall finnas en särskild organisation för beredskapstjänstgöring.

Ansvarig åklagare skall underrätta den polismyndighet där den misstänkte polisanställda är anställd om vissa beslut som fattas under utredningen.

Kommitténs bedömning: 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 i samband med arbetet.

Regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i uppdrag att gemensamt och regelbundet sammanställa och sprida information om internutredningsverksamheten.

Organisation

Brottsanmälningar mot anställda inom polisen bör även fortsättningsvis utredas av poliser vid internutredningsenheter som i stor utsträckning är organisatoriskt fristående från övrig polisverksamhet. Utredningarna bör ledas av särskilt utsedda åklagare som inte arbetar med andra ärendeslag. Internutredningsenheterna skall också i största möjliga utsträckning lokalmässigt vara åtskilda från polismyndigheternas övriga verksamhet och ansvariga åklagare bör vara placerade i direkt anslutning till respektive utredningsenhet. En internutredningsenhet skall svara för internutredningar som rör en eller flera polismyndigheter. Hur sådan uppdelning skall ske, hur många enheter som skall finnas och var i landet de skall vara lokaliserade bör Rikspolisstyrelsen bestämma efter samråd med Riksåklagaren.

Lekmannainsyn

Allmänhetens förtroende för verksamheten kan förbättras genom att lekmannainsynen i utredningarna ökar.

Enligt 5 kap. 4 § PF gäller i dag följande. Länspolismästaren skall, om inte polisstyrelsen bestämmer annat, se till att de övriga ledamöterna i polisstyrelsen fortlöpande underrättas om internutredningarna och om med vilket beslut åklagaren slutfört ett ärende. Polisstyrelsen får utse en eller flera av sina ledamöter eller en eller

flera av de valda ledamöterna i en polisnämnd att särskilt följa utredningarna.

Ledamöterna i polisstyrelsen har flera andra uppgifter inom ramen för sitt styrelseuppdrag. Det kan vara svårt för en stor del av ledamöterna att hinna sätta sig in i tillräckligt många internutredningar. För att förbättra lekmannainsynen i internutredningsverksamheten bör det åligga polisstyrelserna i de polismyndigheter – för närvarande åtta – där internutredningsenheter finns att utse minst två personer, vilka är ledamöter eller ersättare i en polisstyrelse eller en polisnämnd, att särskilt följa samtliga de internutredningar som handläggs vid den aktuella internutredningsenheten. Antalet personer bör bestämmas med hänsyn till ärendemängden vid respektive utredningsenhet. Personerna kan hämtas från valfri polisstyrelse och polisnämnd. Möjligheten för övriga polisstyrelser, dvs. polisstyrelserna i de polismyndigheter där internutredningsenheter inte finns, att utse en eller flera personer att följa internutredningarna avseende den egna polismyndigheten bör finnas kvar. I sitt arbete skall de utsedda personerna få fullständig information om och få ta del av samtliga handlingar i utredningarna samt beredas tillfälle att närvara vid förhör och ställa frågor till förundersökningsledaren beträffande utredningarna. I den mån dessa lekmän behöver biträde av någon sakkunnig, t.ex. en advokat, skall styrelsen besluta om sådant biträde.

Genom insynen ges de utsedda möjlighet att påtala eventuella fel och brister för det organ som bär tillsynsansvaret för verksamheten eller anmäla förhållandena till extraordinärt tillsynsorgan (JO eller JK).

Enligt 11 kap. 7 § RF får ingen myndighet bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Det förtjänar att framhållas att bestämmelsen sätter en gräns för de utseddans verksamhet; de skall utöva insyn och inte fatta beslut.

För att säkerställa att alla polisstyrelser får information om internutredningar avseende anställda vid den egna polismyndigheten, bör åklagaren åläggas att underrätta respektive polismyndighet om fattade beslut som avser huruvida förundersökning skall inledas eller läggas ned eller åtal skall väckas.

Kommittén har övervägt huruvida lekmannainsynen bör stärkas ytterligare genom att det ställs krav på att förhörsvittnen alltid skall närvara vid förhör under en internutredning. Att ständigt ha förhörsvittnen i beredskap vid internutredningsenheterna är varken

praktiskt möjligt eller ekonomiskt försvarbart. Ett system med obligatoriska förhörsvittnen skulle därför innebära en förlängning av utredningstiderna; inga förhör skulle kunna hållas förrän förhörsvittnen kallats in. Mot denna bakgrund har kommittén stannat för att inte föreslå en ordning med obligatoriska förhörsvittnen.

Handläggningstider

I fråga om handläggningstiderna för internutredningar har kritik riktats av JO; de har emellanåt ansetts för långa. Att handläggningstiderna är för långa i vissa ärenden i vilka en polis misstänks för att ha begått brott visar att internutredningsverksamheten kan förbättras. Det är också en omständighet som är ägnad att skada allmänhetens förtroende för verksamheten.

Några särskilda författningsreglerade tidsfrister för internutredningar finns inte; endast de allmänna skyndsamhetskraven i 23 kap. 4 § andra stycket och, beträffande beslut i åtalsfrågan, 23 kap. 20 § RB, gäller.

Enligt 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare gäller följande. En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader skall bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

Om dessa krav på skyndsamhet gällde för alla utredningar om brott av polisanställda i samband med arbetet skulle vikten av skyndsamhet bli tydlig och handläggningstiderna förkortas. Kommittén anser att en regel om detta bör införas.

För att uppnå kortare handläggningstider för internutredningarna krävs att internutredningens enheterna tilldelas erforderliga resurser. Det bör ankomma på Rikspolisstyrelsen att – inom ramen för sin tillsynsverksamhet – granska att polismyndigheterna avsätter resurser till dessa enheter i sådan omfattning att handläggningstiderna är acceptabla. Om denna granskning är tillräckligt effektiv och ger önskat resultat, finns inte anledning att införa en ordning som innebär att internutredningens enheternas budgetar bestäms på central nivå. Visar det sig att enheterna – trots det som nu sagts –

inte tilldelas tillräckliga resurser, bör emellertid en sådan ordning övervägas.

Utöver genom Rikspolisstyrelsens tillsyn kan granskning av att tidsfristen iakttas komma att ske genom den extraordinära tillsyn som JO och JK utövar (jfr avsnitt 3.5.1, 3.5.2 och 4.3.4).

Beredskapssystem för internutredningsenheterna och ansvariga åklagare

Kommittén har övervägt huruvida det, som Osmo Vallo-utredningen föreslog, bör införas ett beredskapssystem för internutredningsenheterna. Som framgår av avsnitt 4.2 har Rikspolisstyrelsen i sitt remissvar över den utredningens förslag framfört att ett sådant system skulle skapa praktiska svårigheter och vara kostsamt. Kommittén delar Rikspolisstyrelsens uppfattning att sådana händelser som skulle motivera ett beredskapssystem, dvs. händelser som kräver omedelbara åtgärder av utredande personal, inträffar så sällan att det åtminstone för närvarande inte finns tillräckliga skäl för att införa ett sådant system. Men självfallet måste det på alla platser i landet finnas beredskap dygnet runt för att omedelbart kunna vidta utredningsåtgärder också i ärenden där polisanställda misstänks för att ha begått brott i tjänsten. Såsom redovisats i avsnitt 4.3.2 finns alltid en polischef i beredskap dygnet om, liksom ett jourhavande polisbefäl och även teknisk personal som med kort varsel kan inställa sig i tjänst. För att säkerställa att bl.a. erforderliga förstahandsåtgärder vidtas i aktuella ärenden, att bevisning säkras, att anmälan omedelbart överlämnas till jourhavande åklagare och att förhör hålls av behörig personal bör de som tjänstgör som jourhavande polisbefäl och annan beredskapspersonal ges för ärendehandläggningen relevant utbildning. Regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att se till att sådan utbildning fortlöpande kommer till stånd.

För åklagare som är ansvariga för internutredningarna bör det finnas en särskild organisation för beredskapstjänstgöring för att fullgöra åklagaruppgiften utom kontorstid i hela landet. Eftersom åklagaren kan fatta beslut utan att fysiskt vara på plats innebär ett sådant system inga praktiska problem; sådan beredskap finns redan organiserad för vissa miljö mål (se avsnitt 4.3.2). Riksåklagaren bör närmare bestämma beredskapsorganisationen.

Informationsinsatser

Allmänhetens förtroende för internutredningarna kan också förbättras genom att allmänheten får tillgång till tydlig information om hur utredningarna handläggs, bl.a. om hur bindningar av jävskaraktär mellan de som utreder och de som är föremål för utredning undviks samt om statistiska uppgifter om internutredningsenheternas verksamhet. Nuvarande statistik är ofullständig och bristfällig. Viktigt är att allmänheten också får information om karaktären på anmälningarna. Regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i uppdrag att gemensamt och regelbundet sammanställa och sprida sådan information.

8.4 Reformen i fråga om utredningar om brott i samband med arbetet av åklagare

Kommitténs förslag: 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 tjänsten av åklagare.

Prövningen av om en anmälan om brott i tjänsten mot en åklagare skall överlämnas till JK skall göras av en i förhållande till den anmälda högre åklagare men inte den överåklagare som är den anmälda åklagarens chef.

Riksåklagarens ansvar omfattar att inleda förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra åtalet vid domstol i fråga om brott i tjänsten av åklagare.

Riksåklagaren har emellertid genom sitt arbetsgivaransvar också ansvar bl.a. för att stödja den enskilde åklagaren när han eller hon misstänks för att ha begått brott. Riksåklagarens ansvar omfattar också att leda åklagarverksamheten i riket och ge de enskilda åklagarna råd och stöd i den löpande åklagarverksamheten. Det framstår mot den bakgrunden som mindre lämpligt att Riksåklagaren är ansvarig för utredningar och åtal avseende brott i tjänsten av åklagare. Sett ur ett medborgarperspektiv är det också lämpligt att någon utanför åklagarväsendet får ansvaret för att utreda brottsmisstankar mot åklagare, inte minst när den misstänkte är anställd vid Riksåklagarens kansli.

Riksåklagarens ansvar i dessa avseenden bör övertas av JK. I egenskap av särskild åklagare har JK redan idag befogenhet att inleda förundersökning, att fatta beslut under förundersökningen samt att väcka och utföra åtal. Hos JK finns också den kompetens som krävs för att sköta avsedda uppgifter avseende utredningar om brott av åklagare. I den utsträckning det behövs kan JK anlita en allmän åklagare för att handlägga ett visst ärende. JK kan också begära hjälp av polisens internutredningsenheter.

Som redovisats i avsnitt 4.3 är det den överåklagare som är chef för den åklagarmyndighet där den anmälda åklagaren är anställd som prövar om det bör övervägas att inleda förundersökning och ärendet därför skall överlämnas till Riksåklagaren (enligt kommitténs förslag till JK) för fortsatt handläggning. Kommittén har övervägt om JK också bör överta överåklagarnas prövning av anmälan. Eftersom ett flertal av anmälningarna är oklara och många gånger saknar grund bör JK:s resurser emellertid – liksom idag är fallet med Riksåklagarens resurser – inte användas i alla ärenden utan endast i de ärenden som har passerat en allmän åklagares bedömning. Eftersom riksåklagaren såsom landets högsta åklagare har ansvaret för åklagarverksamheten och därigenom har att verka bl.a. för en enhetlig rättstillämpning och att lagändringar sker när så anses befogat, är det dessutom viktigt att han får kunskap om anmälningar och klagomål mot åklagare. Genom att den första bedömningen av anmälningarna sker inom åklagarväsendet erhålles sådan kunskap, även om den anmälda åklagare i och för sig fullgjort sin åklagaruppgift på ett riktigt sätt. Slutligen innehåller en anmälan många gånger en begäran om överprövning och ett överflyttande av den första bedömningen till JK skulle medföra fördröjningar i överprövningsverksamheten. Mot denna bakgrund har kommittén stannat för att denna första bedömning också i fortsättningen bör göras inom åklagarväsendet.

Emellertid anser kommittén (liksom JO tidigare påpekat, se avsnitt 6.2.2) att det är mindre lämpligt att den första prövningen av en anmälan görs av överåklagaren i den åklagarmyndighet som den anmälda åklagaren är anställd. Med nuvarande ordning finns risk för dels oenhetlighet i praxis i fråga om att överlämna handläggningen, dels att överåklagarnas opartiskhet vid handläggningen av ärenden avseende befattningshavare vid den egna myndigheten kan ifrågasättas. Kommittén föreslår därför att den första bedömningen inte skall göras av den egna överåklagaren, utan av en annan i förhållande till den anmälda högre åklagare. Riksåklagaren har det

yttersta ansvaret för åklagarverksamheten. Riksåklagaren bör därför besluta om hur anmälningar mot åklagare om brott i samband med arbete bör handläggas inom åklagarväsendet (jfr RÅFS 1996:01).

Det får ankomma på JK att verka för att en enhetlig praxis skapas såvitt avser frågorna om i vilka fall förundersökning inleds och åtal väcks. Det blir också JK:s uppgift att se till att information om denna praxis sprids till åklagarväsendet.

En annan uppgift för JK blir att verka för att en enhetlig praxis skapas såvitt avser frågan om i vilka fall ett ärende skall överlämnas till JK för prövning av frågan huruvida förundersökning skall inledas.

Också i fråga om utredningar om brott i tjänsten av åklagare bör statistiska uppgifter fortlöpande sammanställas och analyseras. Ansvaret för detta bör åvila JK.

Med den nu föreslagna ordningen är det viktigt att JK och Riksåklagaren gemensamt utarbetar ett system för information myndigheterna emellan, bl.a. för att Riksåklagaren skall få kunskap om åklagarverksamheten, för att undvika dubbelarbete och för att underlätta för riksåklagaren i hans handläggning av ett disciplinärende.

8.5 Utredningar om brott utan samband med arbetet av polisanställda och åklagare

Kommitténs förslag: Ett ärende skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte, om det genom en anmälan eller på något annat sätt har uppstått fråga om att en anställd inom Polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med arbetet. Förundersökningen skall ledas av åklagare och ärendet skall normalt handläggas vid de särskilda utredningsenheterna.

Såvitt avser åklagare är det lämpligt att en åklagare som inte tjänstgör vid den myndighet vid vilken den brottsmisstänkte åklagaren arbetar handlägger ärendet.

Anställda inom Polisen

För att stärka allmänhetens förtroende för utredningsförfarandet bör de av kommittén föreslagna reglerna för handläggning av internutredningar även gälla utredningar om brott när polisanställda är misstänkta för brott utan samband med arbetet. Dessa fall bör emellertid inte alltid handläggas av internutredningsåklagarna och internutredningsenheterna. Brottslighetens art bör vara avgörande för vilka åklagare och vilka poliser som skall handha utredningarna. För vissa brott – exempelvis ekonomisk brottslighet, narkotikabrott och vissa sexualbrott – finns både särskilt utsedda åklagare och specialiserade poliser och dessa bör handlägga sådana ärenden även när en polisanställd misstänks för brottet.

Åklagare

När åklagare misstänks för att ha begått brott utan samband med arbetet bör inte några särskilda bestämmelser gälla. Det är emellertid självfallet lämpligt att en åklagare som inte tjänstgör vid den myndighet vid vilken den anmälde åklagaren arbetar handlägger ärendet.

8.6 Disciplinärenden

Kommitténs bedömning: Regeringen bör ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att sprida information till länspolismästarna om praxis i disciplinärenden, så att länspolismästarna får kunskap om i vilka fall ett ärende bör överlämnas till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd (PAN) eller Statens ansvarsnämnd.

Det disciplinrättsliga ansvaret har – som framgår av avsnitt 4.5 – en arbetsrättslig prägel. Den prägel bör bestå. Såvitt kommittén kunnat finna fungerar nuvarande ordning i princip väl såvitt gäller såväl 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 (dvs. i de flesta fall PAN, se avsnitt 4.5.2) inte gjorts, trots att ärendet motiverat en anmälan. Enligt vad kommittén har erfarit

uppkommer emellanåt tveksamhet dels vad avser gränsen för ringa tjänstefel vid den straffrättsliga bedömningen jämförd med gränsen för ringa tjänsteförseelse i disciplinförfarandet, dels om ett ärende bör anmälas för disciplinförfarande när gärningen i straffrättslig ordning har ansetts inte brottslig (se avsnitt 4.3.1 och 4.5.1). Det är länspolismästarnas ansvar att se till att anmälan för disciplinförfarande sker i de fall detta är motiverat. Enligt kommitténs uppfattning bör regeringen uppdra 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).

I föregående avsnitt har kommittén föreslagit att JK övertar Riksåklagarens ansvar när det gäller utredningar om brott i tjänsten av åklagare. Redan idag kan JK besluta att anmäla en åklagare till Statens ansvarsnämnd, en fråga JK också bör ta ställning till när han handlagt en brottsanmälan mot en åklagare. Men det huvudsakliga ansvaret för att pröva huruvida en sådan anmälan skall göras vilar på Riksåklagaren. Mot bakgrund av disciplinansvarets arbetsrättsliga prägel anser kommittén att Riksåklagaren också i fortsättningen bör bära detta ansvar.

8.7 Formen för reglering

Kommitténs förslag: Bestämmelserna om de särskilda reglerna för internutredningsverksamheten bör sammanföras i en av regeringen utfärdad förordning.

Kommitténs förslag innebär att nuvarande bestämmelser om och organisation för handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen i huvudsak skall behållas. Nuvarande bestämmelser finns intagna främst i polisförordningen och i föreskrifter och allmänna råd som utfärdats av Rikspolisstyrelsen. Internutredningsenheternas organisation bestäms genom överenskommelser mellan polismyndigheterna. Ansvariga åklagare utses av de överåklagare som är myndighetschefer.

Enligt kommitténs uppfattning är det lämpligt att bestämmelserna om att det skall finnas särskilt utsedda åklagare och särskilda utredningsenheter med ansvar för att handlägga aktuella ärenden och om att en åklagare skall vara förundersökningsledare i dessa ärenden, tas in i en av regeringen utfärdad förordning. I

förordningen bör också tas in dels de särskilda bestämmelser som gäller för handläggningen av ärenden där polisanställd misstänks för brott, dels föreskrifter om det insynsförfarande som kommittén föreslår. I det kapitel i rättegångsbalken som behandlar förundersökning (23 kap.), bör en föreskrift tas in som ger regeringen rätt att meddela närmare föreskrifter om förundersökning i de aktuella ärendena.

Bestämmelserna i förordningen får kompletteras av Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren i enlighet med deras föreskriftsrätt.

Att JK övertar ansvaret – och att Riksåklagaren avlyfts ansvaret – för att inleda förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra åtalet vid domstol i fråga om brott i tjänsten av åklagare bör regleras i lagen om justitiekanslerns tillsyn

9 Förslagens genomförande

9.1 Kostnadsrässiga konsekvenser

Den ordinära tillsynen

I kapitel 7 har kommittén föreslagit vissa förbättringar av den ordinära tillsynen över polis- och åklagarverksamheten. Några förändringar i organisationen föreslås inte; Rikspolisstyrelsen och dess styrelse, polisstyrelserna, Riksåklagaren och de överåklagare som är chefer för åklagarmyndigheterna skall ha ansvaret för den ordinära tillsynen. Förslagen kommer initialt medföra vissa kostnadsökningar, och det är angeläget att medel ställs till förfogande. På sikt kan en förstärkt tillsyn förutsättas medföra förbättrad kostnadseffektivitet. Dessa effekter låter sig inte nu beräknas.

Internutredningsverksamheten

Kommittén har i det föregående föreslagit att vissa för internutredningsverksamheten särskilda förfarandebestämmelser skall samlas i en ny förordning. Det medför ingen kostnadsökning.

Att det anges i förordning att det skall finnas *särskilda utredningsenheter* är en nyhet, men innebär ingen ändring i sak eftersom sådana enheter finns redan i dag. Kommitténs förslag om en *tidsfrist* för utredningarna (se närmare avsnitt 8.3) torde kräva att de särskilda utredningsenheterna ges något ökade resurser. Kommittén bedömer emellertid att detta skall rymmas inom Polisens nuvarande budgetanslag. Som kommittén angett i nyssnämnda avsnitt får framtiden utvisa huruvida utredningsenheternas resurstillgång bör säkras genom att bestämmas centralt; huruvida detta kan komma att innebära ökade kostnader går inte att avgöra nu. Den föreslagna ordningen med en *skyldighet* för polisstyrelsen i den polismyndighet där det finns en internutredningsenhet att utse

minst två personer att särskilt följa utredningarna, kan antas medföra vissa kostnadsökningar för polismyndigheterna.

Också för åklagarväsendet gäller att kommitténs förslag såvitt avser internutredningsverksamheten i polisärenden medför endast marginella kostnadsökningar. Redan i dag är en *åklagare normalt förundersökningsledare* i sådana ärenden. Kommitténs förslag om schemalagd *beredskapstjänstgöring för aktuella åklagare* kommer att medföra vissa kostnadsökningar för åklagarväsendet.

I avsnitt 8.4 har kommittén föreslagit att *JK skall överta Riksåklagarens ansvar* när det gäller att besluta om förundersökning, att vara förundersökningsledare, att fatta beslut i åtalsfrågan och att utföra åtalet vid domstol i fråga om brott i tjänsten av åklagare. Detta kommer naturligtvis att innebära en kostnadsökning för JK, men denna ökning motsvaras av den kostnadsminskning som förslaget innebär för Riksåklagarens verksamhet. Förslaget har således inga kostnadsmässiga konsekvenser för statsbudgeten.

9.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den ordinära tillsynen

Kommitténs förslag avseende den ordinära tillsynen kräver inga övergångsbestämmelser. Inte heller krävs någon längre tid för genomförandet eller för t.ex. informationsinsatser.

Internutredningarna

Den föreslagna förordningen om handläggningen av ärenden där polisanställd anmäls för brott m.m. innehåller bestämmelser rörande vissa grunddrag i förfarandet. Bestämmelserna är i stor utsträckning i linje med det förfarande som redan tillämpas. I denna del behövs alltså inga övergångsregler. Inte heller krävs någon längre tid för genomförandet.

Att JK övertar Riksåklagarens handläggning av ärenden där åklagare misstänks för brott i samband med arbetet kräver en övergångsbestämmelse. Den bör innebära att Riksåklagaren slutför de ärenden som han vid ikraftträdandet av bestämmelserna har inlett. I övrigt kräver regleringen inga övergångsbestämmelser.

10 Författningskommentar

De av kommittén föreslagna bestämmelserna har väsentligen motiverats i anslutning till de allmänna överväganden som redovisats tidigare i betänkandet. I det följande hänvisas i förekommande fall till det avsnitt av betänkandet i vilket motiveringen återfinns. Beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser se avsnitt 9.2.

10.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. 25 §

Paragrafen ger regeringen rätt att meddela närmare föreskrifter om förundersökning i ärenden där anställd inom Polisen misstänks för brott. Se avsnitt 8.7.

10.2 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

5 §

I paragrafen slås fast att polisstyrelserna har ansvar för tillsynen över polisverksamheten i polismyndigheterna. Se avsnitt 7.4.1.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

5 §

I paragrafens nya andra stycke regleras att ett ärende där en allmän åklagare, biträdande åklagare eller extra åklagare misstänks för brott i samband med arbetet skall handläggas av JK, om det finns skäl för att inleda förundersökning. Se närmare avsnitt 8.4.

10.4 Förslaget till förordning om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m.

1 §

I paragrafen regleras förordningens tillämpningsområde. Se avsnitt 8.7.

2 §

Paragrafen ersätter 5 kap. 1 och 6 §§ PF. Se avsnitt 8.3, 8.5 och 8.7.

3 §

Se avsnitt 8.3, 8.5 och 8.7.

4 §

Paragrafen ersätter 5 kap. 2 § PF. Se avsnitt 8.3 och 8.7.

5 §

I paragrafen regleras att en förundersökning mot en polisanställd som misstänks för att ha begått brott i samband med arbetet skall handläggas med särskild skyndsamhet. Se avsnitt 8.3.

6 §

I paragrafen regleras att det inom Polisen skall finnas särskilda utredningsenheter för handläggningen av ärendena enligt denna förordning. Rikspolisstyrelsen skall meddela föreskrifter om antalet utredningsenheter och deras ansvarsområde. Eftersom de för utredningarna särskilt utsedda åklagarna bör samlokaliseras med enheterna skall samråd i frågan ske med Riksåklagaren. Se avsnitt 8.3.

7 §

Paragrafens första stycke ersätter 14 § åklagarförordningen med tillägget att åklagare särskilt skall utses att handlägga internutredningar. Se avsnitt 8.3.

Andra stycket reglerar att de utsedda åklagarna skall delas in för beredskapstjänstgöring för handläggning av ärendena i hela landet. Se avsnitt 8.3.

8 §

Paragrafen ersätter 5 kap. 3 § PF.

9 §

Paragrafens första och tredje stycken ersätter 5 kap. 4 § PF.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om ett obligatorium för polisstyrelsen i den polismyndighet där det finns en utredningsenhet att utse minst två personer att löpande följa internutredningarna. Se avsnitt 8.3.

10 §

Paragrafen ersätter 7 a § förundersökningskungörelsen och reglerar de enligt 9 § utsedda personernas rätt till insyn i internutredningarna. Se avsnitt 8.3.

11 §

I paragrafen regleras åklagares underrättelseskyldighet till polismyndigheterna om fattade beslut. Se avsnitt 8.3.

10.5 Förslaget till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

2 kap. 1 §

Se kommentaren till 5 § PL.

3 kap. 1 §

Paragrafens första stycke motsvarar nuvarande andra stycket. Andra stycket innehåller de grundläggande bestämmelserna om innehållet i den ordinära tillsynen över polisverksamheten i polismyndigheten. Se avsnitt 7.1.2.

I tredje stycket finns en bestämmelse om att polisstyrelsen årligen skall fastställa en verksamhetsplan för myndighetens tillsynsverksamhet. Se avsnitt 7.4.1.

5 kap.

Kapitlet upphör och bestämmelserna ersätts med regler i förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen, m.m.

10.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen

2 a §

Av hänvisningen till 22 § i första stycket framgår att Rikspolisstyrelsens tillsynsansvar över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har flyttats över till Rikspolisstyrelsens styrelse. Se avsnitt 7.4.1.

I andra stycket finns en bestämmelse om innehållet i Rikspolisstyrelsens tillsyn över Polisen. Se kommentaren till 3 kap. 1 § PF.

13 d §

Bestämmelsen har anpassats till att internutredningsverksamheten numera regleras i förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m.

22 §

I paragrafens nya andra stycke finns en bestämmelse om att Rikspolisstyrelsens styrelse har ansvaret för tillsynen över Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamheter. Se avsnitt 7.4.1.

10.7 Förslaget till förordning om ändring i åklagarförordningen (1996:205)

4 a §

I den nya paragrafen regleras dels att en överåklagare som är myndighetschef ansvarar för tillsynen över åklagarverksamheten i åklagarmyndigheten, dels vad som skall granskas vid tillsynen. Se avsnitt 7.1.2 och 7.4.2.

14 §

Bestämmelsen upphör och regleringen återfinns i förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m.

10.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren

1 §

Paragrafen har justerats med anledning av att JK övertagit Riksåklagarens handläggning av ett ärende där en allmän åklagare, biträdande åklagare eller extra åklagare misstänks för brott i samband med arbetet och det finns skäl för att inleda förundersökning. Orden ”den som utövar riksåklagarens tjänst” har utgått, eftersom ansvaret regleras i lagen om justitiekanslerns tillsyn. Se avsnitt 8.4.

2 §

Paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak nuvarande andra stycket. I andra stycket finns bestämmelser om innehållet i

Riksåklagarens tillsyn över åklagarväsendet. Se avsnitt 7.1.2 och 7.4.2.

10.9 Förslaget till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

7 a §

Bestämmelsen upphör och regleringen återfinns i förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom Polisen m.m.

14 a §

I den nya paragrafen regleras att när den misstänkte och målsäganden underrättas om ett beslut att inte inleda förundersökning, att lägga ned en förundersökning eller att åtal inte skall väckas, skall av underrättelsen framgå hur den enskilde skall agera för att begära överprövning av beslutet. Se avsnitt 7.4.2.

Reservation av Alice Åström

Utredningen konstaterar, när det gäller frågan om utredningar vad gäller poliser som misstänks för brott, att den centrala frågan i uppdraget är att lämna förslag som är ägnade att medföra att allmänhetens förtroende för utredningsförfarandet stärks. För att uppfylla denna intention anser jag att det krävs en genomgripande förändring av det sätt på vilket utredningarna sker idag.

Polisen är den myndighet som i fredstid har monopol på våldsanvändande. Ibland är polisen tvingad att använda denna befogenhet och ibland är det rent av en skyldighet. Detta är en av anledningarna till att det är viktigt att ha en poliskår som har förankring i samhället och som allmänheten känner förtroende för. Insyn och demokratisk kontroll är två viktiga förutsättningar för att skapa detta förtroende. De föreslagna åtgärderna är dock inte tillräckliga för att förbättra förtroendet.

Det ska dock sägas att jag liksom majoriteten är medveten om att den största delen av utredningarna sker på ett bra sätt. Jag är även överens med majoriteten om att ett av de största problemen är den missriktade kollegialitet som hindrar fullödiga utredningar.

Polisycket är mycket krävande och kräver såväl fysiska som mentala ansträngningar. En av polisens viktigaste uppgifter handlar om att möta människor i olika typer av krissituationer och att lösa konflikter. Under dessa förhållanden kommer det att uppstå situationer som kan bedömas som tveksamma ur laglighetssynpunkt. Givetvis är inte heller polisen förskonad från situationer där ett uppsåtligt överträdande av reglerna inträffar.

En polis som inte begått överträdelser har samma rättighet som andra medborgare och representanter för andra yrkeskårer att bli frikänd såväl genom att utredningen leder fram till ett konstaterande att inget brott begåtts eller att en domstol beslutar om en frikännande dom. Eftersom dagens utredningssystem inte har

allmänhetens förtroende förhindras ofta poliser att bli helt rentvådda.

Mot denna bakgrund anser jag att utredningen borde ha föreslagit ett helt nytt system för de så kallade internutredningarna.

Den modell som jag förespråkat är den norska SEFO-modellen. Modellen innebär att ett från polis- och åklagarväsendena fristående utredningsorgan sköter uppgiften att besluta om förundersökning och sedan leda den samma. Utredningsorganet är åtminstone delvis sammansatt av från polis- och åklagarväsendet fristående personer som advokater och domare. Beslut om hur utredningsarbetet skall bedrivas fattas således i stor utsträckning av personer utan koppling till polis- eller åklagarväsendet. Personerna kan också själva delta i utredningsarbetet genom att exempelvis hålla förhör även om det i praktiken inte finns någon annan yrkesgrupp som än polisen som är utbildade för just utredningsuppdraget.

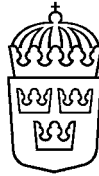
Genom att personerna har olika bakgrund kan utredningsverksamheten dock gynnas av annan kunskap och erfarenhet än den som normalt finns inom polis- och åklagarväsendet. Att släppa in yrkeskårer som inte har samma nära relation till polisen men ändå kunskaper och erfarenheter som gör att de på ett aktivt sätt kan delta i arbetet bidrar naturligtvis också till att öka förtroendet för utredningarna.

Det är givetvis inte möjligt att helt överföra ett annat lands system till svenska förhållanden även om de nordiska rättssystemen i övrigt är förhållandevis lika. Den norska modellen har kritiserats för att man inte kommit tillräckligt långt i de förtroendeskäpande åtgärderna. Den norska regeringen har därför tagit initiativ till åtgärder som ytterligare ska förstärka detta förtroende. Ett sådant förslag är just nu föremål för remissbehandling. Det är värt att påpeka att det är just en utveckling av SEFO-modellen som utreds i Norge och inte en återgång till den gamla modellen som mer liknade vår. Detta torde indikera att det funnits vinster att hämta genom införandet av ett nytt system.

Jag anser således att utredningens ställningstagande borde ha blivit att förorda att en förändring för att öka allmänhetens förtroende. Jag anser också att utredningen borde ha förordat ett förslag till modell liknande SEFO-modellen. Den remissbehandling som nu sker i Norge borde kunna ligga till grund för ytterligare utredning för ett införande av ett liknande system i Sverige.

När det gäller de förslag som behandlar polisstyrelsernas insyn och skyndsamhetskravet så delar jag utredningens argumentation i frågorna. Givetvis är det bra om de lokala polisstyrelserna har insyn i alla delar av polisarbetet, även när det gäller internutredningarna. Det är också nödvändigt att utredningarna genomförs skyndsamt såväl för de inblandade individerna som för bevissäkring och vittnesmål. Jag är dock övertygad om att detta inte är tillräckligt för att öka förtroendet. Förtroendet för polisen är viktigt för säkerheten i samhället och för demokratin i stort men också för att arbetsituationen för poliserna själva skall kännas tillfredsställande.

Kommittédirektiv



**Tillsynen över polisen och åklagarväsendet
m.m.**

**Dir.
2000:101**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 december 2000.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentarisk sammansättning får i uppdrag 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. 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 handläggningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet uppfyller de höga krav som måste ställas på en sådan verksamhet.

Bakgrund

Tillsynen inom polisväsendet

Enligt 7 § polislagen (1984:387) är Rikspolisstyrelsen central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har, sedan länsstyrelsernas ansvar för polisen upphörde den 1 januari 1999, tillsyn över det. Rikspolisstyrelsen skall också verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet. Ytterligare bestämmelser om tillsynen finns i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Av 2 a § framgår att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt skall beakta, 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 polisväsendet fungerar väl. Rikspolis-

styrelsens tillsynsverksamhet utövas bl.a. genom inspektioner som utförs av styrelsens tillsynsenhet. Inspektionerna utförs till stor del med hjälp av tillfälligt anlitade personer inom polisen. Ibland deltar också personer från andra myndigheter, bl.a. från Luftfartsverket och Migrationsverket, vid inspektionerna. Dessutom sker gemensamma inspektioner med Riksåklagaren. I tillsynsarbetet ingår också de mål- och resultatdialoger som Rikspolisstyrelsens ledning har med ledningen i varje lokal polismyndighet. Till detta skall läggas den löpande tillsyn som utförs av styrelsens olika arbetsenheter. Enligt 3 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) har även de lokala polisstyrelserna vissa tillsynsuppgifter.

I oktober 1997 beslutade regeringen att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda och lämna förslag om ändringar i polisväsendets styrsystem (dir. 1997:121). Kommittén antog namnet Polisledningskommittén och överlämnade i maj 1998 betänkandet Styrningen av polisen (SOU 1998:74).

Med anledning av kommitténs förslag och slutsatser föreslog regeringen i budgetpropositionen (prop. 1998/99:1, utg.omr.4, 1998/99:JuU, rskr. 1998/99:80) till riksdagen att polislagen (1984:387) skulle ändras på så sätt att polisstyrelsen skulle utgöra styrelse för polismyndigheten och att länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten i länet skulle upphöra. Varje län skulle utgöra ett polisdistrikt. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 1999. Med den nya organisationen var det naturligt att tillsynen över polisväsendet samlades hos Rikspolisstyrelsen.

Tillsynen inom åklagarväsendet

Enligt 7 kap. 2 § rättegångsbalken är riksåklagaren högste åklagare under regeringen och har ansvaret för och ledningen av åklagarväsendet i landet. Rättegångsbalkens bestämmelser om riksåklagaren reglerar riksåklagarens processuella roll och hans funktion som högste åklagare. Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet och bestämmelser om den verksamheten finns i förordningen (1989:847) med instruktion för Riksåklagaren. Av 2 § framgår att Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rätts-tillämpningen. 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.

I samband med regionreformen år 1985 inom åklagarväsendet upphävdes regleringen i åklagarinstruktionen om skyldighet för Riksåklagaren och statsåklagarna att regelbundet inspektera underställda myndigheter. Anledningen var att det inte längre ansågs nödvändigt med en formaliserad och regelbunden kontroll av åklagarmyndigheterna. I stället skulle det främsta ändamålet med Riksåklagarens tillsyn vara att skapa enhetlighet i rättstillämpningen. Riksåklagaren skulle bedriva sin tillsynsverksamhet mera flexibelt och vara inriktad på att informera och på annat sätt stödja åklagarna i deras verksamhet (prop. 1984/85:100, bilaga 4, s. 67 och 68). Samtidigt skulle cheferna för de regionala åklagarmyndigheterna ges större utrymme för operativ åklagarverksamhet. Det betonades att myndighetscheferna med stöd av sin allmänna tillsynsfunktion skulle kunna genomföra inspektioner om omständigheterna motiverade det (s. 76).

Även i 1994 års budgetproposition gavs riktlinjer för Riksåklagarens och överåklagarnas tillsynsverksamhet. Det uttalades att Riksåklagarens regelbundna tillsynsbesök borde ersättas av en verksamhet som syftade till att skapa en enhetlig rättstillämpning och att säkerställa en hög kvalitet i åklagarverksamheten. En anledning till den eftersträlvade förändringen av Riksåklagarens tillsynsfunktion var att överåklagarna hade fått större ansvar för den regionala åklagarverksamheten. Förutom att leda och samordna verksamheten skulle överåklagarna verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet i rättstillämpningen (prop. 1993/94:100, bilaga 3, s. 35 och 36).

Åklagarreformen år 1996 medförde att Riksåklagarens tillsyn till stor del kom att ske inom ramen för en mål- och resultatstyrning av verksamheten (se Riksåklagarens rapport 1996:3 Framtidens åklagarväsende). De tidigare tillsynsbesöken ersattes med årliga informationsbesök vid varje åklagarmyndighet. Riksåklagaren framhöll att ett decentraliserat beslutsfattande inom åklagarväsendet skulle ställa ökade krav på överåklagarnas kontroll och tillsyn av den brottsbeivrande verksamheten (prop. 1995/96:110, s. 16).

Riksåklagaren utövar sin tillsynsfunktion bl.a. genom regelbundna besök vid samtliga åklagarmyndigheter, den s.k. överprövningsverksamheten och rätten att utfärda föreskrifter och

allmänna råd. I detta sammanhang skall även nämnas att Riksåklagaren också handlägger klagomål mot åklagare och anmälningar om brott i tjänsten av åklagare.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har under hösten år 2000 påbörjat gemensamma inspektioner för att granska hur samarbetet mellan åklagare och polis fungerar när det gäller handläggningen av rasistiska brott, våld mot kvinnor, ekobrott och äldre mål.

Enligt Riksåklagaren har systemet med mål- och resultatstyrning väsentligen förändrat riksåklagarens och överåklagarnas roll och lyft fram uppgiften att se till att statsmakternas mål och riktlinjer får genomslag i åklagarverksamheten (Riksåklagarens redovisning av uppdrag rörande översyn av 7 kap. rättegångsbalken, s. 14, Ju2000/2293/PÅ).

Riksåklagaren har utvecklat system för verksamhetsstyrning och resultatuppföljning som baseras dels på verksamhetsstatistik från ärendehanteringssystemet Brådis, dels från tidredovisningssystemet.

Brottsutredningar m.m. när det gäller anställda inom polisen och åklagarväsendet

Enligt 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) är en arbetsgivare under vissa förutsättningar skyldig att göra en åtalsanmälan mot en arbetstagare som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott. I LOA finns dessutom bestämmelser om tjänsteförseelse och disciplinpåföljder. Regleringen i LOA gäller även för arbetstagare inom polisen och åklagarväsendet. Dessutom finns ytterligare bestämmelser om skyldighet att anmäla eller utreda fel som begåtts i tjänsten.

I 5 kap. polisförordningen finns särskilda bestämmelser om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen. Huvudregeln är att en sådan anmälan omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte. Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i polisarrest, under förutsättning att skadan är allvarlig. Själva utredningsarbetet, som leds av åklagare, utförs huvudsakligen av poliser vid polismyndigheternas internutredningsenheter. Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (RPSFS 2000:19, FAP 403-2).

Riksåklagaren har utfärdat föreskrifter när det gäller handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. (RÅFS 1996:1). Enligt 4 § skall överåklagare handlägga anmälningar om brott i tjänsten mot andra åklagare än överåklagare och de åklagare som tjänstgör hos Riksåklagaren. Om det uppkommer fråga om att inleda en förundersökning eller att göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. Enligt 3 § skall anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare och åklagare som tjänstgör hos Riksåklagaren överlämnas till Riksåklagaren för handläggning.

Hantering av anmälningar mot egna arbetstagare ställer särskilda krav. Det får inte ens förekomma misstanke om att utredningsförfarandet påverkas av ovidkommande faktorer eller i övrigt inte sker på ett korrekt sätt. Det finns en uppenbar risk att brister i förfarandet kan leda till ett minskat förtroende för rättsväsendet. Särskilt frågan om inom vilken organisation brottsmisstankar mot poliser skall utredas har varit föremål för utredning vid flera tillfällen och debatterats flitigt. I april 1997 överlämnade f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath en rapport om internkontrollen inom åklagar- och polisverksamheterna till Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. I beslut den 16 oktober 1997 uppdrog regeringen åt Justitiekanslern (JK) att närmare granska ordningen för handläggningen av fall där personer som är omhändertagna av polisen eller annan myndighet avlidit och vilka förändringar av regelsystemet som kan anses påkallade. JK redovisade uppdraget i november 1998 (dnr 3187-97-90 m.fl.). I rapporten behandlar JK bl.a. rättsväsendets förmåga att utreda och beivra brott inom polisen.

Behovet av utredning

För att säkerställa den demokratiska kontrollen och upprätthålla medborgarnas förtroende för rättsväsendet är det avgörande att det finns en effektiv ordinär tillsyn eller annan kontroll över polisen och åklagarväsendet vid sidan av den särskilda tillsyn som Justitieombudsmannen (JO) och JK utövar. Särskilt angeläget är detta i de delar av verksamheten där möjligheterna till medborgerlig insyn och inflytande är begränsade och där myndigheterna givits befogenheter att använda tvångsmedel mot enskilda. Från denna

utgångspunkt är det särskilt angeläget att det finns en effektiv tillsyn och kontroll över polisen och åklagarväsendet.

Därutöver är det av grundläggande betydelse för tilltron till polisen och åklagarväsendet att det finns bestämmelser om skyldighet för arbetsgivare att anmäla brott eller utreda fel som begåtts av anställda inom dessa myndigheter och att utredningar av sådana anmälningar sker på ett sätt som har medborgarnas förtroende.

Riksdagens revisorer har i sin rapport Organisationsförändringar inom rättsväsendet (1998/99:9) gjort bedömningen att tillsynen över förundersökningsverksamheten inte är tillräcklig. Revisorerna anser att polisens och åklagarnas utredningsverksamhet bör betraktas som en helhet vid inspektioner och föreslår därför att tillsynen förstärks både över polisens och åklagarnas förundersökningsverksamhet. Justitieutskottet anslöt sig till revisorernas bedömning och underströk vikten av att förundersökningsverksamheten håller en hög kvalitet. Enligt utskottet finns det skäl att överväga om ett oberoende tillsynsorgan bör inrättas. Utskottet anförde att det bör ankomma på regeringen att utreda frågan (1999/2000:JuU11). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1999/2000:211).

Säpo/Rikskrim-kommittén har i sitt betänkande (SOU 2000:25) behandlat frågan om kontrollen av den centrala polisverksamheten. Kommittén, som föreslog att Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen skulle slås samman, ansåg att det borde inrättas en oberoende nämnd som kan åstadkomma en bred insyn och utöva tillsyn över den verksamhet som för närvarande bedrivs vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Betänkandet har remissbehandlats. Många remissinstanser har framfört att frågan om tillsyn bör beredas i samband med den kommande utredningen om tillsyn över utredningsverksamheten m.m.

I skrivelsen Synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. (13 juni 2000, dnr 1418-1998 m.fl.) anför JO att tillsyn i allmänhet är fråga om en kontroll av myndigheternas verksamhet som syftar till att vidmakthålla och förbättra kvaliteten i verksamheten i de hänseenden tillsynen avser. Enligt JO är det utmärkande för en tillsyn i egentlig bemärkelse att den utövas av en överordnad myndighet eller av någon annan som är fristående i förhållande till den kontrollerade myndigheten.

I skrivelsen ifrågasätter JO om åklagarväsendets rättsligt inriktade tillsyn i särskilda ärenden har den omfattning och inriktning

som krävs för att den på ett tillfredsställande sätt skall kunna bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarnas handläggning av ärenden vid polisens internutredningsenheter och för deras förundersökningsverksamhet i övrigt. Vidare anser JO att Rikspolisstyrelsens tillsyn väsentligen har en annan funktion än att från rättsliga utgångspunkter utreda hur polisen har handlagt enskilda brottsutredningar eller andra ärenden, exempelvis inom internutredningsverksamheten.

JO anför vidare att de flesta brister som konstaterats i samband med inspektionerna hänför sig till åklagarnas handläggning av ärenden vid polisens internutredningsenheter. Även om antalet fel inte var särskilt stort bör det enligt JO framhållas att det med hänsyn till allmänhetens förtroende för verksamheten måste ställas särskilt höga krav på handläggningen av ärenden där anställda inom polisen kan misstänkas för brott.

När det gäller åklagarväsendets ordning för kontroll och tillsyn av verksamheten konstaterar JO att den i sak torde innebära att handläggningen av ärenden avseende åtgärder av åklagare i särskilda fall i huvudsak är begränsad till att avse överprövningsärenden och ärenden där en enskild person har anmält en åklagare för brott eller framfört klagomål mot hans ärendehandläggning.

Vidare är det enligt JO tydligt att åklagarväsendets ordning för handläggning av brottsanmälningar mot åklagare medför en inte obetydlig risk för att praxis i fråga om överlämnande av anmälningar till Riksåklagaren utvecklas i skilda riktningar hos åklagarmyndigheterna. Ordningen medför dessutom enligt JO en risk för att överåklagarnas opartiskhet vid handläggning av enskilda ärenden avseende åklagare vid den egna myndigheten kommer att ifrågasättas.

Det finns inte minst mot bakgrund av vad riksdagen uttalat, JO:s anmärkningar och på grund av vad som har anförts av Säpo/Rikskrim-kommittén, anledning att nu göra en översyn av kontrollen och tillsynen över polisen och åklagarväsendet. Också regelverk, organisation, ledning och handlägningsrutiner för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet bör ses över mot denna bakgrund. Arbetet bör som utgångspunkt ha behovet av förtroende för polis- och åklagarverksamheten. Inte minst med tanke på de befogenheter som polis och åklagare har är det av grundläggande betydelse för tilltron till rättsordningen att verksamheten är föremål för en tillsyn och kontroll som inte kan ifrågasättas.

Utredningsuppdraget bör anförtros en kommitté med parlamentarisk sammansättning.

Uppdraget

Kommittén skall se över den ordinära tillsynen av polisen och åklagarväsendet i syfte att säkerställa att medborgarnas krav på en demokratisk kontroll kan tillgodoses på bästa sätt. Kommittén skall också överväga om regleringen, organisationen, ledningen och handläggningsrutinerna för brottanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet uppfyller de krav som måste ställas på en sådan verksamhet. Kommittén skall föreslå författningsändringar, organisationsförändringar eller andra förändringar som bedöms befogade.

Kommittén skall belysa och utvärdera den tillsynsverksamhet som bedrivs inom polisen och åklagarväsendet. 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. I kommitténs uppgift ingår att analysera effekterna av att Rikspolisstyrelsen numera ensam utövar den övergripande tillsynen inom polisen. Dessutom skall kommittén analysera vilken betydelse överprövningsverksamheten inom åklagarväsendet har för att tillgodose de krav som bör ställas på en effektiv tillsyn.

Kommittén skall i sitt arbete samråda med den särskilda utredaren med uppdrag att föreslå hur den statliga tillsynen kan få en tydligare innebörd (dir. 2000:62). Kommittén skall också beakta vad som har anförts i remissvaren till Säpo-Rikskrim-kommitténs betänkande och följa den fortsatta beredningen av förslagen i betänkandet.

Kommittén bör även ta reda på hur de övriga nordiska länderna har ordnat sin tillsyns- och internutredningsverksamhet i nu aktuella delar.

Övrigt

Utredningen skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 28 juni 2002.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Kommittén om tillsynen
över polis och åklagare (Ju 2000:15)**

**Dir.
2002:82:**

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2002.

Utredningsuppdraget m.m.

Regeringen beslutade den 14 december 2000 att tillkalla en kommitté med parlamentarisk sammansättning som 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. Kommittén skall också överväga om regleringen, organisationen, ledningen och handläggningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet uppfyller de krav som måste ställas på en sådan verksamhet. Ordföranden i kommittén förordnades i april 2001. På grund av olika skäl förordnades kommitténs övriga ledamöter först i oktober 2001. Senare har också experter förordnats. Kommittén har antagit namnet Kommittén om tillsynen över polis och åklagare. Enligt direktiven skall uppdraget redovisas senast den 28 juni 2002.

Förlängd tid för uppdraget

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare har i en skrivelse som kom in till Regeringskansliet den 5 juni 2002 begärt att utredningstiden förlängs till den 1 maj 2003. Kommittén har angett att anledningen till begäran är att kommittéarbetet inleddes nästan ett år efter det att regeringen fattat beslut om uppdraget. Mot denna bakgrund är det enligt kommittén påkallat med ytterligare tid för att genomföra uppdraget.

Utredningstiden förlängs vilket innebär att kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2003.

(Justitiedepartementet)

De nordiska länderna

I denna bilaga redogörs för hur de Nordiska länderna har ordnat sin tillsyns- och internutredningsverksamhet. I det första avsnittet lämnas en redogörelse för hur organisationen och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare ser ut samt hur ledningen av och tillsynen över polis- och åklagarverksamhet är ordnad. I det andra avsnittet redovisas hur länderna reglerat frågan om handläggning av ärenden där polis eller åklagare är misstänkt för att ha begått brott eller när det på annat sätt framställts klagomål mot dem i deras tjänsteutövning.

A. Den ordinära tillsynen

Finland

Organisation och ansvarsfördelning

Polisen och åklagarväsendet är två från varandra fristående organisationer och under ledning av olika departement; polisen under inrikesministeriet och åklagarna under justitieministeriet.

Polisens organisation

Polisen i Finland är indelad i tre nivåer. Det är inrikesministeriet – polisavdelningen – som är polisens högsta ledning. Polisavdelningen leds av en polisöverdirektör. Direkt under polisens högsta ledning sorterar de riksomfattande enheterna: centralkriminalpolisen, skyddspolisen, den rörliga polisen, polisskolan, polisyrkes-högskolan och polisens teknikcentral. Också polisinspektionen i Helsingfors härad är funktionellt direkt underställd inrikesministeriet.

På regional nivå är polisen indelad i fem län/härad. Den regionala förvaltningsmyndigheten, under inrikesministeriet, är länsstyrelsen. Länsstyrelsens polisavdelning eller polisbyrå leder polisväsendet i länet. Chef för avdelningen är en länspolisdirektör.

På lokal nivå är polisen indelad i 90 polisdistrikt. Varje polisdistrikt är lokal polismyndighet och är organisatoriskt underordnad länsstyrelsens polisavdelning. Ett polisdistrikt omfattar en eller flera kommuner. Chef för ett polisdistrikt är normalt en polischef eller en länsman, som är utsedd av länsstyrelsen. Tidigare var polischefen alltid en länsman och var då – liksom gällde i Sverige före förstatligandet år 1965 – även kronofogde och åklagare. Titeln liksom uppgifterna har behållits i vissa distrikt – främst i glesbebyggda områden. En länsman kan således – till skillnad från en polischef – få till uppgift att vara chef för en åklagaravdelning. Ålands polisdistrikt är en självständig enhet och polischefen tituleras polismästare.

Åklagarväsendets organisation

Finlands åklagarorganisation är indelad i två instanser. Högsta instans och samtidigt den centrala förvaltningsmyndigheten är Riksåklagarämbetet. Åklagarväsendet leds av riksåklagaren som är den högsta åklagaren i Finland. Riksåklagaren har en oberoende ställning både i förhållande till justitieministern och till justitieministeriet. Justitieministeriet svarar emellertid för åklagarväsendets ekonomiska resurser. Vid Riksåklagarämbetet finns också en biträdande riksåklagare, med samma befogenheter som riksåklagaren.

Det finns 76 lokala åklagarenheter. De lokala häradsåklagarenhetererna är inrättade som fristående åklagarämbeten eller som åklagaravdelningar vid häradsämbetena. Chef för åklagarämbetet och åklagaravdelningen är ledande häradsåklagare. Vid varje enhet är ett visst antal häradsåklagare anställda och vid några enheter även biträdande åklagare.

De flesta åklagarenheter har ålagts att samarbeta. Syftet är att enheterna skall stödja varandra, särskilt då de inkommande ärendena är så omfattande eller talrika att en enhet inte klarar av dem på egen hand eller då det av andra orsaker är nödvändigt att fördela arbetsbördan mellan flera enheter. Samarbetsområdena är 27 till antalet.

Ledning och tillsyn

Över polisen

Polisens organisation, dess uppgifter och ledningen av polisarbetet regleras främst i polisförvaltningslagen, polislagen och statstjänstemannalagen. I polisförvaltningslagen anges att polisens högsta ledning, dvs. inrikesministeriet, har till uppgift att planera, utveckla och leda polisväsendet i hela landet samt besluta om grunderna för samarbetet mellan den lokala polisen och polisens riksomfattande enheter. Den högsta ledningen skall vidare utveckla lagstiftningen, förvaltningen, utbildningen och forskningen inom polisens verksamhetsområden. Också den regionala polisledningen har till uppgift att planera, utveckla och leda polisverksamheten samt besluta om samarbetet i länet.

Det är Riksdagens ombudsmän som har tillsyn över att polismyndigheterna och de där anställda tjänstemännen följer lagen och fullgör sina skyldigheter samt respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Den finska Justitieombudsmannen har i huvudsak samma rättigheter och skyldigheter som den svenska. Han eller hon kan således inte ändra eller upphäva ett beslut fattat av den myndighet som granskas eller påverka handläggningen av ett enskilt ärende. I Finland granskar också Justitiekanslern den offentliga verksamheten.

Någon författningsreglerad tillsyn över polisen inom den egna organisationen finns inte annat än undantagsvis. De bestämmelser som direkt avser tillsyn rör användningen av vissa tvångsmedel, bl.a. telefonavlyssning och teleövervakning. Denna tillsyn utövas av polisens högsta ledning som årligen skall rapportera om tillsynen till Justitieombudsmannen.

Generellt kan man säga att tillsynen inom organisationen är en del av det normala ledningssystemet, som på den lokala nivån hör till polischefens uppgifter. På regional nivå tillkommer detta länsstyrelsen. Länsledningen ansvarar för styrningen av och tillsynen över verksamheten och att ledningsansvaret för verksamheten ordnas väl. Länsledningen ansvarar också för samarbetet mellan den lokala polisen, centralkriminalpolisen och den rörliga polisen i länet. Länsledningen utför inspektionsbesök i polisinsättningar, bl.a. som en del i resultatstyrningsprocessen.

Över åklagarna

Beslutsfattandet när det gäller åklagarväsendet har koncentrerats i sin helhet till Riksåklagaren. Riksåklagaren utnämner alla lokala åklagare och utövar disciplinär makt över dem. Riksåklagaren skall svara för den allmänna ledningen och utvecklingen av åklagarverksamheten samt för övervakningen av åklagarna. Riksåklagaren kan överta ett ärende av en underlydande åklagare och även förordna att en underlydande åklagare utför ett åtal som riksåklagaren har beslutat väcka.

Riksåklagaren utfärdar allmänna föreskrifter och anvisningar, vilka syftar till att främja laglighet, enhetlighet och ändamålsenlighet i åklagarverksamheten. De allmänna anvisningarna delges justitieministeriet innan de offentliggörs.

En del av Riksåklagarens allmänna ledning och utveckling av åklagarverksamheten sker genom uppföljningsbesök, vilka anses vara en del av den reglerade övervakningen av åklagarna. Under besöken kan vardera part få värdefulla uppgifter som kan utnyttjas både på det landsomfattande och det lokala planet. Uppföljningsbesöken har en tillsynsfunktion, men avsikten är inte att söka fel utan att finna användbara förfaringssätt och god praxis samt att främja dessa.

Riksåklagaren eller biträdande riksåklagaren besöker också åklagarenheterna för att föra personliga diskussioner med all personal vid enheterna, bl.a. om de årliga målsättningarna för verksamheten.

Riksåklagaren följer åklagarpraxisen i strafforderärenden i samarbete med registercentralen. Avsikten med uppföljningen är att få reda på väsentliga felaktigheter dels i åklagarnas verksamhet, dels i systemet. Därutöver utövar Riksåklagaren tillsyn genom analyser av statistiskt material insamlat av justitieministeriet.

Klagomål mot åklagare utgör en väsentlig del av tillsynen över åklagarverksamheten (se nedan). Föremål för klagomål kan vara ett avgörande som en åklagare gjort (ändringsprövningsärende) eller något annat åklagarförfarande, t.ex. dröjsmål med åtalsprövning (klagomålsärende).

Norge

Organisationen och ansvarfördelning

Den tvåspåriga organisationen

I Norge är polisen och åklagarväsendet delvis inte skilt från varandra. Riksadvokaten (att jämföra med Riksåklagaren) och stadsadvokaterna är fristående från polisorganisationen men på den lokala nivån hör åklagarna organisatoriskt till polisen (påtalemyndighet i politiet).

Ansvar för brottsbekämpningen i Norge är på central nivå delat mellan Justis- och politidepartementet och Riksadvokaten. Man talar om polis- och åklagarmyndigheten som ett tvåspårigt system. Det är justitieministern som har det konstitutionella och parlamentariska ansvaret för polisens verksamhet, medan ansvaret för handläggningen av brottmål på central nivå delas mellan Justis- och politidepartementet och Riksadvokaten. Riksadvokaten har det överordnade ansvaret för den brottsutredandens verksamhet, medan Justis- och politidepartementet och Politidirektoratet (att jämföra med Rikspolisstyrelsen) har ansvaret för övrig polisverksamhet, såsom den brottsförebyggande verksamheten. Departementets uppgifter är främst att förvalta och följa upp regelverket, att fördela resurser, att fastställa och informera om centrala målsättningar och resultatkrav samt att kontrollera att de uppfylls. Under departementets styrning har Politidirektoratet ansvaret för den överordnade faktiska ledningen av politi- och lensmannsförvaltningens verksamhet samt att fördela resurserna och följa upp resultaten.

Polisens organisation

Politidirektoratet är det centrala förvaltningsorganet för polisväsendet och är underordnat justis- och politidepartementet och handlar under justitieministerns konstitutionella ansvar. Politidirektoratet leds av en direktör som är utsedd av Kongen i stadsråd (regeringen efter beslut av Kungen) för en tid om sex år.

Norge är idag indelat i 27 polisdistrikt med en polismästare som chef (som också är åklagare på lokal nivå). Det finns sex särorgan (centrala förvaltningsorgan) för särskilda polisärenden. Polis-

distrikten och särorganen är, med undantag av säkerhetstjänsten, i administrativa och polisiära frågor underställda Politidirektoratet.

I förhållande till brottsutredning och annan handläggning av brott är polisen underställd åklagarmyndigheten; först statsadvokaterna och därefter Riksadvokaten. Åklagarmyndigheten är vad avser handläggning av enskilda ärenden inte underordnade justis- och politipartementet. Regeringen kan emellertid ge åklagarmyndigheten instruktioner, men bara efter beslut av Kongen i statsråd.

Politidirektoratet inrättades år 2001 som ett led i en större pågående effektiviserings- och utvecklingsprocess i polisförvaltningen, som berör den centrala, regionala och lokala polisen. Målsättningen är bl.a. att klargöra ansvaret mellan organen och att skapa en enhetlig operativ polisverksamhet. I en rapport från departementet till riksdagen, Politireform 2000, lämnas såväl strukturella som organisatoriska förslag till förändringar av polisväsendet i Norge. De konkreta förslagen innebär i huvudsak att det i framtiden skall finnas färre och mer bärkraftiga polisdistrikt. Även frågan om kontroll av och tillsyn över polisväsendet diskuteras. Samtidigt pågår en större organisationsutvecklingsprocess (OU-process).

Åklagarväsendets organisation

Åklagarmyndigheten (påtalemyndigheten) leds av Riksadvokaten. Regionalt finns det tio statsadvokatämbeten. Riksadvokatämbetet och statsadvokatämbetena betecknas samlat som Den högre åklagarmyndigheten. Ledarskapet för Den högre åklagarmyndigheten är delad mellan Justis- och politidepartementet och Riksadvokaten. Riksadvokaten har ledarskapet över den egentliga åklagarverksamheten vid statsadvokatämbetena och departementet är det administrativt överordnade organet. Riksadvokaten har det överordnade ansvaret för brottsutredningsverksamheten och ledningen av åklagarmyndigheten och är dessutom överinstans för överklagande av åtalsbeslut som fattas av statsadvokater. Riksadvokaten fastställer i samarbete med departementet de generella reglerna om vilka prioriteringar som skall göras och hur målen för verksamheten skall nås. Detta sker bland annat genom det årliga mål- och prioriteringsrundskrivet.

Statsadvokatämbetena leds av en förstestatsadvokat. Økokrim har en särställning eftersom organet är en kombination av en polis-enhet och en åklagarmyndighet.

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

Styrning och tillsyn över polisen och åklagarna

Politidirektoratet skall säkerställa att polisdistrikten och särorganen uppnår de politiska målen. Politidirektoratet skall fördela resurserna så att de utnyttjas till fastlagda krav på produktivitet och kvalitet i polisverksamheten. Politidirektoratet skall också säkerställa att polisens verksamhet följer de för verksamheten gällande lagar och förordningar. Vidare har Politidirektoratet huvudansvaret för tillsynen över och kontrollen av den ekonomiska förvaltningen i verksamheten.

Det är en viktig rättsprincip att det över polisen generellt skall finnas en betryggande folkvald styrning och kontroll. Detta sker delvis genom den egenkontroll som sker i polisens organisation, bl.a. i form av legalitetskontroll och rättssäkerhetsmässiga bedömningar. Integreringen av åklagarmyndigheten i polisen skall också bidra till en effektiv kontroll av polisverksamheten.

Bestämmelserna om kontrollen finns i polislagen, påtala-instruksen (åklagarinstruktionen) och annat regelverk som reglerar tjänsteutövning. Tillsynsansvaret följer av det tvåspåriga systemet i den mening att ansvaret för tjänsteutövningen i brottsutredningar har den överordnade åklagarmyndigheten. I andra sammanhang utövar normalt Politidirektoratet den tillsyn som tidigare tillkom Justis- och politidepartementet. Det dagliga ansvaret tillkommer emellertid polismästare som den högste lokala chefen.

Inspektionsverksamheten utgör en viktig tillsynsfunktion och utförs av Politidirektoratet. Syftet med inspektionerna är att kontrollera hur uppdragen utförts och hur resurserna disponerats i polisdistrikten, och att samtidigt lägga en grund för goda samarbetsrelationer, för att skapa idéer och ta initiativ till nya arbetsmetoder etc. Vid inspektionerna granskar Politidirektoratet

också om verksamheten följer de fastlagda systemen för internkontroll.

Inspektionerna är också ett huvudinstrument i statsadvokaternas uppföljning av brottsutredningsverksamheten i polisdistrikten. Målet är båda att kontrollera och vägleda. Syftet med inspektionerna är tredelat. För det första skall man följa upp att polisdistriktens resultat i brottsutredningsverksamheten stämmer överens med de mål som har fastställts centralt, regionalt och lokalt. För det andra skall man granska att polisdistrikten har goda rutiner för brottsutredningsverksamheten. Slutligen undersöks om kvaliteten på utredningarna och åtalsprövningen är god. Det senare sker genom en aktgranskning.

Genom handläggningen av brottmål i domstol blir delar av utredningen föremål för granskning. Domstolskontrollen anges vara en viktig kontrollmekanism över polisens verksamhet.

Mål- och resultatstyrning som styrinstrument är fundamentet för den styrning av förvaltningen som utövas av Justis- og politidepartementet och Politidirektoratet. Inom givna ramar är det polisdistrikten och särorganen som på egen hand gör sina prioriteringar och dispositioner.

Styrningsdialoger med företrädare för polisdistrikten och särorganen skall bidra till att säkra enhetlighet mellan polisens nationella och lokala mål samt utgöra en utvärdering av resultaten. Styrningsdialogerna sköts av Politidirektoratet. Gruppen leds av en polismästaren, som förordnats av Politidirektoratet för detta uppdrag.

Även Riksrevisionen, Stortingets ombudsman och Datatillsynen utövar tillsyn över polisen.

Danmark

Organisationen och ansvarsfördelning

Den tvåspåriga organisationen

På riksnivå och regional nivå är åklagarmyndighet och polis skilda från varandra, men på lokal nivå är åklagarna, liksom i Norge, integrerade i polisorganisationen. Den danska polisen och åklagarmyndigheterna hör under justitiedepartementet och är liksom i Norge organiserat efter ett tvåspårigt system. Högst ansvarig är justitieministern. Rigsadvokaten (Riksåklagaren) är överordnad

övriga allmänna åklagare och i vissa delar även polisen. Till skillnad från i Norge är emellertid justitieministern överordnad Rigsadvokaten i åtalsmässiga frågor.

Polisens organisation

Det finns en lokal och en central polisnivå, där justitieministern och rikspolischefen gemensamt är den centrala nivån och polisdistrikten den lokala. I Danmark finns 54 polisdistrikt exklusive Grönland och Färöarna, samt sju polisregioner. Justitieministern är den högste chefen för polisen och utövar sin befogenhet genom rigspolitichefen, polisdirektören i Köpenhamns polisdistrikt och för övriga polisdistrikt polismästarna. Rigspolitichefens uppgifter och befogenheter är reglerade i retsplejeloven. Rigspolitichefen har ett förvaltningsuppdrag med ansvar för personal- och ekonomiförvaltning, polisens byggnader och IT-system, men bedriver också operativ verksamhet som främst syftar till att bistå polisdistrikten med personal eller dylikt, t.ex. med aktionsstyrka och polishundar. Den juridiskt utbildade personalen (främst åklagare) ligger emellertid direkt under justitieministerns ansvar.

I Köpenhamns polisdistrikt bestämmer polisdirektören vilka tjänsteområden hans eller hennes närmast underlydande skall ha och i direktörens frånvaro har en polisinspektör – vice polisdirektör – det högsta ansvaret i distriktet. Vid övriga polisdistrikt bestämmer justitiedepartementet antalet underlydande, minst en polisfullmäktige – som också är vice polismästare – och i större distrikt dessutom en eller flera poliskommissarier. Polismästaren är ansvarig för den lokala – i polisen integrerade – åklagarenheten. I praktiken är det vice polismästaren (vice polisdirektören) som är den daglige ledaren för polisverksamheten och åklagarmyndigheten i distriktet.

I varje polisdistrikt finns en lokal nämnd. Nämnden består av polispersonal, borgmästarna i de kommuner som polisdistriktet omfattar samt en eller flera (beroende på antalet kommuner i distriktet samt invånarantal) av kommunen valda ledamöter. Polismästaren (polisdirektören) skall hålla nämnden underrättad i frågor som rör polisens verksamhet och organisation. Justitieministern fattar beslut om omfattningen av upplysningsskyldigheten. Ledamöterna kan också själva begära att en viss fråga diskuteras i

nämnden och nämnden får också göra uttalanden i allmänna frågor om polisdistriktets organisation.

Justitieministern fastställer med stöd av bestämmelserna i retsplejeloven polisdirektörens och polismästarnas förhållande till åklagarmyndigheten och till Rigspolitchefen samt dessa myndigheters inbördes samverkan. Polismästarna (polisdirektören) är emellertid självständiga chefer vad gäller att leda polisens verksamhet och har ansvaret för att poliserna utför de dem ålagda arbetsuppgifter.

En poliskommission har fått i uppdrag att lämna förslag till dels polisens framtida organisation, dels till en ny lovgrundslag för polisens verksamhet inklusive dess maktbefogenheter. Kommissionen har i ett första betänkande bl.a. föreslagit att antalet polisdistrikt skall minskas till 25 och att distriktens verksamhet skall organiseras med närpolisområden och andra underavdelningar. I det andra betänkandet har lämnats förslag om en ny lovgrundslag. I denna skall, enligt förslaget, de grundläggande bestämmelserna om polisens arbetsuppgifter och verksamhet, syftet därmed, användande av tvångsmedel samt polisens rätt att använda våld finnas. Några förändringar vad avser nuvarande struktur av ledarskapet för verksamheten föreslås inte.

Åklagarväsendets organisation

De allmänna åklagarna är Rigsadvokaten, statsadvokaterna, polismästarna (i Köpenhamn polisdirektören) samt de personer som anställts för att bistå dessa i den rättsliga behandlingen av brottmål. Den högste chefen är justitieministern. Rigsadvokaten är allmän åklagaren i Högsta domstolen.

Det finns sex regionala statsadvokater som handlägger brottmål vid landsret (hovrätt). Ytterligare ett statsadvokatämbete är ansvarigt för handläggningen av ekonomisk brottslighet i hela landet. Den 1 juni 2002 inrättades dessutom Statsadvokatsämbetet för Särskilda internationella brottmål.

Polisdirektören och polismästarna är lokala åklagare och är som nämnts en del av polismyndigheten. Dessa är åklagare vid byret (tingsrätt) och har ansvaret för polisdistriktets brottsutredningsverksamhet och den lokala åklagarmyndighetens verksamhet. Den lokala åklagarmyndigheten handhas i praktiken av polisdistriktets jurister och polistjänstemän.

Styrning och tillsyn

Över polisen

Rigspolitchefen har tillsyn över polismästarnas (polisdirektörens) allmänna organisation av arbetet. Rigspolitchefen styr verksamheten genom att besluta de generella bestämmelserna om polisens arbete och utövar tillsyn genom olika former av inspektioner vid polisdistrikten.

Om justitieministern anser att ett enskilt polisärende av säregen beskaffenhet bör lösas på ett särskilt sätt, kan han eller hon överta ledarskapet av ärendet eller låta en viss utpekad tjänsteman överta ärendet. Detta sker emellertid mycket sällan.

Rigspolitchefen kan inte, utan särskilt bemyndigande från justitieministern, ge polismästarna instruktioner i konkreta frågor. Rigspolitchefens uppgift ligger primärt på ansvaret över resurs- och personalförvaltning, med undantag från den juridiska personal som justitieministern ansvarar för. Rigspolitchefen utför också på Riksrevisionens vägnar, revision av polisdistriktens ekonomiförvaltning.

Över åklagarna

Justitieministern har tillsyn över de allmänna åklagarna och utfärdar direktiv om hur åklagare skall utföra sitt åklagaruppdrag. Justitieministern kan också ge åklagarna order om handläggningen av konkreta ärenden, såsom att inleda, fortsätta eller avsluta en brottsutredning. Justitieministern är emellertid mycket återhållsam med att utnyttja denna befogenhet. Justitieministern handlägger också överklaganden av Rigsadvokatens beslut, om han eller hon fattat beslutet som första instans. Rigsadvokatens beslut i ett pågående ärende kan emellertid inte överklagas. Justitieministern kan dock – i sin överordnande ställning – ändå välja att pröva en fråga, även om den redan prövats av två instanser, nämligen statsadvokaten och Rigsadvokaten, något som också sker med stor återhållsamhet.

Under justitieministern har Rigsadvokaten tillsyn över de allmänna åklagarna. I sitt tillsynsuppdrag har Rigsadvokaten samma rättigheter som justitieministern vad gäller att besluta om handläggning av ett särskilt ärende och om generella direktiv för hur åklagarna skall utföra sitt uppdrag. Rigsadvokaten prövar också

överklaganden av beslut fattade av en statsadvokat. Rigsadvokaten kan också ålägga en statsadvokat att överta en eller flera ärenden som annars åvilar polismästaren (polisdirektören) att handlägga.

Samma tillsynsansvar som Rigsadvokaten har över statsadvokaterna har dessa över polismästarnas (polisdirektörens) handläggning av brottmål. I sin tillsynsuppgift har statsadvokaten samma rättigheter som Rigsadvokaten, och han eller hon överprövar också polismästarnas (polisdirektörens) beslut på parts begäran.

Island

Organisation och ansvarsfördelning

Polisen och åklagarväsendet är delvis samma organisation och ligger under justitiedepartementets ansvarsområde. Rikspolischefen och polischeferna ansvarar inte enbart för polisverksamheten utan är också åklagare i vissa ärenden vid tingsrätt. Riksåklagaren är högsta åklagaren i landet och är överordnad även Rikspolischefen i åklagarärenden.

Polisens organisation

Rikspolischefen ansvarar för polisväsendets verksamhet på uppdrag av justitieministern, som är polisens huvudman. Rikspolischefens uppgift och ämbetets särskilda uppdrag regleras i 1996 års polislag och av justitieministern utfärdade förordningar. Biträdande rikspolischef är rikspolischefens ersättare och biträder denne i arbetet.

Den isländska polisorganisationen är indelad i 25 polisdistrikt. Häradshövdingen (sýslumaður) är polischef i sitt distrikt och leder polisarbetet i distriktet, utom i Reykjavík där en särskild polischef leder arbetet. Polischeferna ansvarar för polisens dagliga verksamhet, för polisarbete i sitt område samt för att riktlinjerna för polisens arbetsuppgifter fullföljs inom distriktet. Även dessa frågor regleras i polislagen. Polisernas arbets- och ansvarområden regleras däremot med utgångspunkt av tjänstebeteckningen i enlighet med bestämmelserna i förordningen om tjänstegrader inom polisväsendet. Av bestämmelserna framgår bl.a. att på uppdrag av polischefen är det en poliskommissarie som har huvudansvaret att

leda polisstyrkans dagliga arbete. Poliskommissarien assisteras av en eller flera polisinspektörer, varav en är kommissariens ersättare.

Polisutredningar genomförs huvudsakligen hos distriktspolisen, dvs. vid polischefens kriminalavdelningar. Det förekommer emellertid att vissa utredningar handläggs av rikspolischefen. I dessa ärenden väcker rikspolischefen också åtal, men han eller hon kan uppdra åt biträdande rikspolischef, åklagare eller annan juristutbildad person att föra talan vid tingsrätt och i övrigt utföra uppdraget.

Åklagarväsendets organisation

Justitieministern svarar för åklagarväsendets verksamhet. Det isländska åklagarväsendet är indelat i två nivåer. Riksåklagaren är åklagarväsendet högste representant. Därunder handhar polis- cheferna – inkluderat rikspolischefen – åklagarmakten. Ansvars- fördelningen inom åklagarväsendet mellan Riksåklagaren och polis- cheferna – däribland rikspolischefen – regleras i lagen om handläggningen av brott som omfattas av allmänt åtal.

Riksåklagare ansvarar för polis- chefernas handhavande av åklagarmakten och utfärdar allmänna föreskrifter för verksam- heten. Riksåklagaren assisteras av en biträdande riksåklagare. Hos myndigheten finns ytterligare tre åklagare samt annan juristut- bildad personal. Vid polismyndigheten arbetar i allmänhet också juristutbildade handläggare som fungerar som åklagare ute i landet. Också hos rikspolischefen arbetar åklagare och juristutbildade handläggare som också kan fungera som åklagare.

Beslut om allmänt åtal för svårare brott mot strafflagen – t.ex. mord, grov misshandel, sexualbrott och allvarliga brott mot rusmedels- och narkotikalagen – fattas av Riksåklagaren, medan beslut om allmänt åtal för lindrigare brott fattas av en polischef eller i förekommande fall av rikspolischefen. Rikspolischefen väcker åtal bl.a. i ärenden om brott mot rikets säkerhet, skattebrott, grova bedrägeribrott och i allmänhet när det gäller brott som syftar till att företag eller privatpersoner på ett olagligt sätt berikar sig inom en annars laglig verksamhet. Riksåklagaren svarar ensam för alla offentliga åtal som behandlas i Högsta domstolen.

Styrning och tillsyn

Över polisen

Det är rikspolischefens uppgift att informera polischeferna om statsmaktens påbud och beslut som gäller polisens arbete, samt arbeta för och kontrollera att dessa bestämmelser följs i polisens verksamhet. Dessutom planerar och leder rikspolischefen enskilda polisuppdrag som kräver omfattande förberedelser och deltagande av poliser från flera distrikt. Rikspolischefen informerar justitieministern om frågor som gäller polisens arbete och kommer med förslag om allmänna föreskrifter för polischeferna. Vidare ansvarar rikspolischefen för drift och underhåll samt kontrollerar polisstationerna och polisens utrustning.

Över åklagarna

Riksåklagaren utövar tillsyn över polischefernas handläggning av åtalsärenden.

En polischefs beslut att avvisa en anmälan utan polisutredning eller att lägga ned en utredning kan överklagas till högre instans, dvs. till Riksåklagaren. Riksåklagaren kan i förekommande fall ändra polischefens beslut och också ge polischefen order om att undersöka ett ärende, besluta om åtal och på detaljnivå ge direktiv om ärendets handläggning. Riksåklagarens tillsyn över polischefernas handläggning av ärenden är mot denna bakgrund omfattande.

Riksåklagaren får även ge åklagare bindande instruktioner i enskilda ärenden. Han eller hon kan också besluta om att utredning skall inledas och ge föreskrifter om utredningens utförande. Det är Riksåklagaren som beslutar om överklagande av domstolsavgöranden.

Slutligen skall nämnas att enligt bestämmelserna i lagen om offentligt åtal har justitieministern ansvaret för åklagarväsendets verksamhet. Justitieministern kan enligt dessa bestämmelser avkräva Riksåklagaren rapport om enskilda mål. Dessutom finns i den isländska strafflagen bestämmelser som förutsätter justitieministerns samtycke till att allmänt åtal väcks. I dessa fall kan justitieministern, utöver att ge sitt samtycke till åtal, beordra Riksåklagaren att inleda utredning och vidta andra åtgärder samt ge samtycke till överklagande. Trots dessa bestämmelser måste det

snarast ses som undantag än regel att justitieministern ger Riksåklagaren sådana instruktioner eftersom huvudregeln i det isländska rättsystemet är att Riksåklagaren, som åklagarmyndighetens högsta instans, skall vara självständig i sitt arbete. Det finns emellertid exempel på att justitieministern har tillsatt särskild åklagare att handlägga allmänt åtal. Dock är det uppenbart att i praktiken utövas den huvudsakliga tillsynen av Riksåklagaren.

Vid justitiedepartementet handläggs enskilda ärenden och allmänhetens klagomål riktade mot polischefers beslut och i förkommande fall Riksåklagarens.

B. Internutredningar

Finland

Den finska ordningen liknar i stor utsträckning den svenska (se avsnitt 4.3). Förundersökning av brott som en polis misstänks ha begått leds alltid av en åklagare, oavsett om brottet har begåtts i tjänsten eller inte, och själva utredningsarbetet utförs i huvudsak av poliser.

Ärenden som behandlas som ett ordningsbotsärende eller i ett strafforderförfarande (motsvarande strafföreläggande) handlägger polismyndighet själv utan att åklagare behöver kopplas in. Till exempel trafikbrott eller trafikförseelser kan behandlas i nämnda ordning. I dessa fall får polismyndigheten själv genomföra smärre förundersökningsåtgärder, såsom att höra vittnen eller målsäganden under förutsättning att det redan i inledningsskedet står klart att ärendet kan avgöras genom ordningsbot eller strafforder. Utförande av mer omfattande förundersökningsåtgärder förutsätter att utredningen leds av åklagare. Om en polis förfarande står i strid mot hans eller hennes tjänsteplikt kan det innefatta ett tjänstebrott och ärendet kan då inte behandlas i ett strafforderförfarande.

Den åklagare som är undersökningsledare beslutar om att inleda eller inte inleda förundersökning. Samme åklagare leder utredningen och ger anvisningar för denna och beslutar vid behov om tilläggsutredningar samt att förundersökningen skall läggas ned. Åklagaren har i princip samma rättigheter och skyldigheter som en polis har när han eller hon är förundersökningsledare; åklagaren är aldrig undersökningsledare i andra ärenden än när en polis

misstänks för brott. Åklagare kan meddela strafforder – som överförs till behörig åklagare för fastställande – men däremot inte ordningsbot eller anmärkning, eftersom dessa beslut tillkommer polisen exklusivt. Även om en viss utsedd åklagare är förundersökningsledare görs åtalsprövningen alltid av en annan åklagare, som också driver åtalet och för talan i domstol.

Det är Riksåklagarämbetet som fastställer vid vilka åklagarmyndigheter som det skall finnas undersökningsledare och även vilka åklagare som skall utses till förundersökningsledare och vilket deras ansvarsområde skall vara. I varje härad utses en viss åklagare som kontaktperson för polisbrotsärenden. Det är han eller hon som ser till att en anmälan mot en polis omedelbart lottas på en behörig åklagare, som också skall vara undersökningsledare. Den åklagare som skall vara undersökningsledare skall komma från ett härads- eller åklagarämbete som finns på en annan ort än den där den misstänkte polisen tjänstgör. Enligt åklagarnas jourssystem finns i huvudstadsregionen en jourhavande åklagare som har behörighet att leda polisärenden i hela landet.

Vid vissa polisenheter skall finnas särskilt utsedda personer som ansvarar för polisbrotsärenden. Det är polisens länsledning som förordnar vilka polisenheter som skall ha sådant utredningsansvar. På varje sådan enhet finns det en utsedd polis med ansvar för utredningarna och som skall få all nödvändig information om de ärenden som finns på enheten. Ansvarspersonen utför emellertid inte själv förundersökningsåtgärder utan de verkställs av andra poliser. De utredande poliserna skall alltid vara verksamma vid en annan polis enhet än den där den polis som misstänks för brott tjänstgör.

En anmälan mot en polis skall omedelbart registreras dels i det härad där ärendet skall handläggas, dels hos den vid åklagarämbetet utsedda kontaktpersonen. Vid polisbrott som inträffar utanför kontorstid skall jourhavande åklagare underrättas om det finns anledning att vidta brådskande åtgärder eller att avgöra om tröskeln att inleda förundersökning överskridits. Förundersökningströskeln i polisärendena har definierats så att det i saken kan erhållas annan utomstående utredning än den misstanke om brott som anmälaren gett uttryck för. Visshet om eller stor sannolikhet för att brott har begåtts krävs inte. Tröskeln för att inleda förundersökning är i princip densamma som i andra brottsutredningar.

En anmälan mot en polis skall också anmälas till polisens länsledning och till Riksåklagarämbetet. Om den misstänkte

polisen tillhör länsledningen eller den högsta ledningen skall polisens högsta ledning (inrikesministeriet) underrättas om saken.

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

För statligt anställda finns en tjänstemannanämnd som avgör frågor om disciplinansvar – varning – och uppsägning när en statsanställd brutit mot eller åsidosatt sin tjänsteplikt. Nämnden består av en ordförande och åtta andra ledamöter. Ledamöterna, förutom ordföranden och två ledamöter, skall tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation. Enligt strafflagen kan en offentligt anställd person också dömas till avsättning om han eller hon fälls till ansvar för vissa tjänstebrott (ex. mutbrott, brott mot tjänstehemlighet och missbruk av tjänsteställning).

Norge

Nuvarande ordning

Sedan år 1988 finns i Norge en ordning med särskilda undersökningsorgan; Det saerskilte etterforskningsorgan, SEFO. Dessförinnan fanns ingen särskild ordning för handläggning av brottmisstankar mot anställda inom polis- och åklagarväsendet. Undantag gällde dock anmälningar om olovligt maktmissbruk. För dessa ärenden hade Riksadvokaten utfärdat riktlinjer om vem som skulle handlägga dem.

Om bakgrunden till tillkomsten av SEFO kan kortfattat nämnas följande. I början av 1980-talet hade frågan om att inrätta ett särskilt utredningsorgan för att utreda anmälningar mot anställda inom polisen och åklagarväsendet börjat diskuteras. I slutet av 1970-talet hade det framkommit att det vid flera tillfällen förekommit obefogat polisivåld i Bergen. På uppdrag av Justis- og politidepartementet gjordes en fristående undersökning av frågan. Denna resulterade i en rapport och en ny undersökning där de 260 utredda händelserna redovisades med vittnesmål och namn på de misstänkta poliserna. Undersökningen delgavs Riksadvokaten. När endast en av de 260 händelserna resulterade i ett åtalsbeslut startade en het debatt och år 1986 lämnade regeringen förslag till den nuvarande ordningen. Departementet betonade att avsikten med inrättandet av särskilda utredningsorgan var att skapa ett oavhängigt

utredningsorgan och därigenom motverka risken för en minskad tillit till polis och åklagare samt att undanröja varje tvivel om att brottsutredningar mot polis- och åklagaranställda inte utreds lika tillfredsställande som andra brottsutredningar.

I dag finns i varje statsadvokatdistrikt upprättat ett efterforskningsorgan, utom i Oslo där det finns två; sammanlagt finns elva SEFO. Varje SEFO består av en ordförande med domarkompetens, en advokat med erfarenhet av straffrätt och en medlem med erfarenhet som utredare inom polisen. Sammansättningen har sin förklaring i att man velat få ett organ som dels uppfyller kravet på en oavhängig och ojävig utredning, dels har en sammansättning av personer med sådan kompetens och erfarenhet som krävs för att utreda aktuella anmälningar.

SEFO skall utreda anmälningar om att tjänsteman vid polisen eller åklagarväsendet har begått en straffbar handling i tjänsten. Straffbara handlingar som begås på fritiden faller således utanför SEFO:s ansvarsområde. Ordningen gäller för alla anställda, dvs. oavsett om man är civilanställd eller inte. Även studenter vid polis-högskolan omfattas av SEFO:s ansvarsområde. SEFO skall också leda förundersökningar i ärenden där någon anmälan inte ingetts men där statsadvokaten ansett att det föreligger en misstanke om brottslig gärning i tjänsten. Detsamma gäller om en misstänkt inom polisen eller åklagarväsendet själv begär att en fråga skall utredas. SEFO skall alltid kopplas in i ärenden när en person dött eller skadats allvarligt i samband med polis eller åklagares tjänsteutövning.

SEFO:s verksamhetsområde följer av straffprocessloven och regleringen för SEFO:s verksamhet finns i påtaleinstruksen, vilken kompletteras av Riksadvokatens riktlinjer och direktiv. SEFO är det brottsutredande organet men saknar rätt att fatta beslut om åtal. Beslut om åtal fattas av en statsadvokat. SEFO avger endast sin inställning i åtalsfrågan. Det är också statsadvokaten som för talan i domstol. Vid en häktningförhandling skall dock en representant från SEFO företräda vid domstolen. Möjlighet finns att vid dessa förhandlingar i stället låta en polistjänsteman, med eller utan åklagarkompetens, eller en statsadvokat företräda SEFO. Det är således först när ett ärende skall prövas slutligt av domstol som statsadvokaten för talan.

SEFO beslutar också om att inleda en förundersökning. Själva utredningsarbetet utförs ibland av polisen efter direktiv från SEFO, men vanligen – i vart fall i Oslo – sköter medlemmarna själva

utredningsarbetet, exempelvis att hålla förhör. När man använder poliser i utredningsarbetet bör man välja poliser som är verksamma i ett annat polisdistrikt än det där den misstänkte arbetar. Polisen har rätt att själv vidta utredningsåtgärder när ett uppehåll skulle kunna komma att skada utredningen. Statsadvokaten kan inte ge SEFO instruktioner om hur utredningsarbetet skall utföras, men han eller hon kan anmoda SEFO att vidta viss utredningsåtgärd. Statsadvokaten kan dock själv besluta om ytterligare utredning sedan SEFO avslutat utredningen och avgivit sin inställning i åtalsfrågan.

SEFO:s beslut kan överklagas till Riksadvokaten. Riksadvokaten kan också ålägga utredningsorganet att inleda förundersökning och ge riktlinjer för hur den skall utföras.

Pågående förändringsarbete

Mot ordningen med särskilda utredningsorgan har väckts kritik. I den allmänna debatten har kritiken främst riktats mot att banden till polisen är alltför täta och att detta medför en partisk utredning med favör till polisen. Vidare har kritik riktats mot att alltför få anmälningar leder till åtalsbeslut och prövning i domstol. I en empirisk analys vid Polishögskolan av SEFO:s verksamhet (Gunnar Thomassen 1999) framkom bl.a. att cirka hälften av alla anmälningar lades ned utan att något förhör hållits trots att det funnits en utpekad misstänkt. Undersökningen visade att ett litet antal anmälningar ledde till åtal. Det fanns dock inget som visade att detta hade sin orsak i antalet ledamöter av SEFO med polis- eller åklagarbakgrund. Inte heller fanns grund att anta att deras bakgrund på annat sätt påverkade utredningarna. Utredningen visade att statsadvokaten vanligen följde SEFO:s inställning i åtalsfrågan och att den lilla skillnad som fanns var att SEFO föreslog fler positiva åtalsbeslut än vad statsadvokaten fattade beslut om. I analysen angavs dock att man inte kunde bortse från den koppling som tidigare poliser har till sina tidigare kollegor. Det påtalades att bara att det finns en misstanke om att det finns ett problem med tidigare polisanställda i utredningsorganen var ett problem. Utredningen visade också att de olika utredningsorganen hade olika arbetsrutiner och att utredningarna inte alltid bedrevs med önskvärd skyndsamhet.

Mot bakgrund bl.a. av nämnda analys och att Europarådet riktat viss kritik mot regleringen av handläggningen, tillsatte Riksadvokaten i samråd med Justis- och politidepartementet i september 2000 en arbetsgrupp med uppdrag att undersöka hur de särskilda utredningsorganen behandlat och utrett anmälningar mot poliser och åklagare. Arbetsgruppen skulle också undersöka SEFO:s relation till allmänheten och allmänhetens förtroende till ordningen.

I december 2001 lämnade arbetsgruppen en rapport (SEFO:s etterforskning – en undersøkelse av kvaliteten). I rapporten föreslogs att det skall inrättas ett eget klag- och tillsynsorgan för behandling och uppföljning av anmälningar mot anställda inom polisen och åklagarväsendet om klandervärd beteende, men som inte var straffbart. För att stärka allmänhetens förtroende för SEFO:s verksamhet och samtidigt skapa en kvalitetssäkring och ett ökat ansvar föreslog gruppen bl.a. att målsäganden och den misstänkte alltid skulle kallas till förhör, att SEFO:s inställning i åtalsfrågan skulle kunna offentliggöras, att statsadvokaternas åtalsrätt skulle överföras till SEFO, att en karantäntid på minst fem år för advokat- och domarmedlemmar som har bakgrund i polis- och åklagarväsendet skulle gälla, samt att det borde upprättas mål för handläggningstider i SEFO. För att stärka SEFO:s ledamöters kompetens och för att förbättra deras arbetssituation föreslog gruppen bl.a. att SEFO skulle få fast anställda sekreterare, att ledamöterna skulle få avlastning i sin dagliga arbetssituation och att det skulle etableras ett system med betald beredskapstjänstgöring under helger och semesterperioder

Rapporten har remissbehandlats och i mars 2003 lämnade justis- och politidepartementet ett förslag till ändringar av ordningen för internutredningsverksamhet. Förslaget, som planeras behandlas i stortingens under våren 2003, innehåller följande förslag.

Det skall inrättas ett centralt organ för handläggningen av anmälningar mot polisanställda och åklagare om misstanke om brott i samband med arbetet, Spesialenheten for politisaker. Organet bör organiseras intern med fem avdelningar efter en geografisk princip för att säkra en tillfredsställande närvaro av utredningspersonal i alla delar av landet.

Organet skall överta statsadvokaternas åtalsrätt. Om en utredning handlagts vid någon av de regionala avdelningarna skall chefen för avdelningen lämna förslag i åtalsfrågan till det centrala organet som har att fatta det slutliga beslutet.

Departementet och flera remissinstanser anser att för att få hög kvalitet på utredningarna måste organet bemannas med poliser, som är de som har den kunskap och kompetens som krävs för att utreda brottsmisstankar. Om möjligt skall dock helst två och minst en av organets ledamöter inte ha polisbakgrund. Någon karantäntid bör inte gälla för den polisutbildade personalen, i vart fall inte i det centrala organet. Chefen för organet, som skall anställas på heltid, bör ha erfarenhet som domare eller advokat. I organet skall också anställas en vice chef, en informationsansvarig samt två-tre administratörer. Chefen och vice chef bör utses av Kongen i statsråd.

Ledamöterna i de regionala avdelningarna bör, med hänsyn till mängden ärenden, inte anställas på heltid, utan utöva sitt uppdrag vid sidan om sin ordinarie anställning. Ledamöterna bör alltså ha erfarenheter som domare, advokat eller utredningsarbete vid polisen. För att behålla kompetensen även inom de regionala avdelningarna bör ledamöterna utses om en tid av fyra år med möjlighet till förlängning. De regionala avdelningarna bör också ha en sekreterare – verksam vid den regionala chefens huvudsakliga arbetsplats – anställd på viss tid.

Danmark

En anmälan med påstående om brottslig handling eller ett klagomål mot en polis i tjänsten skall inges till den regionala statsadvokaten. En anmälan om myndighetsmissbruk under en brottsutredning kan dock lämnas till polismyndigheten. Man skiljer mellan straffrättsliga ärenden och klagörenden men forum- och handläggningsbestämmelserna är i princip desamma, förutom hur respektive ärendetyp kan avslutas.

Det är statsadvokaten som handlägger ärendena, beslutar om och utför förundersökningar samt fattar beslut i åtalsfrågan. Statsadvokaten skall ta upp ett ärende till prövning efter anmälan eller på eget initiativ, vilket exempelvis kan ske efter ett tillkännagivande av polisklagonämnden (se nedan). Kravet för att inleda förundersökning är att det förmodas att en polis har begått ett brott som faller under allmänt åtal. Undantag gäller dock när en person avlidit eller skadats allvarligt i samband med ett polisingripande. I dessa fall skall en förundersökning alltid inledas.

Statsadvokaten sköter i huvudsak själv utredningsarbetet och utför alla förundersökningsåtgärder. Statsadvokaten håller i princip

alla förhör själv men kan begära att ett förhör skall hållas inför domstol. Ett sådant förhör är vanligen offentligt. Endast i undantagsfall söks hjälp av rigspolitichefen. Detta kan exempelvis ske när många personer skall höras. Arbetet utförs då av Rigspolitichefens rejseafdelning, som består av polisutbildad utredningspersonal. När nämnda avdelning vidtar förundersökningsåtgärder sker det alltid på statsadvokatens instruktioner. Polismyndigheten får dock på eget initiativ vidta sådana förundersökningsåtgärder som måste ske utan dröjsmål för att inte skada utredningen.

Hos varje statsadvokat finns inrättat en polisklagonämnd (politiklagenaevn). Nämnden består av en advokat och två lekmän. Nämndens uppgift är att ha tillsyn över statsadvokatens arbete. Till nämnden skall statsadvokaten anmäla samtliga klagomål och brottanmälningar som riktats mot poliser i deras tjänsteutövning. Nämnden skall fortlöpande hållas informerad om de åtgärder statsadvokaten vidtar och de beslut som fattas. Statsadvokaten skall också – om inte anmälan är uppenbart grundlös – utarbeta en enligt huvudregeln skriftlig redogörelse av resultatet av en undersökning eller en förundersökning. Av redogörelsen skall framgå hur statsadvokaten anser att ett ärende skall avslutas och vilket beslut som bör fattas. Nämnden har rätt att lämna förslag om att förundersökning skall inledas, hur en undersökning skall utföras och vilka undersöknings- eller förundersökningsåtgärder som bör vidtas. Sådana anmodningar skall normalt efterkommas, men om statsadvokaten motsätter sig att vidta viss förundersökningsåtgärd kan frågan avgöras av domstol. Nämnden skall också meddela statsadvokaten sin uppfattning om med vilket beslut ett ärende bör avslutas. Om statsadvokaten inte följer nämndens förslag kan nämnden överklaga statsadvokatens beslut hos Rigsadvokaten.

En klagan som statsadvokaten anser vara uppenbart grundlös får avvisas utan vidare undersökning. Även i dessa fall skall dock klagonämnden först ges tillfälle att komma med synpunkter på statsadvokatens förslag. Om den som framställt klagomålet återkallar det avslutas normalt statsadvokatens handläggning av ärendet. Ett klagomål mot en polis kan också övergå till att handläggas som ett brottmål eller fortsätta att undersökas enligt reglerna för en undersökningskommission. Slutligen kan ett klagomål avslutas med att statsadvokaten riktar kritik mot polisens beteende och även beklagar det inträffade till målsäganden eller den som framställt klagomålet. En anmälan om brottslig handling kan

avslutas genom avskrivning på grund av grundlös anmälan, genom att förundersökning läggs ned eller genom att åtal väcks.

Den ordning som nu redovisats gäller bara när klagomålet eller anmälan om brottslig gärning riktats mot en polis och jurister/åklagare vid en polismyndighet och gärningen utförts i tjänsten. Förhållanden utanför tjänsten handläggs av polismästaren vid den myndighet vid vilken polisen tjänstgör. Polismästaren fattar beslut om hur klagomålet eller anmälan skall handläggas och också om förundersökning skall inledas. Om det kan antas att polismästaren är jävig skall ärendet överlämnas till statsadvokaten för handläggning. Om fråga uppkommer att väcka åtal skall ärendet alltid överlämnas till statsadvokaten som har att fatta beslut i åtalsfrågan. På motsvarande sätt handläggs klagomål eller anmälan om brottslig handling som riktas mot annan anställd inom polisväsendet.

Anmälningar om brottslig handling som riktas mot anställd inom statsadvokatämbetet handläggs av vederbörande polismästare. Ärendet skall dock överlämnas till den regionala statsadvokaten för beslut i åtalsfrågan, om inte den som anmälan riktas mot är anställd vid samma statsadvokatämbete. I sådant fall skall ärendet efter Rigsadvokatens beslut överlämnas till ett annat statsadvokatämbete. Några särskilda forum- eller handläggningsbestämmelser när en anställd hos Rigsadvokaten anmäls för brott finns inte.

Rigsadvokaten har en författningsreglerad skyldighet att årligen till Folketinget och Justitieministeriet lämna en skriftlig redogörelse över handläggningen av klagomålsärenden och brottsanmälningar mot poliser.

Frågan om en handling skall medföra disciplinpåföljd avgörs av polismästaren där polisen är anställd eller Rigspolitchefen om det avser en jurist/åklagare. På samma sätt är det Rigsadvokaten som handlägger frågan om disciplinpåföljd mot anställd vid ett statsadvokatämbete. Ett disciplinärt förfarande kan dock inte inledas förrän statsadvokaten avslutat sin handläggning av ärendet. Om statsadvokaten avslutat ett klagörende med att rikta kritik mot den berörde polisen eller beklaga det inträffade till den klagande bör detta normalt utgöra grund för att inleda ett disciplinärt förfarande. I samtliga fall kan polismästaren, istället för att inleda ett disciplinärende föra ett korrigerande samtal med berörd polis. Om detta tillvägagångssätt väljs skall Rigspolitchefen underrättas som i

sin tur skall underrätta statsadvokaten eller i förekommande fall Rigsadvokaten.

Rigsadvokaten ser för närvarande över frågan om statsadvokaten även fortsättningsvis skall handlägga ärenden av mer bagatellartad karaktär. Det är troligt att Rigsadvokaten under innevarande år kommer att tillställa polisen och statsadvokatämbetena ett cirkulär med förslag till förändringar.

Island

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

Riksåklagarens resultatmodell

Åklagarorganisationens resultat okt 2001 - sep 2002 (12 mån)

(exklusive ekobrott)

| Myndighet | Lagföring 1 Procent | | | Lagföring 2 Procent | | | Genom-Dagar | | | Genom-Procent | | | Produktions-Procent | | |
|--------------|---------------------|---------------|----------|---------------------|---------------|----------|-------------|---------------|----------|---------------|---------------|----------|---------------------|---------------|----------|
| | 2001 | okt 01-sep 02 | Trend | 2001 | okt 01-sep 02 | Trend | Mål | okt 01-sep 02 | Mål-uppf | Mål | okt 01-sep 02 | Mål-uppf | Mål | okt 01-sep 02 | Mål-uppf |
| Stockholm | 56 | 56 | → | 84 | 86 | ↑ | 30 | 26 | ● | 72 | 68 | ● | 0 | 2 | ● |
| Linköping | 64 | 62 | ↓ | 86 | 87 | ↑ | 30 | 25 | ● | 69 | 68 | ● | 0 | 2 | ● |
| Malmö | 64 | 62 | ↓ | 87 | 89 | ↑ | 30 | 26 | ● | 67 | 68 | ● | 0 | 3 | ● |
| Göteborg | 63 | 62 | ↓ | 85 | 87 | ↑ | 30 | 25 | ● | 67 | 71 | ● | 0 | 3 | ● |
| Västerås | 59 | 58 | ↓ | 92 | 92 | → | 30 | 25 | ● | 68 | 65 | ● | 0 | 1 | ● |
| Umeå | 58 | 58 | → | 83 | 84 | ↑ | 30 | 32 | ● | 67 | 59 | ● | 0 | 0 | ● |
| Riket | 60 | 60 | → | 86 | 88 | ↑ | 30 | 26 | ● | 68 | 67 | ● | 0 | 2 | ● |

Definitioner:

Lagföring 1: Andel lagförda misstänkta av samtliga misstänkta som blivit föremål för beslut under perioden

Lagföring 2: Antalet lagföringsbeslut dividerat med det totala antalet beslut i åtalsfrågan

Genomströmning 1: Genomsnittligt antal dagar från inkommet förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan avseende brottsmisstanke

Genomströmning 2: Andelen brottsmisstankar beslutade inom högst 15 dagar från inkommet förundersökningsprotokoll

Produktionsförändring: Skillnaden mellan antalet avslutade och inkomna ärenden dividerat med antalet inkomna ärenden.

Förändringar i resultatmodellen

Från och med andra kvartalet 2002 redovisas genomströmningsmått och produktionsförändringen i förhållande till måluppfyllelse och inte i förhållande till föregående år. Detta innebär att Riksåklagarens resultatmodell endast för lagföringsmått visar pilar för att markera utvecklingen över tid. För övriga mått räcker det med att myndighetens mål uppfyllts för att få en grön markering, oavsett utvecklingen sedan föregående år.

Lagförlng 1, kammarjämförelser

| Myndighet | Kammare | 1999 | 2000 | 2001 | Lagförlng 1 | Utveckling |
|------------------------------|--------------|------------|------------|------------|-------------------|------------|
| | | | | | kv4 2001-kv3 2002 | sedan 2001 |
| Stockholm | 1:a kammaren | 55% | 57% | 55% | 58% | ↑ |
| | 2:a kammaren | 53% | 56% | 53% | 55% | ↑ |
| | 3:e kammaren | 55% | 56% | 57% | 63% | ↑ |
| | 4:e kammaren | 59% | 61% | 62% | 65% | ↑ |
| | 5:e kammaren | 51% | 51% | 58% | 57% | ↓ |
| | 6:e kammaren | 52% | 55% | 54% | 55% | ↑ |
| | 7:e kammaren | 59% | 61% | 55% | 55% | → |
| Myndigheten | | 55% | 57% | 56% | 56% | → |
| Linköping | Eskilstuna | 59% | 64% | 67% | 60% | ↓ |
| | Nyköping | 64% | 62% | 62% | 58% | ↓ |
| | Linköping | 66% | 62% | 59% | 59% | → |
| | Norrköping | 70% | 69% | 70% | 70% | → |
| | Jönköping | 57% | 64% | 62% | 59% | ↓ |
| | Växjö | 71% | 74% | 68% | 64% | ↓ |
| | Kalmar | 62% | 66% | 60% | 64% | ↑ |
| Myndigheten | | 64% | 65% | 64% | 62% | ↓ |
| Malmö | 1:a kammaren | 52% | 51% | 63% | 65% | ↑ |
| | 2:a kammaren | 53% | 57% | 61% | 61% | → |
| | 3:e kammaren | 79% | 78% | 69% | 62% | ↓ |
| | Helsingborg | 64% | 65% | 70% | 68% | ↓ |
| | Karlskrona | 66% | 63% | 62% | 60% | ↓ |
| | Kristianstad | 61% | 65% | 62% | 66% | ↑ |
| Myndigheten | | 64% | 65% | 64% | 62% | ↓ |
| Göteborg | 1:a kammaren | 69% | 69% | 57% | 60% | ↑ |
| | 2:a kammaren | 61% | 62% | 62% | 63% | ↑ |
| | 3:e kammaren | 55% | 60% | 60% | 56% | ↓ |
| | Borås | 67% | 68% | 67% | 64% | ↓ |
| | Halmstad | 64% | 63% | 57% | 56% | ↓ |
| | Skövde | 67% | 69% | 69% | 68% | ↓ |
| | Uddevalla | 75% | 72% | 69% | 73% | ↑ |
| Myndigheten | | 66% | 66% | 63% | 62% | ↓ |
| Västerås | Uppsala | 59% | 60% | 62% | 60% | ↓ |
| | Karlstad | 63% | 64% | 60% | 58% | ↓ |
| | Örebro | 60% | 61% | 57% | 58% | ↑ |
| | Västerås | 59% | 61% | 56% | 56% | → |
| | Falun | 60% | 61% | 55% | 57% | ↑ |
| | Gävle | 64% | 64% | 62% | 63% | ↑ |
| Myndigheten | | 61% | 62% | 59% | 58% | ↓ |
| Umeå | Umeå | 57% | 58% | 52% | 54% | ↑ |
| | Luleå | 61% | 58% | 64% | 64% | → |
| | Östersund | 57% | 57% | 55% | 54% | ↓ |
| | Sundsvall | 58% | 62% | 59% | 61% | ↑ |
| Myndigheten | | 58% | 59% | 58% | 58% | → |
| Åklagarorganisationen | | 61% | 62% | 60% | 60% | → |

Def: Andel lagförda misstänkta av samtliga misstänkta som blivit föremål för beslut under perioden

Lagförelse 2, kammarjämförelser

| Myndighet | Kammare | Lagförelse 2 | | | | Utveckling sedan 2001 |
|------------------------------|--------------|--------------|------------|------------|-------------------|-----------------------|
| | | 1999 | 2000 | 2001 | kv4 2001-kv3 2002 | |
| Stockholm | 1:a kammaren | 82% | 83% | 87% | 92% | ↑ |
| | 2:a kammaren | 77% | 82% | 81% | 81% | → |
| | 3:e kammaren | 84% | 84% | 83% | 84% | ↑ |
| | 4:e kammaren | 85% | 85% | 86% | 87% | ↑ |
| | 5:e kammaren | 85% | 84% | 85% | 85% | → |
| | 6:e kammaren | 81% | 83% | 83% | 83% | → |
| | 7:e kammaren | 82% | 85% | 84% | 85% | ↑ |
| Myndigheten | | 83% | 84% | 84% | 86% | ↑ |
| Linköping | Eskilstuna | 81% | 82% | 85% | 84% | ↓ |
| | Nyköping | 85% | 83% | 88% | 87% | ↓ |
| | Linköping | 85% | 84% | 86% | 87% | ↑ |
| | Norrköping | 87% | 86% | 87% | 89% | ↑ |
| | Jönköping | 85% | 87% | 89% | 88% | ↓ |
| | Växjö | 83% | 84% | 83% | 81% | ↓ |
| | Kalmar | 83% | 84% | 86% | 88% | ↑ |
| Myndigheten | | 84% | 84% | 86% | 87% | ↑ |
| Malmö | 1:a kammaren | 81% | 86% | 89% | 90% | ↑ |
| | 2:a kammaren | 82% | 85% | 87% | 89% | ↑ |
| | 3:e kammaren | 91% | 89% | 89% | 89% | → |
| | Helsingborg | 84% | 86% | 88% | 89% | ↑ |
| | Karlskrona | 82% | 80% | 82% | 82% | → |
| | Kristianstad | 79% | 83% | 83% | 88% | ↑ |
| Myndigheten | | 83% | 85% | 87% | 89% | ↑ |
| Göteborg | 1:a kammaren | 85% | 86% | 85% | 88% | ↑ |
| | 2:a kammaren | 84% | 84% | 87% | 89% | ↑ |
| | 3:e kammaren | 81% | 81% | 83% | 86% | ↑ |
| | Borås | 81% | 82% | 84% | 85% | ↑ |
| | Halmstad | 82% | 81% | 84% | 87% | ↑ |
| | Skövde | 79% | 82% | 88% | 87% | ↓ |
| | Uddevalla | 83% | 85% | 87% | 90% | ↑ |
| Myndigheten | | 82% | 83% | 85% | 87% | ↑ |
| Västerås | Uppsala | 82% | 84% | 90% | 93% | ↑ |
| | Karlstad | 85% | 85% | 89% | 91% | ↑ |
| | Örebro | 83% | 86% | 90% | 88% | ↓ |
| | Västerås | 81% | 85% | 97% | 97% | → |
| | Falun | 77% | 80% | 96% | 94% | ↓ |
| | Gävle | 84% | 84% | 93% | 93% | → |
| Myndigheten | | 82% | 84% | 92% | 92% | → |
| Umeå | Umeå | 82% | 80% | 83% | 87% | ↑ |
| | Luleå | 76% | 78% | 83% | 82% | ↓ |
| | Östersund | 79% | 83% | 87% | 90% | ↑ |
| | Sundsvall | 79% | 79% | 82% | 82% | → |
| Myndigheten | | 79% | 79% | 83% | 84% | ↑ |
| Åklagarorganisationen | | 82% | 84% | 86% | 88% | ↑ |

Def: Antalet lagförelsebeslut dividerat med det totala antalet beslut i åtalsfrågan

Genomströmning 1, kammarjämförelser i förhållande till verksamhetsmål

| Myndighet | Kammare | 1999 | 2000 | 2001 | Genomstr. 1 | | Verksamhetsmål | Måluppfyllelse |
|------------------------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|-----------|----------------|----------------|
| | | | | | kv4 2001-kv3 2002 | 2002 | | |
| Stockholm | 1:a kammaren | 57 | 55 | 30 | 17 | | | ● |
| | 2:a kammaren | 47 | 37 | 29 | 26 | | | ● |
| | 3:e kammaren | 40 | 31 | 24 | 27 | | | ● |
| | 4:e kammaren | 26 | 21 | 21 | 25 | | | ● |
| | 5:e kammaren | 36 | 35 | 22 | 36 | | | ● |
| | 6:e kammaren | 42 | 26 | 19 | 20 | | | ● |
| | 7:e kammaren | 49 | 42 | 23 | 23 | | | ● |
| Myndigheten | | 43 | 36 | 26 | 26 | 30 | | ● |
| Linköping | Eskilstuna | 75 | 69 | 39 | 37 | | | ● |
| | Nyköping | 56 | 38 | 18 | 19 | | | ● |
| | Linköping | 62 | 57 | 20 | 19 | | | ● |
| | Norrköping | 46 | 40 | 23 | 19 | | | ● |
| | Jönköping | 67 | 48 | 39 | 30 | | | ● |
| | Växjö | 42 | 43 | 29 | 37 | | | ● |
| | Kalmar | 31 | 27 | 16 | 18 | | | ● |
| Myndigheten | | 55 | 46 | 26 | 25 | 30 | | ● |
| Malmö | 1:a kammaren | 47 | 44 | 34 | 29 | | | ● |
| | 2:a kammaren | 47 | 55 | 34 | 34 | | | ● |
| | 3:e kammaren | 64 | 56 | 18 | 15 | | | ● |
| | Helsingborg | 40 | 37 | 33 | 37 | | | ● |
| | Karlskrona | 28 | 19 | 9 | 7 | | | ● |
| | Kristianstad | 42 | 34 | 20 | 20 | | | ● |
| | Myndigheten | | 46 | 42 | 27 | 26 | 30 | |
| Göteborg | 1:a kammaren | 73 | 68 | 42 | 21 | | | ● |
| | 2:a kammaren | 73 | 65 | 29 | 14 | | | ● |
| | 3:e kammaren | 63 | 60 | 56 | 48 | | | ● |
| | Borås | 49 | 70 | 36 | 31 | | | ● |
| | Halmstad | 105 | 98 | 27 | 15 | | | ● |
| | Skövde | 102 | 84 | 23 | 24 | | | ● |
| | Uddevalla | 93 | 74 | 32 | 19 | | | ● |
| Myndigheten | | 79 | 73 | 35 | 25 | 30 | | ● |
| Västerås | Uppsala | 35 | 41 | 21 | 20 | | | ● |
| | Karlstad | 32 | 31 | 27 | 28 | | | ● |
| | Örebro | 63 | 69 | 29 | 30 | | | ● |
| | Västerås | 70 | 45 | 28 | 27 | | | ● |
| | Falun | 42 | 25 | 23 | 25 | | | ● |
| | Gävle | 29 | 29 | 16 | 19 | | | ● |
| Myndigheten | | 47 | 42 | 25 | 25 | 30 | | ● |
| Umeå | Umeå | 48 | 65 | 61 | 29 | | | ● |
| | Luleå | 55 | 57 | 34 | 39 | | | ● |
| | Östersund | 35 | 47 | 41 | 21 | | | ● |
| | Sundsvall | 45 | 41 | 25 | 32 | | | ● |
| Myndigheten | | 47 | 52 | 39 | 32 | 30 | | ● |
| Åklagarorganisationen | | 53 | 48 | 29 | 26 | 30 | | ● |

Def: Genomsnittligt antal dagar från inkommet förundersökningsprotokoll till beslut i åtalsfrågan avseende brottsmisstanke

Genomströmning 2, kammarjämförelser i förhållande till verksamhetsmål

| Myndighet | Kammare | Genomstr. 2 | | | | Verksamhetsmål | Måluppfyllelse |
|------------------------------|--------------------|-------------|------------|------------|-------------------|----------------|----------------|
| | | 1999 | 2000 | 2001 | kv4 2001-kv3 2002 | | |
| Stockholm | 1:a kammaren | 47% | 48% | 69% | 71% | | ● |
| | 2:a kammaren | 52% | 64% | 69% | 66% | | ● |
| | 3:e kammaren | 55% | 66% | 71% | 70% | | ● |
| | 4:e kammaren | 73% | 77% | 77% | 73% | | ● |
| | 5:e kammaren | 61% | 59% | 72% | 58% | | ● |
| | 6:e kammaren | 59% | 68% | 70% | 70% | | ● |
| | 7:e kammaren | 53% | 59% | 71% | 70% | | ● |
| Myndigheten | | 57% | 62% | 71% | 68% | 72% | ● |
| Linköping | Eskilstuna | 39% | 41% | 56% | 59% | | ● |
| | Nyköping | 47% | 56% | 77% | 72% | | ● |
| | Linköping | 33% | 45% | 75% | 75% | | ● |
| | Norrköping | 47% | 52% | 69% | 70% | | ● |
| | Jönköping | 41% | 46% | 57% | 61% | | ● |
| | Växjö | 52% | 49% | 62% | 63% | | ● |
| | Kalmar | 62% | 69% | 80% | 75% | | ● |
| Myndigheten | | 45% | 51% | 68% | 68% | 69% | ● |
| Malmö | 1:a kammaren | 54% | 53% | 61% | 67% | | ● |
| | 2:a kammaren | 55% | 55% | 59% | 63% | | ● |
| | 3:e kammaren | 29% | 42% | 69% | 75% | | ● |
| | Helsingborg | 62% | 60% | 65% | 59% | | ● |
| | Karlskrona | 60% | 70% | 86% | 89% | | ● |
| | Kristianstad | 52% | 61% | 69% | 66% | | ● |
| | Myndigheten | | 51% | 55% | 66% | 68% | 67% |
| Göteborg | 1:a kammaren | 42% | 49% | 62% | 75% | | ● |
| | 2:a kammaren | 50% | 56% | 70% | 78% | | ● |
| | 3:e kammaren | 40% | 47% | 49% | 57% | | ● |
| | Borås | 47% | 43% | 63% | 66% | | ● |
| | Halmstad | 36% | 40% | 69% | 78% | | ● |
| | Skövde | 40% | 46% | 66% | 68% | | ● |
| | Uddevalla | 52% | 54% | 74% | 77% | | ● |
| | Myndigheten | | 45% | 48% | 65% | 71% | 67% |
| Västerås | Uppsala | 54% | 52% | 70% | 68% | | ● |
| | Karlstad | 68% | 66% | 65% | 63% | | ● |
| | Örebro | 47% | 49% | 66% | 63% | | ● |
| | Västerås | 48% | 56% | 61% | 61% | | ● |
| | Falun | 59% | 69% | 66% | 60% | | ● |
| | Gävle | 63% | 67% | 77% | 73% | | ● |
| Myndigheten | | 56% | 59% | 67% | 65% | 68% | ● |
| Umeå | Umeå | 57% | 53% | 56% | 68% | | ● |
| | Luleå | 44% | 43% | 60% | 49% | | ● |
| | Östersund | 55% | 53% | 63% | 72% | | ● |
| | Sundsvall | 51% | 54% | 64% | 60% | | ● |
| Myndigheten | | 51% | 50% | 60% | 59% | 67% | ● |
| Åklagarorganisationen | | 51% | 55% | 67% | 67% | 68% | ● |

Def: Andelen brottsmisstankar beslutade inom högst 15 dagar från inkommet förundersökningsprotokoll

Produktionsförändring, kammarjämförelser i förhållande till verksamhetsmål

| Myndighet | Kammare | Prod.förändr. | | | | Verksam- hetsmål | Målupp- fyllelse |
|------------------------------|--------------|---------------|------------|-----------|-------------------|---------------------|---------------------|
| | | 1999 | 2000 | 2001 | kv4 2001-kv3 2002 | | |
| Stockholm | 1:a kammaren | 6% | 6% | 14% | -2% | | ● |
| | 2:a kammaren | 5% | 8% | 3% | 9% | | ● |
| | 3:e kammaren | 12% | 6% | 0% | 9% | | ● |
| | 4:e kammaren | 10% | -1% | -2% | 0% | | ● |
| | 5:e kammaren | 4% | 3% | -1% | -2% | | ● |
| | 6:e kammaren | 7% | 8% | 1% | 0% | | ● |
| | 7:e kammaren | 8% | 7% | 6% | -1% | | ● |
| Myndigheten | | 8% | 5% | 3% | 2% | 0% | ● |
| Linköping | Eskilstuna | 7% | 16% | -2% | -3% | | ● |
| | Nyköping | 15% | 13% | -2% | 2% | | ● |
| | Linköping | 3% | 12% | 11% | 2% | | ● |
| | Norrköping | 5% | 15% | 10% | 1% | | ● |
| | Jönköping | 7% | 6% | 1% | 4% | | ● |
| | Växjö | 3% | 4% | 0% | 7% | | ● |
| | Kalmar | 4% | 7% | 5% | 0% | | ● |
| Myndigheten | | 6% | 10% | 4% | 2% | 0% | ● |
| Malmö | 1:a kammaren | 2% | -4% | 7% | 0% | | ● |
| | 2:a kammaren | -4% | 5% | -9% | -2% | | ● |
| | 3:e kammaren | 6% | 10% | 7% | 11% | | ● |
| | Helsingborg | 4% | 5% | 8% | 5% | | ● |
| | Karlskrona | -6% | 21% | 1% | 1% | | ● |
| | Kristianstad | 4% | 21% | 21% | 4% | | ● |
| Myndigheten | | 3% | 8% | 5% | 3% | 0% | ● |
| Göteborg | 1:a kammaren | 8% | 10% | 16% | 15% | | ● |
| | 2:a kammaren | 7% | 9% | 5% | 6% | | ● |
| | 3:e kammaren | 16% | 2% | -19% | -13% | | ● |
| | Borås | 12% | 10% | 7% | 2% | | ● |
| | Halmstad | 17% | 23% | 10% | 4% | | ● |
| | Skövde | 0% | 19% | 6% | 4% | | ● |
| | Uddevalla | 10% | 19% | 9% | 2% | | ● |
| Myndigheten | | 11% | 13% | 4% | 3% | 0% | ● |
| Västerås | Uppsala | 5% | 5% | 2% | 1% | | ● |
| | Karlstad | 0% | 5% | -3% | 4% | | ● |
| | Örebro | 2% | 5% | 3% | 0% | | ● |
| | Västerås | 10% | 2% | 1% | 0% | | ● |
| | Falun | 7% | 4% | 1% | 0% | | ● |
| | Gävle | 2% | 8% | -2% | 2% | | ● |
| Myndigheten | | 5% | 5% | 0% | 1% | 0% | ● |
| Umeå | Umeå | 5% | 7% | 7% | 4% | | ● |
| | Luleå | -1% | 0% | -3% | 1% | | ● |
| | Östersund | -6% | -3% | 7% | 1% | | ● |
| | Sundsvall | 8% | 12% | 2% | -5% | | ● |
| Myndigheten | | 3% | 5% | 2% | 0% | 0% | ● |
| Åklagarorganisationen | | 6% | 7% | 3% | 2% | 0% | ● |

Def: Skillnaden mellan antalet avslutade och inkomna ärenden dividerat med antalet inkomna ärenden