

## 2 Nuvarande bestämmelser och annan bakgrund

### 2.1 Förundersökningens inledning, syften m.m.

Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott, som hör under allmänt åtal, har begåtts (23 kap. 1 § RB). Förundersökningsplikten, som innebär en skyldighet att utreda alla sådana brott, är dock försedd med undantag. Enligt 23 kap. 1 § andra stycket RB behöver förundersökning inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Förundersökning behöver inte heller inledas om det finns förutsättningar för s.k. förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § RB. Vidare gäller att förundersökning under vissa förutsättningar (23 kap. 22 § RB) inte behöver göras i fråga om brott som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter och brott som begås under rättegång och när åklagaren vill utvidga ett väckt åtal. Även polismans möjlighet att meddela rapporteftergift enligt 9 § polislagen (1984:387) utgör undantag från förundersökningsplikten.

Tröskeln för att inleda en förundersökning har satts lågt. Avsikten är att även förhållandevis oklara brottsmisstankar skall utredas inom ramen för reglerna om förundersökning. Misstanken måste dock avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har begåtts (Ekelöf i SvJT 1982 s. 658).

Ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning skall sättas upp särskilt eller antecknas i akten. Det skall dessutom framgå vem som har fattat beslutet (1 a § första stycket förundersökningskungörelsen [1947:948], FUK).

Det anses att de tvångsmedel som finns reglerade i 24-28 kap. RB (bl.a. gripande, anhållande och husrannsakan) får användas endast inom ramen för en förundersökning. Förundersökning är in-

ledd genom beslutet om åtgärden, om det inte har skett tidigare (JO 2001/02 s. 95). Beslag enligt 27 kap. RB får dock användas utan att en förundersökning därigenom skall anses vara inledd (se 23 kap. 22 § RB och vårt förslag i SOU 2001:93).

Av 23 kap. 2 § RB framgår att förundersökningen har två huvudsakliga syften. Det ena är att utreda om brott föreligger, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet och att skaffa tillräckligt material för bedömning av frågan om åtal skall väckas. Det andra är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. Förundersökningen har också till syfte att ge den misstänkte inblick i utredningen och möjliggöra för honom att få materialet justerat och berikat. Ett ytterligare syfte kan sägas vara att undersöka om något enskilt anspråk finns och vilka omständigheter det i så fall grundas på (22 kap. 2 § RB och SOU 1992:61 s. 269).

En förundersökning kan delas upp i två stadier (SOU 1938:44 s. 285). Det är dels det förberedande spanings- och efterforskningsarbete som har till syfte att fastställa om brott förövats och vem som kan misstänkas för brottet (spaningsstadiet), dels den utredning som äger rum sedan misstanke riktats mot en viss person (utredningsstadiet). I praktiken förekommer det inte alltid någon bestämd gräns däremellan. Alla förundersökningar innehåller dessutom inte alltid en spaningsdel, t.ex. när någon har gripits på bar gärning. En förundersökning kan dessutom befinna sig på såväl spanings- som utredningsstadiet när utredningen avser flera personer (SOU 1992:61 s. 274).

Det finns ett antal principer som gäller under förundersökningen och som är uppställda för att garantera den enskildes rättssäkerhet (23 kap. 4 § RB). Det är objektivitetsprincipen, enligt vilken omständigheter och bevis skall tas till vara oavsett om de är till den misstänktes för- eller nackdel. Vidare gäller att förundersökningen bör bedrivas så att ingen onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Det brukar benämnas hänsynsprincipen. Under förundersökningen gäller också ett skyndsamhetskrav. Dessutom gäller att om det inte längre finns skäl att fullfölja förundersökningen skall den läggas ned.

Vid förundersökning mot den som är under 18 år gäller som regel ett särskilt skyndsamhetskrav (4 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL) liksom i fall där målsäganden vid tiden för anmälan inte har fyllt 18 år (2 a § FUK). Särskilda bestämmelser om skyndsamhet finns också i andra fall, bl.a. när den misstänkte är häktad (24 kap. 18 § RB).

De brottsutredande myndigheterna måste också beakta ett antal andra principer, särskilt vid tvångsåtgärder.

Ändamålsprincipen innebär att en regel som tillåter ett ingripande inte får användas för något annat ändamål än vad lagstiftaren har avsett. Detta ändamål framgår normalt av regelns ordalydelse.

Behovsprincipen innebär att ett ingripande bara får ske när det finns ett påtagligt behov och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig.

Proportionalitetsprincipen innebär att en åtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med den.

Behovs- och proportionalitetsprinciperna anses gälla generellt utan uttryckligt lagstöd. Proportionalitetsprincipen framgår även i ett antal bestämmelser i rättegångsbalken (se t.ex. 24 kap. 1 § tredje stycket, 25 kap. 1 § tredje stycket och 27 kap. 1 § tredje stycket RB, se också 8 § polislagen).

Under förundersökningen får förhör hållas med var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (23 kap. 6 § RB). Under vissa förutsättningar kan en person tvångsvis hämtas eller tas med till förhör. Det finns också en skyldighet för den enskilde att bl.a. stanna kvar hos polisen för förhör (23 kap. 7–9 §§ RB).

Förundersökningen är i princip hemlig (se bl.a. 5 kap. 1 § sekretesslagen [1980:100]).

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

## 2.2 Förundersökningens förstadier m.m.

Utanför förundersökningsförfarandet faller den del av polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet som inte har samband med någon konkret brottsmisstanke.

Med *förutredning* brukar avses sådana punktvisa åtgärder som en förundersökningsledare ibland behöver vidta för att få tillräckligt underlag för beslut om förundersökning skall inledas eller inte. En sådan utredning bör hållas inom mycket snäva ramar och det skall vara fråga om åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågan. Utredningen bör inte under några förhållanden sträcka sig längre än vad som krävs för att ett beslut i frågan om förundersökning skall inledas eller inte. Det får inte vidtas några åtgärder som har karaktär av brottsutredning och tvångsmedelsanvändning kan inte förekomma. Enligt JO bör utredningen ses som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § RB om inledande av förundersökning (JO 1997/98 s. 98 ff.). Ett exempel på en förutredningsåtgärd är när polisen efter att ha fått uppgift om påstått brott vänder sig till en målsägande för att få vissa muntliga uppgifter (prop. 2004/05:143 s. 40). Som ytterligare exempel kan anges att undersökningsledaren efter en anmälan om mordbrand kontrollerar att en brand verkligen har anlagts på den plats som har uppgivits. Skillnaden mellan att komplettera en anmälan och att göra en förutredning kan vara liten. Skillnaden ligger främst i att förutredningens syfte är så begränsat. I det ligger även att en förutredning i princip görs först sedan behörig undersökningsledare har trätt in (jfr skillnaden mot primärutredning enligt 23 kap. 3 § tredje stycket RB).

Polisen och andra myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet kan också samla in, bearbeta eller analysera uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda och beivra eller förhindra brott. Denna verksamhet, som kallas *förspaning* eller *underrättelseverksamhet*, går i korthet ut på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad brottslighet har förekommit, pågår eller kan antas inträffa. Det framtagna underrättelsematerialet kan läggas till grund för t.ex. beslut om att inleda förundersökning eller beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Verksamheten är i princip oreglerad. Av artikel 8 i Europakonventionen torde följande åtgärder som utgör intrång i enskildas privat- och familjeliv, hem och korrespondens inte är tillåtna. De befogenheter som myndigheterna har är begränsade på det sättet.

Straffprocessuella tvångsmedel får inte tillgripas. De åtgärder som kan bli aktuella kan dock vara av integritetskänslig karaktär. Vad det kan bli fråga om är framför allt att inhämta uppgifter genom att göra iakttagelser på offentliga platser eller använda allmänna eller egna källor. Underrättelseverksamhet som inte bedrivs av Säkerhetspolisen benämns enligt 3 § polisdatalagen (1998:622) kriminalunderrättelseverksamhet. För närvarande inriktas kriminalunderrättelseverksamheten mot grov och organiserad brottslighet. Utvecklingen går dock enligt Rikspolisstyrelsen mot att sådan verksamhet används även i arbetet med att förebygga och uppdaga s.k. mängdbrottslighet (prop. 2004/05:143 s. 40).

## 2.3 Behörig förundersökningsledare

### 2.3.1 Rättegångsbalken m.m.

Beslut om att inleda förundersökning fattas enligt 23 kap. 3 § första stycket RB av polismyndighet eller åklagare. Har förundersökningen inletts av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet, skall ledningen av förundersökningen avseende brottet övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Av lagtexten framgår inte vilka ärenden som skall anses vara av enkel beskaffenhet.

Åklagaren skall också i annat fall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl. Frågan om vad som är särskilda skäl för ett åklagarinträde redan innan det finns skäligen misstanke mot en viss person har behandlats i olika sammanhang (se bl.a. Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 23:16, SOU 1987:72 s. 94 f., SOU 1988:18 s. 81 och JO 2001/02 s. 51). JO har i ett ärende ansett att det synsätt som avspeglar sig i Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (RÅFS 1997:12 och FAP 403-5, det s.k. fördelningscirkuläret) har bärkraft även vid överväganden om åklagaren, redan innan någon är skäligen misstänkt, skall överta ledningen i ett ärende som inte är av enkel beskaffenhet (JO 2001/02 s. 51). Behovet av åklagarledning i sådana situationer får enligt JO anses vara särskilt stort när det är fråga om utredning av grova våldsbrott där man kan förutse komplicerade bevisvärderingsfrågor och ett behov av utredningsåtgärder som på ett mer eller mindre ingripande sätt berör

ett stort antal personer. I bedömningen om det föreligger särskilda skäl kan även faktorer som t.ex. kompetensen hos de inblandade tjänstemännen samt effektivitet och tidsvinst inför senare beslut om tvångsmedel ha betydelse.

Åklagaren är skyldig att inträda som förundersökningsledare i de angivna fallen och har som förundersökningsledare rätt att begära biträde av polisen vid utredningen. Han får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket RB). Bakgrunden är att det annars skulle innebära en allt för stor arbetsbelastning för åklagaren om han skulle behöva göra allt själv. Polismyndigheten är inte skyldig att lämna åklagaren det biträde som begärs men kan inte vägra på grunder som har att göra med en bedömning av hur förundersökningen från utredningssynpunkt bör läggas upp eller inriktas (Fitger, Rättegångsbalcken 2 s. 23:19).

JO har uttalat sig om hur man lämpligen bör agera när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp (JO 2003/04 s. 82). JO betonade att det i första hand är en uppgift för polismyndigheten att vidta de åtgärder som krävs för att utredningsresurserna skall användas på bästa sätt. Om man inom polismyndigheten gör den bedömningen att det i ett visst fall inte inom överskådlig tid kommer att finnas några resurser för att biträda åklagaren, menade JO att myndighetens ledning skall informeras. Myndighetsledningen har sedan att finna en lösning på problemet. I första hand bör det då enligt JO övervägas om det är möjligt att omprioritera myndighetens utredningsresurser. JO angav att myndigheten också kan överväga möjligheterna att begära förstärkning från annan polismyndighet eller vända sig till Rikspolisstyrelsen. JO betonade att man också inom åklagarväsendet måste vara aktiv för att komma till rätta med problem av nu aktuellt slag. Om en åklagare inte genom egna kontakter med polismyndigheten kan få till stånd en godtagbar lösning, bör han vända sig till sin kammarchef, som får försöka lösa problemet med en befattningshavare på motsvarande nivå inom polismyndigheten. Lyckas inte det bör enligt JO frågan föras upp till överåklagaren, som får ta upp saken med länspolismästaren.

I vissa författningar finns särskilda bestämmelser om förundersökningsledning.

Enligt 3 § LUL gäller att en förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år alltid skall ledas av åklagaren, om den unge är skäli-

gen misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

I 5 kap. polisförordningen (1998:1558) finns särskilda bestämmelser om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen. Sådana anmälningar skall, med vissa undantag, genast underställas åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte.

I polisledda förundersökningar finns en skyldighet för undersökningsledaren att hålla åklagaren underrättad om utredningen (2 § FUK). Hur omfattande denna skyldighet är beror på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. brottets beskaffenhet. Bestämmelsen kom till för att skapa en möjlighet för åklagaren att rent faktiskt utöva sin rätt enligt 23 kap. 3 § första stycket RB att ta över undersökningsledningen (SOU 1938:44 s. 285 och Justitiedepartementets PM med utkast till förundersökningskungörelse m.m. s. 8).

Det har ansetts ofrånkomligt att polisen, även när åklagaren leder förundersökningen, i praktiken måste ha ett omfattande ansvar för spanings- och utredningsarbetets genomförande. Åklagare brukar begränsa sig till att fatta beslut om sådana åtgärder som han vill ha utförda men överlämnar åt polisen att besluta närmare om hur det skall gå till. Det anses dock angeläget att åklagaren hålls underrättad om det som händer.

Behörigheten att för polismyndighetens del vara undersökningsledare får inte delegeras till någon annan än polisman (se 4 § polislagen samt 1 kap. 4 § och 3 kap. 6 a § polisförordningen). I ett tidigare betänkande har vi föreslagit att s.k. kriminalutredare skall kunna anförtros uppgiften att vara undersökningsledare (SOU 2003:114 s. 301 ff.).

När det gäller behörig åklagare kan nämnas att med begreppet åklagare i 23 kap. 3 § första stycket RB avses såväl allmän som särskild åklagare. Vilken åklagare som leder en förundersökning framgår av bestämmelserna i bl.a. 7 kap. RB, åklagarförordningen (2004:1265) och andra författningar (t.ex. lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Om befogenheten att besluta i åtalsfrågan är förbehållen en viss åklagare, t.ex. Riksåklagaren eller Justitiekanslern, ankommer det på denne att ta ställning till frågan om förundersökning skall inledas.

### 2.3.2 Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har i samråd utfärdat allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål, det s.k. fördelningscirkuläret (RÅFS 1997:12 respektive FAP 403-5). Enligt övergångsbestämmelser till förordningen (2004:1266) med instruktion för Åklagarmyndigheten gäller fördelningscirkuläret även efter den omorganisation som har ägt rum inom åklagarväsendet, dock längst till och med den 31 december 2005.

#### Grundläggande principer

I de allmänna råden anges vissa grundläggande principer för fördelningen av förundersökningsledarskapet. En målsättning anges vara att polismyndigheten skall vara förundersökningsledare i ärenden av vardagsbrottskaraktär och att åklagarna skall koncentrera sina krafter på de mer komplicerade ärendena. Frågan om vad som kan anses innefattas i begreppet enkel beskaffenhet i 23 kap. 3 § första stycket RB får enligt råden avgöras främst med hänsyn till brottets generella straffvärde, ärendets karaktär och svårhetsgrad i övrigt samt till den kompetens som finns vid de enskilda polismyndigheterna. Det anges också att den närmare fördelningen bör göras genom lokala överenskommelser.

#### Brott enligt brottsbalken

När det gäller brott enligt brottsbalken anges i de allmänna råden som en huvudregel att åklagaren skall leda förundersökningar om brott mot 6 kap. (sexualbrott), 11 kap. (brott mot borgenärer m.m.) och 13-22 kap. (bl.a. allmänfarliga brott, förfalskningsbrott, mened, brott mot allmän ordning och brott mot allmän verksamhet). Åklagaren skall också leda förundersökningar om brott för vilka fängelse i två år eller däröver kan följa, om det inte är fråga om vardagsbrottslighet där utredningen kan bedrivas på ett rutinmässigt sätt, som t.ex. vid misshandel, stöld, grov stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel och häleri. Även vissa brott enligt 13-22 kap. BrB kan anses vara av enkel beskaffenhet. Det rör falskt larm, missbruk av larmanordning, förargelseväckande beteende samt våld, hot eller förgripelse mot tjänsteman som inte riktar sig mot polisman, och våldsamt motstånd.



## Brott enligt specialstraffrättsliga bestämmelser

Förundersökning om brott enligt specialstraffrättsliga bestämmelser skall enligt de allmänna råden ledas av åklagaren om svårare straff än fängelse i sex månader kan följa. Det anges också att samtliga brott enligt vissa författningar kan anses rymmas under uttrycket enkel beskaffenhet, oavsett straffskalan. Som exempel på sådana författningar anges följande.

- lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott
- 13 kap. 1 § luftfartslagen (1957:297)
- lagen (1982:821) om transport av farligt gods
- jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905)
- lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor
- utlänningslagen (1989:529)
- lotterilagen (1994:1000)
- 20 kap. 5 § sjölagen (1994:1009)
- alkohollagen (1994:1738)
- vapenlagen (1996:67) och vapenförordningen (1996:70)

## Övriga fall

I de allmänna råden anges vissa övriga fall när åklagaren som huvudregel skall leda förundersökningen på grund av att det av särskilda omständigheter är motiverat. Exempel på sådana brott och omständigheter är följande.

- brott där barn skall höras under förundersökningen
- brott som innefattar våld som riktar sig mot närstående
- brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv
- mål där den misstänktes psykiska status kan antas avvika från det normala och man kan anta att svårare straff än böter kan komma att utdömas
- brott som är svårbedömda eller det annars med hänsyn till utredningens art eller omfattning är påkallat att åklagaren leder förundersökningen

Åklagaren skall enligt de allmänna råden också inträda som förundersökningsledare

- när särskild åtalsprövning är föreskriven,

- vid tvångsmedelsbeslut som undersökningsledaren skall fatta (se om vissa undantag i avsnitt 2.5.3),
- när det krävs åtgärd av domstol under förundersökningen,
- när det kan bli aktuellt med bl.a. internationell rättslig hjälp,
- när en fråga om bevistalan aktualiseras och
- när en begäran om besöksförbud har gjorts.

### Underrättelseskyldighet

Enligt de allmänna råden skall polismyndighet underrätta åklagaren om det kan antas att den misstänkte i en åklagarledd förundersökning även gjort sig skyldig till annat brott och om en annan person misstänkts ha begått brott som har samband med det förstnämnda brottet. Underrättelse skall också ske när polismyndigheten leder en förundersökning avseende brott av särskilt allvarlig beskaffenhet, t.ex. ett spaningsmord eller något annat allvarligt eller uppmärksammat brott, och gärningsmannen är okänd.

I ärenden som kräver komplicerade juridiska bedömningar eller där det är lämpligt med ett tidigt åklagarinträde, exempelvis beträffande ekobrott eller svårbedömbara specialstraffrättsliga brott, bör polismyndigheten enligt de allmänna råden underrätta åklagaren redan när det uppstår fråga om att inleda en förundersökning.

### Vissa andra frågor

I de allmänna råden anges vidare att om det uppstår delade meningar mellan polismyndigheten och åklagaren beträffande vem som skall leda en förundersökning, skall saken avgöras av åklagaren. Om åklagare leder en förundersökning och bedömer att saken är av enkel beskaffenhet bör ledningen enligt de allmänna råden överlämnas till polismyndigheten.

I de allmänna råden behandlas även frågan om nedläggande av förundersökning och förundersökningsbegränsning (se avsnitt 6.6). Där sägs bl.a. följande.

Frågan om var gränsen går mellan när en förundersökning skall läggas ned och när ett negativt åtalsbeslut skall fattas finns inte reglerad i författningstext. Negativa åtalsbeslut fattas alltid av åklagaren. I ett år 1985 utfärdat cirkulär (RÅC I:107) uttalade Riksåklagaren att åklagarna fortsättningsvis

borde låta gränsen för när en förundersökning kan läggas ned gå vid när s.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB ägt rum. Skälet till detta var att denna gränsdragning bättre stod i överensstämmelse med de utvidgade reglerna om förundersökningsbegränsning som infördes år 1982. Innan slutdelgivning ägt rum kan alltså en förundersökning läggas ned.

Beslut om nedläggning kan, utom i fall som avses i 23 kap. 4 a § RB, fattas av undersökningsledaren och faller således inom polismyndighetens formella kompetensområde i de fall där myndigheten är förundersökningsledare.

Några formella hinder mot att polismyndigheten lägger ned förundersökningar med motiveringen att brott inte kan styrkas finns alltså inte. Det måste emellertid ske en noggrann bedömning av bevisläget i varje enskilt fall. Beslutet innebär att det görs en prognos av huruvida det kan förväntas en fällande dom eller inte. Den som skall göra en sådan bedömning måste ha nödvändig kompetens för detta. I osäkra eller på annat sätt komplicerade fall bör därför förundersökningsledningen överlämnas till åklagaren för avgörande om ärendets fortsatta handläggning. Den närmare avgränsningen i denna fråga bör bestämmas inom ramen för de lokala överenskommelserna angående fördelningen av förundersökningsledningen.

I de allmänna råden anges även att om det begärs prövning av polismyndighetens beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning skall prövningen göras av åklagaren. Det anges också att vad som sagts beträffande förundersökningar där den misstänkte gärningsmannen är över 18 år också i tillämpliga delar skall gälla utredningar där den misstänkte gärningsmannen inte fyllt 15 år.

### 2.3.3 Lokal fördelning

Den närmare fördelningen av förundersökningsledarskapet kommer polis och åklagare lokalt överens om. Fördelningen fastställs sedan enligt fördelningscirkuläret av överåklagare.

Som exempel lämnas här en beskrivning av hur de lokala fördelningarna ser ut som gäller Jönköpings och Stockholms län.

## Jönköpings län

I överenskommelsen för Jönköpings län finns bl.a. en uppräknig av vissa brottsbalksbrott som vid brott av högst normalgraden har ansetts vara av enkel beskaffenhet. I de fall särskild åtalsprövning skall göras av åklagare markeras det med ÅP. I uppräknigen finns följande brott.

- Misshandel
- Vållande till annans död vid trafikolycka
- Vållande till kroppsskada eller sjukdom vid trafikolycka (ÅP)
- Olaga hot (som inte riktar sig mot närstående)
- Hemfridsbrott och olaga intrång (ÅP)
- Ofredande (ÅP)
- Sexuellt ofredande (blottnig)
- Stöld (ÅP)
- Snatteri (ÅP)
- Grov stöld
- Tillgrepp av fortskaffningsmedel (ÅP)
- Egenmäktigt förfarande (ÅP)
- Självtäkt (ÅP)
- Olovlig kraftavledning (ÅP)
- Bedrägligt beteende (ÅP)
- Häleri/häleriförseelse när förbrottet består av tillgrepps-  
brott enligt ovan (dock ej tillgrepp av fortskaffnings-  
medel) (ÅP)
- Undandräkt (ÅP)
- Olovligt brukande (ÅP)
- Skadegörelse (dock ej genom brand)
- Åverkan (ÅP)
- Tagande av olovlig väg (ÅP)
- Missbruk av urkund
- Brott mot giftefrid
- Falskt larm och missbruk av larmanordning
- Förargelseväckande beteende
- Våld eller hot mot tjänsteman som inte riktar sig mot polisman
- Förgripelse mot tjänsteman som inte riktar sig mot polisman
- Våldsamt motstånd
- Överträdelse av myndighets bud och hindrande av förrättning

## Stockholms län

I överenskommelsen finns en uppräknig av brott som skall anses vara av enkel beskaffenhet. Förundersökning avseende brott (inklusive straffbara försök) under punkterna 1 och 2 i den lokala överenskommelsen skall normalt anses vara av enkel beskaffenhet och skall därför, om inte annat följer av punkten 3 i överenskommelsen, leda av polismyndigheten. Om inte annat anges, avses i uppräknigen endast brott av normalgraden eller ringa brott. För brott som är understrukna skall i vissa fall särskild åtalsprövning göras av åklagare (se punkten 3.3 b i överenskommelsen).

I den lokala överenskommelsen anges att förundersökning avseende övriga brott leds av polismyndigheten när det inte finns någon som skäligen kan misstänkas för brottet. Underrättelse om utredningen skall då ske till åklagare enligt punkten 4 i överenskommelsen.

Följande *brott enligt brottsbalken* skall enligt punkten 1.1 i den lokala överenskommelsen anses vara av enkel beskaffenhet.

- 3 kap. misshandel och framkallande av fara för annan
- 4 kap. olaga tvång, olaga hot, hemfridsbrott, olaga intrång och ofredande
- 6 kap. sexuellt ofredande (blottnig)
- 8 kap. stöld, snatteri, grov stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, egenmäktigt förfarande, självtäkt och olovlig kraftavledning
- 9 kap. bedrägeri, bedrägligt beteende, häleri och häleriförseelse
- 10 kap. undandräkt, olovligt förfogande, olovligt brukande och fyndförseelse
- 12 kap. skadegörelse, åverkan, grov skadegörelse och tagande av olovlig väg
- 13 kap. allmänfarlig vårdslöshet
- 14 kap. urkundsförfalskning, förvanskning av urkund, undertryckande av urkund (ringa brott), märkesförfalskning (ringa brott) och ”brukande av det förfalskade” då nämnda brott aktualiserats
- 15 kap. falsk tillvitelse (ringa brott), vårdslös tillvitelse, osant intygande, brukande av osann urkund samt missbruk av urkund
- 16 kap. falskt larm, missbruk av larmanordning och förargelseväckande beteende
- 17 kap. våld, hot eller förgripelse mot tjänsteman som ej är anställd vid polisväsendet, våldsamt motstånd, överträdelse av myndighets bud och hindrande av förrättning

Förundersökning avseende brott enligt *specialstraffrättsliga bestämmelser* skall anses vara av enkel beskaffenhet och ledas av polismyndigheten om inte svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet, om inte annat anges i punkten 2.2 eller följer av punkten 3 i överenskommelsen (punkten 2.1).

Enligt punkten 2.2 a-k gäller att förundersökning avseende följande brott skall, även om svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet, anses vara av enkel beskaffenhet; narkotikabrott enligt 1 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64) avseende överlåtelse, framställning avsett för missbruk, förvärv i överlåtelssyfte, innehav eller bruk av narkotika, om inte punkten 3.1 nedan är tillämplig (punkt 2.2 a).

I punkterna 2.2 b-k följer därefter en uppräknig av samma lagstiftning som i fördelningscirkuläret på denna punkt (se avsnitt 2.3.2).

Förundersökning avseende övriga brott inom specialstraffrätten leds av polismyndigheten då det inte finns någon som skäligen kan misstänkas för brottet. Underrättelse om utredningen skall då ske till åklagare enligt punkterna 4.2 och 4.3 i den lokala överenskommelsen.

I punkt 3 under rubriken Särskilda bestämmelser anges följande.

3.1 Åklagaren ska leda förundersökningen avseende brott som är svårbedömda eller där det annars med hänsyn till utredningens art eller omfattning är lämpligare att åklagaren leder förundersökningen.

3.2 Även om en förundersökning rör brott som anges under punkterna 1-2 ovan, är det påkallat av särskilda skäl att åklagare övertar förundersökning beträffande följande brott.

a. Brott enligt 3, 4 och 6 kap. BrB som riktar sig mot barn under 15 år och oavsett om skäligen misstänkt finns för brottet om inte åklagaren beslutar annat,

b. brott som innefattar våld eller hot mot närstående (se 8 kap. 13 § BrB),

c. brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv eller

d. brott där den misstänktes psykiska status kan antas avvika från det normala och man kan anta att svårare straff än böter kan komma att utdömas.

3.3 Åklagare skall inträda som förundersökningsledare även i följande fall.

a. När det ankommer på domstol att fatta beslut om åtgärd, t.ex. tvångsmedelsbeslut, förordnande av offentlig försvarare, målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn. (Åklagarens handläggning enligt 23 kap. 6 b § RB, begäran om att rätten ska pröva utdömt vite m.m., betyder inte i sig att förundersökningen ska ledas av åklagare.)

b. När särskild åtalsprövning är föreskriven. Regler om åtalsförutsättningar finns i slutet av respektive kapitel i BrB och inom specialstraffrätten i respektive författning. I många fall krävs målsägandens angivelse eller att åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Målsäganden skall i sådana fall tillfrågas om han vill ange brottet. Om angivelse ej lämnas skall ärendet överlämnas till åklagare för beslut om fortsatt handläggning. Vissa brott hör under allmänt åtal om målsäganden har angett brottet och åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Även sådana fall skall överlämnas till åklagare för beslut. Efter åklagarens prövning kan ledningen av förundersökningen återgå till polismyndigheten om saken är av enkel beskaffenhet.

c. När det kan bli aktuellt att göra en framställan om utlämning, begära eller lämna internationell rättshjälp eller när en begäran om övertagande av lagföring görs.

d. När bevistalan enligt 38 § LUL aktualiseras.

e. När en begäran om besöksförbud har gjorts.

f. När fråga uppkommer om användande av tvångsmedel och det ankommer på åklagaren att besluta därom. Åklagare skall även överta ledningen då tagande av lös egendom i förvar aktualiseras (26 kap. 3 § RB). (Åklagarens handläggning 23 kap 6 b § RB, utdömande av vite m.m., betyder inte i sig att förundersökningen ska ledas av åklagare).

## 2.4 Förundersökningsledarens ansvar och befogenheter

Förundersökningsledaren har enligt 1 a § andra stycket FUK ansvaret för förundersökningen i dess helhet, dvs. för hur utredningsåtgärderna genomförs och prioriteras sinsemellan (SOU 1987:72 s. 127). Förundersökningsledaren skall också se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara samt ge dem som biträder honom behövliga direktiv för

arbetet. För vissa situationer finns ansvaret också reglerat i andra författningar, t.ex. i 22 kap. 2 § andra stycket RB, som anger att förundersökningsledaren i vissa fall skall underrätta målsäganden om möjligheten att framställa ett enskilt anspråk.

En rad *beslutsbefogenheter* är knutna till förundersökningsledarskapet enligt bestämmelser i olika författningar. Här kan nämnas behörigheten att besluta om vissa tvångsmedel, som hämtning till förhör (6 § FUK), beslag (27 kap. 4 § RB), husrannsakan (28 kap. 4 § RB) samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § RB). Undersökningsledaren får också begära vittnesförhör inför rätten under förundersökningen (23 kap. 13 § RB) och inhämta yttrande från sakkunnig (23 kap. 14 § RB).

Undersökningsledarens uppgifter kan *sammanfattningsvis* i grova drag och mycket schematiskt beskrivas på följande sätt (SOU 1987:72, bilaga 4 s. 296).

- att dra upp riktlinjer för utredningsarbetet
- att besluta om tvångsmedel och andra åtgärder som ankommer på undersökningsledaren
- att fortlöpande följa utredningsarbetet, göra bedömningar och ge direktiv för fortsatta åtgärder
- att avsluta utredningsarbetet helt eller delvis så snart förhållandena ger anledning till det och
- att utöva kontroll över att utredningen bedrivs objektivt och på ett sätt som tillgodoser enskildas rättssäkerhetsintressen

## 2.5 Befogenheter som är förbehållna åklagaren

### 2.5.1 Inledning

Förundersökningsledarens ansvar för utredningen är detsamma oavsett om det är åklagaren eller polismyndigheten som leder undersökningen. Däremot har åklagaren vissa befogenheter i egenkap av åklagare, befogenheter som en polisiär förundersökningsledare saknar.



### 2.5.2 Framställning om åtgärd av domstol under förundersökningen

Även om en lag eller förordning uttrycker viss befogenhet för förundersökningsledaren (åklagare eller polismyndighet) följer det av fördelningscirkuläret att när det under förundersökningen krävs en åtgärd av domstol, skall åklagaren inträda som förundersökningsledare. Exempel på sådana bestämmelser är följande.

- 23 kap. 5 § RB och 24 § LUL om undersökningsledarens skyldighet att till rätten anmäla behov av offentlig försvarare eller målsägandebiträde
- 23 kap. 13 § RB om undersökningsledarens möjlighet att begära vittnesförhör inför rätten under förundersökningen
- 23 kap. 14 § RB om undersökningsledarens möjlighet att hos rätten begära att sakkunnig skall utses och att skriftligt bevis skall företes m.m.
- 23 kap. 15 § RB om undersökningsledarens möjlighet att begära bevisupptagning i rätten
- 23 kap. 18 och 19 §§ RB om undersökningsledarens roll vid begäran hos rätten om att förundersökningen skall kompletteras m.m.
- 26 kap. 2 och 4 §§ RB om undersökningsledarens möjlighet att hos rätten begära kvarstad
- 27 kap. 6 § RB om undersökningsledarens roll vid prövning i rätten av beslag
- 27 kap. 9 § RB om undersökningsledarens roll vid prövning i rätten av kvarhållande av försändelse
- 10 § FUK om undersökningsledarens skyldighet att hos rätten begära rättspsykiatrisk undersökning under förundersökningen

### 2.5.3 Tvångsmedelsbeslut

I tvångsmedelsbestämmelserna i 24-28 kap. RB anges vem som är behörig beslutsfattare. Det kan vara rätten, åklagaren och undersökningsledaren. I vissa fall får även en enskild polisman besluta om tvångsmedel.

I fördelningscirkuläret anges att åklagaren skall inträda som förundersökningsledare när det blir fråga om användning av tvångsmedel, även i de fall det är ”undersökningsledaren” som enligt 24-28 kap. RB skall fatta sådana beslut. Det rör exempelvis följande.

- beslut enligt 28 kap. 4 § RB i vissa fall om husrannsakan av större omfattning
- beslut enligt 28 kap. 10 § RB om undersökning av vissa platser, t.ex. gårdsplaner och fabriksområden

Enligt fördelningscirkuläret behöver åklagaren inte inträda som förundersökningsledare vid följande beslut.

- beslut om husrannsakan som inte är av större omfattning (där görs en hänvisning till 28 kap. 4 § första stycket RB)
- avspärning, förbud m.m. för säkerställande av utredning om brott (där görs en hänvisning till 27 kap. 15 § RB)
- kroppsvisitation och kroppsbesiktning
- beslag

#### **2.5.4 Beslut om personutredning redan under förundersökningen**

Enligt 2 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. gäller att beslut om att inhämta yttrande från den lokala kriminalvårdsmyndigheten meddelas av rätten. Innan allmänt åtal har väckts, får beslutet under vissa förutsättningar dock meddelas av åklagaren. Den behörigheten för åklagaren tillkom genom en lagändring år 2002 (SFS 2002:441). Lagändringen byggde på förslag som vi hade lämnat i betänkandet SOU 2001:59. Bakgrunden var att ett tidigt beslut om personutredning skulle ha positiv effekt på genomströmningstiderna. I förarbetena påpekades att tidsvinsten kunde komma att variera beroende på om det är polisen eller åklagaren som är förundersökningsledare. Det konstaterades att i de ärenden som polisen leder kommer beslut om inhämtande av personutredning att fattas först i nära anslutning till att åtal väcks. Regeringen bedömde dock att varje tidsvinst, oavsett om den är begränsad, är av godo ur ett medborgarperspektiv.

Såväl vi som regeringen gjorde den bedömningen att polismyndighet inte bör ges behörighet att besluta om personutredningarna, eftersom en sådan ordning skulle kunna medföra en ökad risk för att utredningar begärs in i onödan (SOU 2001:59 s. 72 ff. och prop. 2001/02:147 s. 23).

### 2.5.5 Begäran om besöksförbud

Frågor om besöksförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 § lagen [1988:688] om besöksförbud). Har en begäran om besöksförbud gjorts hos polismyndigheten, skall åklagaren omedelbart underrättas om detta (3 § förordningen [1988:691] om tillämpning av lagen om besöksförbud). Enligt fördelningscirkuläret skall åklagaren inträda som förundersökningsledare när en begäran om besöksförbud har gjorts.

### 2.5.6 Bevistalan

Bestämmelser om bevistalan finns i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Personer under femton år kan begå brott men inte åtalas för det. Misstänks någon för att före femton års ålder ha begått brott får åklagare, om det krävs ur allmän synpunkt, efter framställning av socialnämnd, länsstyrelse eller vårdnadshavare, begära prövning hos domstol i frågan om den unge har begått brottet. Det kallas bevistalan och finns föreskriven i 38 § LUL. I fördelningscirkuläret anges att åklagare skall inträda som förundersökningsledare när fråga om bevistalan aktualiseras (se även 10 § åklagarförordningen).

### 2.5.7 Framställning om utlämning m.m.

Enligt fördelningscirkuläret skall åklagaren inträda som förundersökningsledare när det kan bli aktuellt att göra en framställan om utlämning, att begära eller lämna internationell rättslig hjälp eller när en begäran om övertagande av lagföring görs. För detaljer om bestämmelserna hänvisar vi till lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge och lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Dessa lagar avser utlämning från Sverige. Utlämning till Sverige regleras i förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott. Dessutom kan nämnas lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (1976:19) om internationellt samarbete rörande lagföring för brott.

### 2.5.8 Beslut om förundersökningens upphörande

En förundersökning kan upphöra på olika sätt. Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen skall den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB). Reglerna om förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § RB) innebär också att förundersökningen läggs ned. Har en fullständig förundersökning utförts, skall beslut meddelas i frågan om åtal skall väckas (23 kap. 20 § RB). I avsnitt 6.6 finns det beskrivet mer om förundersökningens upphörande och att vissa av besluten får fattas endast av åklagare.

### 2.5.9 Utfärdande av stämning och ansvarstalan

Den absoluta åtalsplikten innebär att åklagaren, om inte annat är föreskrivet, är skyldig att väcka åtal för alla brott som hör under allmänt åtal där han på objektiva grunder kan förutse en fällande dom. Den absoluta åtalsplikten innebär en presumtion *för* att åtal skall väckas (20 kap. 6 § RB).

Reglerna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot i 48 kap. RB utgör undantag från den absoluta åtalsplikten liksom bestämmelserna om särskild åtalsprövning (se avsnitt 2.5.10) och åtalsunderlåtelse (se avsnitt 2.5.11). Det hävdas ibland att bestämmelserna om särskild åtalsprövning utgör ett uttryck för att det allmänna åtalet i dessa fall är fakultativt och inte ett uttryck för en inskränkning i den absoluta åtalsplikten (se Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 20:16).

Det är åklagaren som väcker åtal genom en skriftlig ansökan om stämning hos rätten (45 kap. 1 § RB).

Ett åtal kan vara antingen allmänt eller enskilt. Det är endast åklagare som har behörighet att för det allmännas räkning föra ansvarstalan i domstol.

### 2.5.10 Särskild åtalsprövning

Reglerna som föreskriver att särskild åtalsprövning skall ske har olika innehåll och markerar med varierande grad en presumtion *mot* åtal (SOU 1992:61 s. 149 ff. och Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 20:7 och 20:11 ff.).

I vissa fall anges att åtal får väckas bara om målsäganden anger brottet till åtal och åtal dessutom är påkallat ur allmän synpunkt (se t.ex. 3 kap. 12 § och 8 kap. 13 § BrB). Ett annat villkor för allmänt

åtal kan vara att en myndighet ger tillstånd till åtal (se t.ex. 19 kap. 16 § BrB).

De brottstyper för vilka särskild åtalsprövning är föreskriven är i regel sådana där brottet har ett utpräglat civilrättsligt inslag, rör förhållanden inom familjen eller annars vad som brukar anses höra till privatlivet eller där andra sanktionsformer gäller vid sidan av det straffrättsliga systemet (SOU 1992:61 s. 150).

Enligt fördelningscirkuläret skall åklagaren inträda som förundersökningsledare vid brott där särskild åtalsprövning är föreskriven.

### 2.5.11 Åtalsunderlåtelse

Vid åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § RB gäller en presumtion för åtal (se t.ex. prop. 1984/85:3 s. 28 och SOU 1992:61 s. 150). Den bestämmelsen gäller oavsett gärningsmannens ålder. I 16-22 §§ LUL finns bestämmelser om åtalsunderlåtelse som gäller för unga lagöverträdare. I sistnämnda fall finns en presumtion *mot* åtal.

Det är enbart åklagare som får besluta om åtalsunderlåtelse (se 20 kap. 7 § RB; jfr 10 § åklagarförordningen).

### 2.5.12 Åklagarens roll i övrigt

Åklagaren har en roll i processer som inte innefattar åtal men som enligt särskilda bestämmelser skall handläggas som brottmål, t.ex. mål om förändring av redan ådömd påföljd enligt 34 eller 38 kap. BrB, mål om förverkande till det allmänna eller annan särskild rättsverkan av brott enligt lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m., mål enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) och mål med bevistalan enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Ibland företräder åklagare det allmännas intressen också i tvistemål (Fitger, Rättegångsbalken 1 s. 7:3).

## 2.6 Viss statistik

Det finns i dag ca 700 åklagare i landet. Antalet poliser uppgår till knappt 17 000. Det finns ingen statistik på hur många som har behörighet att vara polisiär förundersökningsledare. För att ändå få en viss uppfattning om saken kan nämnas att det i polisområde nord-

västra Skåne (f.d. polismyndigheterna i Helsingborg, Ängelholm och Landskrona) i mars 2004 fanns drygt 60 av omkring 430 poliser som hade den behörigheten. Motsvarande siffror för Polismyndigheten i Uppsala län var i september 2004 omkring 60 av drygt 400. Om siffrorna speglar hela landet skulle det röra sig om ett par tusen poliser som har förordnande att vara förundersökningsledare.

Rikspolisstyrelsen uppfattning är att kompetensen hos de polisiära förundersökningsledarna bör höjas. Samtidigt kommer antalet att minska. I framtiden är det tänkt att utredningsledarna skall ha en specialistfunktion inom polisen. Rikspolisstyrelsen har för ett par år sedan beräknat att behovet av polisiära förundersökningsledare med den högre kompetensen uppgår till 250-300 personer (Rikspolisstyrelsens ärende USE-124-3661/02).

År 2004 anmäldes totalt 1 248 743 brott. Knappt 1 221 700 av dessa anmälningar kom in till polisen. Samma år redovisades knappt 202 900 brottsärenden totalt från polisen till åklagare och antalet ärenden i balans vid årets slut var runt 142 000 (Polisens årsredovisning 2004 s. 26). Av de anmälda brotten utgjorde 1 091 240 brott mot brottsbalken. De mest frekventa brottstyperna var följande.

- Skadegörelse (147 263 anmälningar)
- Stöld/snatteri ur och från motordrivet fordon (136 264 anmälningar)
- Inbrottsstöld (119 287 anmälningar)
- Cykelstöld (70 875 anmälningar)
- Bedrägeri och annan oredlighet (57 680 anmälningar)
- Misshandel/grov misshandel (67 089 anmälningar)
- Stöld/snatteri i butik och varuhus (61 743 anmälningar)
- Bil tillgrepp (47 116 anmälningar)

Inom specialstraffrätten kan nämnas att brott enligt narkotikastrafflagen anmäldes i drygt 45 000 fall (BRÅ:s webbplats på Internet i april 2005).

Åklagarna hanterar årligen cirka 450 000 misstankar om brott. Knappt hälften av dessa förundersökningar leds i dag av polismyndighet.

Antalet beslut meddelade av åklagare om att förundersökning inte skall inledas ökade mellan åren 2002 och 2004 med knappt två tusen till omkring 15 400 beslut. En förklaring till ökningen kan enligt Riksåklagaren vara att polisen i ökad utsträckning överlåter till åklagare att avgöra om förundersökning skall inledas eller inte.

Antalet beslut meddelade av åklagare om att lägga ned förundersökning uppgick under år 2004 till drygt 118 700. Det var en ökning med drygt 3 600 beslut sedan år 2002 (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2004 s. 22 f.).

De åklagarbeslut som fattades beträffande färdiga brottsutredningar fördelade sig under år 2004 på följande sätt (Åklagarmyndighetens årsredovisning 2004 s. 20).

- Åtal väcktes, 64 procent eller 179 387 beslut
- Strafföreläggande utfärdades, 17 procent eller 47 731 beslut
- Åtalsunderlåtelse meddelades, 9 procent eller 24 728 beslut
- Åtal väcktes inte, 8 procent eller 23 899 beslut med motivering ”brott kan ej styrkas” och 2 procent eller 5 893 beslut med någon annan motivering (”övriga skäl”, t.ex. preskription eller att den misstänkte avlidit).





## 3 Tidigare överväganden m.m.

### 3.1 Polis- och åklagarorganisationerna ur ett historiskt perspektiv

#### 3.1.1 Inledning

Vårt uppdrag är att göra en översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. För att tydliggöra bakgrunden till frågan lämnar vi en redogörelse för hur polis- och åklagarväsendena har varit organiserade från 1920-talet fram till i dag.

#### 3.1.2 Polisväsendet

##### Polisväsendet från 1920-talet fram till år 1965

I reformarbetet från 1920-talet fram till år 1965 intog frågan om huvudmannaskapet för polisen en framträdande plats. Under den aktuella tidsperioden var polisen i huvudsak en kommunal angelägenhet. Det moderna polisväsendet fick sin första utformning genom 1925 års polislagen. Redan i förarbetena till den lagen diskuterades frågan om ett förstatligande. Frågan behandlades därefter av 1939 års och 1948 års polisutredningar (SOU 1944:53 och 54 samt 1951:8). 1939 års polisutredning lämnade förslag om att polisväsendet skulle förstatligas, vilket efter remisskritik inte genomfördes. 1948 års polisutredning lämnade två alternativa förslag. Det ena innebar reformer inom en i princip bibehållen kommunal organisation medan det andra förslaget innebar ett förstatligande. Det

första alternativet förordades av utredningen och genomfördes senare (prop. 1953:168).

1957 års polisutredning fick uppdraget att överväga frågan om huvudmannaskapet. I utredningens principbetänkande (SOU 1961:34) föreslogs att polisväsendet skulle bli helt förstatligt. Det lämnades även förslag till omorganisation. Med hänsyn till det nära samband som då fanns mellan å ena sidan polisväsendet och å andra sidan åklagar- och exekutionsväsendet behandlade utredningen även den sistnämnda organisationen. På landsorten var landsfiskalen såväl polischef som åklagare och utmätningsman.

Förslaget från 1957 års polisutredning behandlades i propositionen 1962:148, där det föreslogs att polis-, åklagar- och exekutionsverksamheten helt skulle förstatligas den 1 januari 1965. Vidare föreslogs att verksamheterna skulle omorganiseras och att de organisatoriska sambanden mellan verksamhetsgrenarna skulle upplösas.

I propositionen förordades att länsstyrelserna, i vilka länspolischefen inordnades, skulle behålla sin ställning som högsta polismyndighet. Det fick konsekvenser för polisdistriktens indelning, eftersom det ansågs att länsgränserna vid en sådan indelning inte borde genombrytas. När det gällde polisorganisationen på det lokala planet föreslogs en minskning av antalet polisdistrikt, som då uppgick till 585 stycken. Vissa distrikt hade endast en eller två polismanstjänster. I propositionen angavs att en riktlinje borde vara att det fanns sysselsättning för mellan 20 och 50 poliser i ett distrikt. Ledningen av polisverksamheten i distriktet skulle ankomma på en polischef, benämnd polismästare.

I propositionen lämnades också förslag om att inrätta ett centralt organ för polisväsendet med huvudsakligen inspekterande, rådgivande och samordnande uppgifter. Benämningen rikspolisstyrelsen föreslogs och chefen föreslogs bli benämnd rikspolischef.

Propositionen godkändes av riksdagen (SU 183). Arbetet överlämnades därefter till 1962 års polisberedning, som fick i uppdrag att biträda vid det ytterligare utrednings-, planläggnings- och författningsarbete som krävdes. Beredningens arbete ledde fram till ett riksdagsbeslut år 1964 om den nya organisationen, som genomfördes med verkan fr.o.m. den 1 januari 1965 (prop. 1964:100, SU 1964:114).

Reformen medförde att antalet polisdistrikt minskades till 119 med 528 stationeringsorter. För att behålla kontakten mellan polisorganisationen och kommunerna inrättades kommunala polisenämnder med en rådgivande funktion.

## Polisväsendet år 1965 fram till i dag

### *Organisation*

År 1965 övertog staten ansvaret för polisen samtidigt som det organisatoriska sambandet med åklagarväsendet upplöstes. Vid förstatligandet inrättades Rikspolisstyrelsen. Länsstyrelserna behöll funktionen som högsta polisorgan och polisdistrikten blev egna myndigheter. Arbetet med att se över indelningen i polisdistrikt uppdrogs åt 1967 års polisutredning. I betänkandet *Polisen i samhället* (SOU 1970:32) föreslog utredningen att antalet distrikt skulle minskas från 119 till 90 och att de lokala polismånden som inrättades i samband med förstatligandet skulle ersättas av polisstyrelser, som till skillnad mot polismånden skulle ha beslutanderätt i vissa frågor.

Förslaget behandlades i propositionen 1971:173 om vissa reformer inom polis- och åklagarväsendena. Riksdagen godtog med vissa jämkningar de principer som låg till grund för polisutredningens förslag (JuU 1972:1). Sammanslagningen av polisdistrikt genomfördes dock endast i ett fall. Förslaget att polisstyrelserna skulle ersätta de tidigare polismånden genomfördes år 1973.

De grundläggande bestämmelserna om polisens uppgifter, organisation och befogenheter samlades år 1984 i en särskild polislag.

Länspolismästaremodellen infördes år 1992 och innebar att den regionala polischefen samtidigt var chef för en av polismyndigheterna i länet. I början av 1990-talet inleddes ett rationaliseringsarbete som för polisens del ledde till att en polismyndighet skapades i varje län. Därmed upphörde länsstyrelsernas ansvar för polisverksamheten.

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

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Säkerhetspolisen ansvarar för personskydd, kontrapionage, terrorismbekämpning, författningsskydd och säkerhetsskydd. Rikskriminalpolisen kopplas in vid andra brott med större geografisk spridning eller brott med internationella förtecken. Rikskriminalpolisen bedriver också kriminalunderrättelseverksamhet, deltar i

internationella polissamarbeten och bidrar med den förstärkning som polismyndigheterna behöver.

Polismyndigheternas ansvarsområde omfattar exempelvis utryckning, utredning och brottsförebyggande arbete samt olika tillstånds- och passfrågor. Varje myndighet leds av en styrelse som består av myndighetens chef och det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Ledamöterna nomineras politiskt. Myndigheterna är indelade i polisområden och/eller närpolisområden.

Sedan år 2002 pågår ett arbete under beteckningen En nationell polis. Det är ett förändringsarbete som bedrivs gemensamt av Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna. Arbetet utgår från en nationell helhetssyn på verksamheten och ett effektivare utnyttjande av polisens samlade resurser. Arbetet innefattar utvecklings- och förändringsarbete för att bl.a. öka den operativa samverkan mellan polismyndigheterna samt samordningen av specialistfunktioner, resurser och administrativa stödfunktioner.

### *Personal*

Vid utgången av år 2004 var 23 644 personer anställda inom polisen, varav 16 891 var poliser. Sedan mitten av 1990-talet har antalet anställda i polisväsendet minskat från närmare 26 000 personer.

Antalet poliser har varit relativt konstant sedan mitten av 1990-talet. Antagningen till Polishögskolan upphörde hösten 1995. Bl.a. av den anledningen minskade antalet poliser och uppgick år 1998 till omkring 16 400 stycken. Antagningen till polisutbildningen återupptogs år 1998. Utbildningen bedrivs vid Polishögskolan i Solna samt i Umeå och Växjö. Dessutom finns möjlighet att studera på distans. År 2004 antogs 1 056 personer till grundutbildningen.

Medelåldern bland landets poliser är relativt hög, 46 år, och drygt 25 procent av poliserna är över 55 år. Variationerna mellan polismyndigheterna är dock betydande. Enligt Rikspolisstyrelsen är situationen med en hög medelålder särskilt problematisk då arbetsuppgifterna ofta innebär arbete dygnets alla timmar, alla veckans dagar och dessutom ofta utomhus och i stress- och risksituationer.

### 3.1.3 Åklagarväsendet

#### Åklagarväsendet fram till år 1965

Långt tillbaka var det målsägaren som framställde anspråk mot den som hade begått brott. Brottet sågs som en personlig kränkning och den sanktion som utdömdes var att betrakta som en kompensation. Införandet av offentliga straff förde så småningom målsägandens åtalsrätt i bakgrunden.

Det blev vanligt redan på 1600-talet att kronans ämbetsmän förde talan på det allmännas vägnar. Det blev en uppgift för fogdar, länsmän och fiskaler. På 1700-talet inrättades Justitiekanslersämbetet vars innehavare var rikets högste åklagare. Det dröjde ända in på 1900-talet innan en särskild åklagarorganisation inrättades.

Riksåklagarämbetet tillkom i samband med att rättegångsbalken trädde i kraft år 1948. Riksåklagaren var högste åklagare i riket och allmän åklagare i Högsta domstolen. På det regionala planet fanns landsfogdar. Dessa var samtidigt statsåklagare och polischefer i sina verksamhetsområden (länen). I de flesta län fanns också biträdande landsfogdar och landsfogdeassistenter. Under landsfogden lydde distriktsåklagarorganisationen, med undantag för åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt.

De lokala åklagarmyndigheterna var av två slag. På landsbygden och i de städer som inte bildade egna åklagardistrikt var landsfiskaler distriktsåklagare. Landet var vid förstatligandet indelat i 332 landsfiskalsdistrikt. Det övervägande antalet av dessa var enmansdistrikt. I de fall det fanns flera landsfiskaler i distriktet var det en vanlig uppdelning att en landsfiskal var polischef och åklagare och den andre utmättningsman.

I de 51 städer som utgjorde egna åklagardistrikt var en stadsfiskal distriktsåklagare. I 31 av dessa städer var stadsfiskalen tillika polischef. I de största städerna fanns en mer utpräglad åklagarorganisation med flera stadsfiskaler samt tjänster för annan åklagarpersonal. Åklagarverksamheten var här helt avskild från polisverksamheten.

För behörighet som landsfogde krävdes juris kandidatexamen och tingsmeritering. För landsfiskalskarriären fordrades antingen distriktsåklagarexamen eller juris kandidatexamen (SOU 1986:26).

## Åklagarväsendet år 1965 fram till i dag

### *Organisation*

År 1965 bildades 21 regionala åklagarmyndigheter, med länsåklagare som chefer, och 90 lokala åklagarmyndigheter, som leddes av chefsåklagare. Cheferna i Stockholm, Göteborg och Malmö benämndes överåklagare. Riksåklagaren blev central förvaltningsmyndighet för hela åklagarväsendet.

Totalt 68 av de 90 lokala åklagarmyndigheter som då fanns omfattade ett polisdistrikt. I de fall åklagardistriktet omfattade fler än ett polisdistrikt stationerades en åklagare i varje polisiär centralort. Anledningen var att en snabb personlig kontakt mellan åklagare och polis ansågs vara av stor betydelse i förundersökningsverksamheten och att rent administrativa fördelar inte borde vinnas på bekostnad av brottsbekämpningen (SOU 1992:62 s. 396 f.).

År 1985 fick åklagarväsendets regionala organisation en ny utformning. Det innebar bl.a. att antalet regionala åklagardistrikt kom att uppgå till 13. Flertalet av distriktet omfattade ett eller flera län. Stockholm, Göteborg och Malmö bildade egna distrikt utanför den länsanknutna organisationen. Därutöver fanns ett åttiototal lokala åklagardistrikt (Fitger, Rättegångsbalken 2 s. 7:4).

Åklagarorganisationen var efter en omorganisation år 1996 indelad i sex åklagarregioner. I varje region fanns en åklagarmyndighet som leddes av överåklagare. Under myndigheterna fanns drygt 40 åklagarkammare som leddes av chefsåklagare. Varje åklagarkammare hade, med undantag för de tre storstadsområdena och ytterligare ett par län, ett verksamhetsområde som motsvarade ett län. Inom varje myndighet fanns därtill en särskild åklagarkammare (internationell kammare) för bekämpning av organiserad, gränsöverskridande brottslighet.

År 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten, som handlägger ärenden angående ekonomisk brottslighet inom Stockholms, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. Myndigheten leds av en generaldirektör som i åklagarfrågor har ställning som överåklagare. Ekobrottsmyndigheten har avdelningar i Stockholm, Göteborg och Malmö. Avdelningarna är indelade i sammanlagt tolv åklagarkammare.

Den 1 januari 2005 samlades alla åklagare, förutom vid Ekobrottsmyndigheten, i en myndighet, Åklagarmyndigheten. Syftet

var att föra över mer resurser från administration till operativt åklagararbete, att satsa på utveckling inom särskilda områden och att skapa förutsättningar för en närmare kontakt mellan riksåklagaren och den operativa nivån. De sex regionala åklagarmyndigheterna upphörde i och med omorganisationen. Det innebär att alla åklagarkammare numera är direkt underställda riksåklagaren. Organisationen på åklagarkamrarna är oförändrad, med några undantag. Den centrala ledningsfunktionen består av riksåklagarens kansli och fyra utvecklingscentrum, som finns i Umeå, Stockholm, Göteborg och Malmö och som har till uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling samt rättslig uppföljning och tillsyn. Kammarorganisationen består av 35 allmänna kammare, sex internationella kammare och två riksenheter: riksenheten mot korruption och riksenheten för polismål.

### *Personal*

Inom åklagarorganisationen finns drygt 1.000 anställda, varav omkring 700 åklagare.

## **3.2 Rollfördelningen mellan polis och åklagare**

### **3.2.1 Inledning**

Det huvudsakliga motivet bakom rollfördelningen mellan polis och åklagare är att det har ansetts påkallat att beslut av mer ingripande betydelse för den enskilde fattas av en person med kvalificerad juridisk kompetens som tillhör en annan myndighetsorganisation än den som har hand om det löpande utredningsarbetet (se bl.a. JO 2000/01 s. 62).

Frågan om rollfördelningen har övervägts vid många tillfällen. En genomgång av tidigare överväganden från 1920-talet fram till slutet av 1970-talet finns bl.a. i en bilaga till Juristkommissionens rapport om händelserna efter mordet på statsminister Olof Palme (SOU 1987:72, bilaga 4).

### 3.2.2 Förarbetena till rättegångsbalken fram till dess ikraftträdande år 1948

#### Processkommissionens betänkande angående rättsväsendets ombildning (SOU 1926:32) m.m.

Arbetet med en allmän reform av rättegångsväsendet pågick under många år med start redan år 1810 och utgjorde ett led i en allmän revision av 1734 års lag. Lagkommittén lämnade ett antal betänkanden fram till 1830-talet. År 1841 tillsattes en Lagberedning med uppgift att granska lagkommitténs förslag. Lagberedningen avgav bl.a. år 1849 ett förslag till rättegångsbalk. Lagkommitténs och Lagberedningens förslag ledde dock endast till vissa begränsade reformer, främst inom domstolsorganisationens område.

Arbetet på en allmän processreform återupptogs år 1880 genom att Nya lagberedningen tillsattes. Fyra år senare lämnade den ett principbetänkande i fyra delar, varvid bl.a. rättegångsordningen i brottmål behandlades. Tanken på en allmän reform av rättegångsväsendet övergavs. I stället företogs partiella reformer på rättsväsendets område. Arbetet med en allmän rättegångsreform återupptogs dock år 1911.

År 1911 överlämnades utredningsarbetet till Processkommissionen, som redovisade sina överväganden i SOU 1926:31-33. När det gäller förundersökningsförfarandet behandlade kommissionen frågan om hur man organisatoriskt skulle lösa frågorna kring det som motsvarar dagens förundersökning (SOU 1926:32 s. 61 ff.). Bl.a. fördes diskussion om ett system med förhørsdomare vid den förberedande undersökningen. Kommissionen ansåg dock att den förberedande undersökningen skulle överlämnas på åklagare och polis och att åklagaren skulle ha den ledande ställningen.

Processkommissionen föreslog också en ny organisation av åklagarväsendet. Beträffande åklagarna framhölls som en brist att de inte var rättsbildade och inte heller sammanslutna i en kår under ledning av en högste chef.

Processkommissionens förslag om en ny organisation för åklagarväsendet innebar i korthet följande. I ledningen för organisationen sattes Justitiekanslern. Under denne skulle det finnas åklagare som processade i landets hovrätter, advokatfiskaler. För åklagaruppgifter i underrätt föreslog kommissionen att det skulle finnas statsåklagare för de grövre brotten och underåklagare för de lindri-



gare brotten. Vid sidan av att utföra åtal i underrätt hade stats- och underåklagarna också i uppgift att bedriva förundersökning. Alla åklagare utom underåklagarna skulle enligt förslaget vara rättsbildade (se prop. 1942:5 s. 268 f. och 285 f.).

En sammanfattning av de yttranden som inhämtades över processkommissionens förslag finns i regeringens proposition 1942:5 s. 295 ff. Yttrandena i dess helhet finns publicerade i SOU 1927:15 och SOU 1929:25. Även Lagrådets yttrande inhämtades över betänkandets huvudgrunder och finns publicerat i SOU 1928:19.

### **Regeringens proposition 1931:80 m.m.**

I den angivna propositionen angav departementschefen att en allvarlig brist i rättegångsordningen var att förundersökningen i brottmål inte var lagreglerad och att behovet av en förberedande, från domstolsförhandlingen skild undersökning, hade gjort sig allt starkare gällande. Det påpekades att en sådan undersökning också hade utbildat sig vid sidan av lagen. Bestämmelser om detta hade vid olika tidpunkter tagits in i instruktioner för åklagare och poliser. Bestämmelserna var dock huvudsakligen inte inriktade på själva förfarandet vid undersökningen. I propositionen instämde departementschefen i Processkommissionens slutsats att åklagarna hade otillräcklig utbildning.

När det gällde brottmålsförfarandet anslöt sig Riksdagens särskilda utskott till departementschefens uppfattning att straffprocessen borde bygga på den akusatoriska principen. Utskottet framhöll att en tillämpning av denna princip förutsatte att det i brottmålen anordnades en förberedande undersökning i syfte att bereda åklagaren material för att kunna bedöma om åtal skulle väckas eller inte. Utskottet anslöt sig till departementschefens förslag om att förundersökningsledningen skulle ankomma på åklagaren. Utskottet framhöll att en samverkan mellan åklagare och polis under förundersökningen borde erbjuda fullgoda garantier för undersökningens effektivitet och den misstänktes säkerhet. Även utskottet fann dock att åklagarnas kompetens borde stärkas. Utskottets utlåtande i denna del godkändes av riksdagen.

### Processlagberedningens betänkande med förslag till rättegångsbalk (SOU 1938:43-44)

I september 1932 överläts arbetet med en rättegångsreform på Processlagberedningen, som lade fram förslag till rättegångsbalk (SOU 1938:43-44). När det gällde förundersökningsförfarandet angav beredningen (SOU 1938:44 s. 30 f. och 286) att det ligger i sakens natur att innan förundersökningen kommit så långt att misstanke kan riktas mot någon person, har polismyndighet hand om utredningen och att åklagaren så snart han finner det påkallat och senast då någon skäligen kan misstänkas för brottet skall överta ledningen. Förslaget innebar vidare att åklagaren hade rätt att begära biträde från polisen och att meddela anvisningar för utredningen.

Processlagberedningens överväganden om regleringen av förundersökningsledarskapet togs in i den föreslagna 23 kap. 3 § RB med följande lydelse.

Förundersökningen inledes av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet, skall åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller det eljest finnes påkallat, övertaga ledningen av undersökningen.

Åklagaren äge, då undersökningen ledes av polismyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande.

Då förundersökningen ledes av åklagaren, äge han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet så ock uppdraga åt polisman att vidtaga särskild till undersökningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det.

Beträffande organisationen av åklagare angav Processlagberedningen bl.a. följande (SOU 1938:44 s. 17 ff.).

De allmänna åklagarna föreslogs bli indelade i tre grupper. Justitiekanslern var enligt förslaget chef för åklagarväsendet. Under Justitiekanslern fanns enligt förslaget landsfogdar (dock inte i Stockholm, som i stället hade förste stadsfiskal) och distriktsåklagare. Till gruppen distriktsåklagare hörde även landsfiskaler och stadsfiskaler samt polismän med åtalsrätt. Allmän åklagare vid underrätt var enligt förslaget landsfogde eller distriktsåklagare. Vid hovrätt var Justitiekanslern allmän åklagare i mål som upptagits direkt av hovrätt och i andra mål utgjorde landsfogdar eller distriktsåklagare

allmän åklagare. Vid högsta domstolen utgjorde i regel Justitiekanslern allmän åklagare.

I de städer där det fanns polismästare utgjorde denne enligt förslaget polismyndighet. Även vissa andra befattningshavare, t.ex. polisintendent, kunde utgöra polismyndighet. I städer som saknade polismästare fick stadsfiskalen eller poliskommissarie utgöra polismyndighet. På landsbygden gällde motsvarande för landsfiskalen och landsfogden.

Enligt processlagberedningens förslag kunde en förundersökning upphöra antingen genom att den lades ned eller genom att den avslutades med beslut i åtalsfrågan. Gränsdragningen var dock inte helt klar men avgjordes med hänsyn till om förundersökningen kommit att riktas mot en viss person som misstänkt för brottet. Efter den tidpunkten hade förundersökningsledaren, vilket då alltid var åklagaren, att meddela beslut om åtal skulle väckas eller inte (SOU 1938:44 s. 287 och 295).

### **Regeringens proposition 1942:5 m.m.**

Processlagberedningens förslag behandlades i propositionen 1942:5. Departementschefen anslöt sig till Lagrådets yttrande beträffande utformningen av bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket RB, som efter riksdagens beslut fick följande lydelse.

Förundersökningen inledes av polismyndighet eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av polismyndighet, skall åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller det eljest av särskilda skäl finnes påkallat, övertaga ledningen av undersökningen.

Åklagaren äge, då undersökningen ledes av polismyndighet, meddela anvisningar rörande undersökningens bedrivande.

Då förundersökningen ledes av åklagaren, äge han vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndighet så ock uppdraga åt polisman att vidtaga särskild till utredningen hörande åtgärd, om dess beskaffenhet tillåter det.

Bestämmelsen har senare ändrats åren 1957, 1969 och 1994.

### **Justitiedepartementets promemoria med utkast till förundersökningskungörelse m.m.**

I en departementspromemoria med utkast till förundersökningskungörelse m.m. konstaterades att enligt den då gällande organisationen av åklagar- och polisväsendet fungerade åklagaren i regel även som polismyndighet. Det gällde beträffande landsfogdar och landsfiskaler samt beträffande stadsfiskalerna i de flesta städer. Det var i huvudsak endast stadsfiskalerna i de största städerna som inte hade befattning med polisväsendet. I promemorian angavs därför att det egentligen endast var där som fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polismyndighet och åklagare var av betydelse (s. 8 f.).

Det framhölls vidare att det förhållandet att åklagaren leder förundersökningen i första hand innebär att han har ansvaret för undersökningens bedrivande. Om han mer direkt behöver ingripa i utredningsarbetet bedömdes vara beroende av omständigheterna, främst beskaffenheten av åtgärderna och kvalifikationerna hos polispersonalen.

I promemorian framgår att det ibland kan vara svårt att avgöra om en förundersökning skall läggas ned eller om beslut skall fattas i åtalsfrågan. Som exempel nämns bl.a. den situationen att vad som först uppfattats som ett brott måste betraktas som en olyckshändelse. I en sådan situation bedömdes det som oegentligt att avsluta förundersökningen med ett beslut i åtalsfrågan, även om misstankar kommit att riktas mot en viss person (s. 53 f.).

### **3.2.3 1951 års rättegångskommitté och regeringens proposition 1957:9**

Frågan om ledningen av förundersökningen behandlades därefter av 1951 års rättegångskommitté i en stencilerad PM av den 19 mars 1956. Kommittén angav att bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket RB inte tillräckligt beaktade att brottsutredningar i åtskilliga fall är av så rutinmässig karaktär att förundersökningen kan bedrivas av polismyndigheten även sedan någon skäligen kan misstänkas för brottet. Kommittén hade gjort en undersökning i de sju städer där åklagaren inte hade befattning med polisväsendet och funnit att utredningen i åtskilliga sådana mål slutförts i strid med gällande bestämmelser utan att åklagaren övertagit eller ens fått tillfälle att överta ledningen av förundersökningen.

Förslaget från 1951 års rättegångskommitté behandlades i regeringens proposition 1957:9. Som kommittén förordat innebar förslaget att polismyndigheten skulle få fullfölja sådana förundersökningar som är av ”enkel beskaffenhet”. Det gällde även om det i dessa förundersökningar fanns någon som var skäligen misstänkt för brottet. Propositionen bifölls av riksdagen. Bestämmelsen har fortfarande det innehållet. I propositionen angav departementschefen att det inte var lämpligt att i lagen närmare ange vilka mål som fick anses vara av enkel beskaffenhet.

### **3.2.4 1957 års polisutredning (SOU 1961:34) och regeringens proposition 1962:148**

1957 års polisutredning hade att överväga frågan om huvudmannaskapet för polisen. Utredningen angav att det inte kunde komma ifråga att frånga principen med åklagare som förundersökningsledare. I den då förda allmänna debatten hade enligt utredningen påpekats att ett särskiljande av polischefsuppgifterna och åklagarverksamheten kunde ge upphov till kompetenskonflikter.

I propositionen 1962:148 behandlade regeringen huvudmannaskapet för polisväsendet m.m. Departementschefen förordade att polischefs- och åklagaruppgifterna lades på skilda befattningshavare i samband med omorganisationen av polisväsendet. Det framhölls även att någon ändring av åklagarens befogenheter som förundersökningsledare enligt rättegångsbalken inte var avsedd. Det underströks vidare att erfarenheterna från de större städer där polischefs- och åklagarverksamheten var uppdelade hade varit gynnsamma (s. 62).

### **3.2.5 Trafikmålskommittén (SOU 1967:59) och regeringens proposition 1969:114**

År 1961 tillsattes ett antal sakkunniga med uppdrag att undersöka möjligheterna att förenkla handläggningen av trafiköverträdelser och därmed sammanhängande frågor. De sakkunniga antog namnet Trafikmålskommittén. I november 1967 avlämnade kommittén delbetänkandet Förundersökning (SOU 1967:59). En del av förslaget behandlades i regeringens proposition 1969:114. Det gällde bl.a. frågor om polismans behörighet att inleda förundersökning och fördelningen av förundersökningsledarskapet.

I propositionen avvisades Trafikmålskommitténs förslag om att en enskild polisman skulle ha rätt att inleda förundersökning. I stället föreslogs att polismannen skulle få vissa befogenheter att vidta åtgärder utan att förundersökning skulle anses vara inledd. Ett villkor angavs vara att den vidtagna åtgärden inte kunde uppskjutas utan olägenhet (det kravet togs senare bort genom en lagändring i mitten av 1990-talet). Ett annat villkor var att förundersökning inte "hunnit" inledas. Därigenom markerades att det skall vara fråga om ett helt kortvarigt skede under vilket en polisman arbetar utan behörig undersökningsledare. Bestämmelsen återfinns numera i 23 kap. 3 § tredje stycket RB (s.k. primärutredning).

När det gäller fördelningen av förundersökningsledarskapet angavs i propositionen att det inte fanns skäl att genomföra en utredning av de principer som låg till grund för den gällande ordningen (s. 35).

Det konstaterades att Trafikmålskommittén rekommenderat polismyndigheter och åklagare att i fortsättningen använda nedläggningsformen, om den misstänkte inte hade slutligt underrättats om den verkställda utredningen enligt 23 kap. 18 § första stycket RB och att i annat fall avsluta förundersökningen med beslut i åtalsfrågan. Det framhölls vidare att om gällande rätt hindrade en sådan tillämpning hade Trafikmålskommittén rekommenderat en lagändring som medgav en sådan tillämpning.

I propositionen konstaterades att Trafikmålskommitténs rekommendation inte var förenlig med gällande rätt och att någon författningsändring inte var aktuell att genomföra. I anslutning till detta framhölls vissa betänkligheter mot en ordning som innebar att frågor som i realiteten bedömdes som åtalsfrågor i större omfattning kunde komma att dras undan från åklagarnas prövning. Det befarades att åklagarnas möjligheter att styra åtalspraxis skulle komma att minska om kommitténs förslag genomfördes.

Departementschefen framhöll dock i propositionen att han med det sagda inte avsåg att ta avstånd från den praxis som då förekom och som innebar att polismyndighet i vissa fall ansågs kunna besluta om nedläggande trots att någon blivit skäligen misstänkt för brottet.

### 3.2.6 Åtalsrättskommittén (SOU 1976:47)

År 1971 tillkallades ett antal sakkunniga som gavs i uppdrag att utreda frågan om åtalsunderlåtelse m.m. De sakkunniga antog nam-

net Åtalsrättskommittén. År 1976 överlämnade kommittén betänkandet Färre brottmål (SOU 1976:47).

Beträffande förundersökningsledning och förundersökningens gång konstaterade Åtalsrättskommittén att den gällande regleringen i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen fungerade tillfredsställande i praktiken. Några ändringar föreslogs därför inte. Åtalsrättskommittén tog även upp vissa frågor om gränsdragningen mellan polisens och åklagarnas uppgifter framför allt när det gällde nedläggning av förundersökning. Förslagen i dessa delar ledde inte till några lagändringar.

### **3.2.7 1975 års polisutredning (SOU 1979:6) och regeringens proposition 1980/81:13**

I samband med att polisväsendet förstatligades år 1965 underströks vikten av att de olika organisationsfrågorna fortlöpande måste uppmärksammas samt att polisens uppgifter och organisation måste anpassas till förändringar i samhällsbilden. År 1975 tillkallades därför ett antal sakkunniga för en granskning. De gavs i uppdrag att pröva om de riktlinjer för polisens verksamhet som lades fast i anslutning till förstatligandet svarade mot de krav som måste ställas. De sakkunniga antog namnet 1975 års polisutredning och överlämnade senare principbetänkandet Polisen (SOU 1979:6).

Polisutredningen ansåg sig inte kunna ansluta sig till tanken på att generellt flytta över ledningen av förundersökningen i brottmål från åklagaren till polisen. Utredningen bedömde att en sådan lösning skulle i väsentlig mån rubba principerna för den då gällande rättegångsordningen i brottmål och medföra endast förhållandevis begränsade praktiska fördelar. Enligt utredningens bedömning borde det dock finnas utrymme för att låta polisen leda hela förundersökningen vid ett inte obetydligt antal fler brottstyper än vad som då var fallet. Ett av skälen till detta angavs vara att polisutbildningen på alla nivåer avsevärt hade förbättrats.

I regeringens proposition 1980/81:13 om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. anslöt sig departementschefen till Polisutredningens uppfattning att förundersökningsledningen inte generellt skulle flyttas över från åklagaren till polisen.

### 3.2.8 Departementspromemorian Ds Ju 1979:15

Under senare delen av 1970-talet tillsattes en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet med uppdrag att kartlägga i vilken mån det var möjligt att effektivisera eller på annat sätt förbättra utredningsförfarandet i brottmål. Arbetsgruppen presenterade sina överväganden i promemorian Översyn av utredningsförfarandet i brottmål (Ds Ju 1979:15).

När det gällde förundersökningsledning bedömde arbetsgruppen att polisens möjligheter att leda förundersökning borde vidgas något. Det konstaterades att flera grupper av förundersökningar som vid den tiden leddes av åklagare egentligen inte krävde någon ledningsinsats från åklagarens sida. Vilka ytterligare grupper av förundersökningar som kunde föras över till polisen ansåg sig arbetsgruppen dock inte kunna ta ställning till. Gruppen bedömde att uttrycket "enkel beskaffenhet" i 23 kap. 3 § första stycket RB var ett relativt begrepp som fick tolkas med utgångspunkt från såväl brottets art som handläggarens kompetens. En förutsättning för att överföra fler förundersökningar till polisen var dock enligt arbetsgruppen att någon form av åklagarmedverkan säkerställdes för de förundersökningar som leddes av polisen. Ett förslag var att åklagaren skulle vara skyldig att delta i de polisledda förundersökningarna genom att lämna den rådgivning som polisen begärde. Ett annat förslag var att åklagaren i större utsträckning skulle utnyttja den anvisningsrätt som fanns i polisledda förundersökningar. Den sistnämnda möjligheten har tagits bort genom en ändring av 23 kap. 3 § RB (prop. 1994/95:23). Promemorian remissbehandlades inte.

### 3.2.9 Juristkommissionen (SOU 1987:72)

I maj 1986 tillsattes en juristkommission med uppdrag att granska hur berörda myndigheter och samhällsorgan utfört sina uppgifter i den situation som uppstått efter mordet på statsminister Olof Palme.

I maj 1987 lämnade Juristkommissionen sin första rapport (SOU 1987:14). Den behandlar bl.a. polisarbetet under de första tolv timmarna efter händelsen. I december 1987 lämnades den andra delen, som tog upp polisarbetet från den 1 mars 1986 t.o.m. den 4 februari 1987 (SOU 1987:72). Det är den sistnämnda rapporten som är intressant här. Kommissionen konstaterade att åklagarna inte haft den ställning och det inflytande över brottsutredningen som reg-



lerna om förundersökningsledning förutsätter. Kommissionen ansåg att man på åklagarsidan borde ha satt till mer resurser och gjort en aktivare insats under brottsutredningens första tid.

Juristkommissionen framhöll att det måste ligga i en åklagares ansvar som förundersökningsledare att hävda sin ställning med tillgängliga medel, ytterst genom att vända sig till högre myndighet, när åklagaren finner att arbetet bedrivs på ett sätt som åklagaren inte kan godkänna. Det betonades av kommissionen att polisledningen hade åsidosatt vad som måste krävas i samarbetet mellan åklagare och polis, bl.a. i underrättelseskyldigheten mot åklagarna. Sammanfattningsvis fann kommissionen att polisen överskridit gränsen för sitt ansvar och sina befogenheter.

I den aktuella brottsutredningen hade förundersökningsledningen delats på visst sätt mellan polismyndigheten och åklagaren. Det förfarandet ifrågasattes från rättsliga utgångspunkter av Juristkommissionen.

Trots den kritik som Juristkommissionen riktade mot polis och åklagare ansåg kommissionen att det inte var nödvändigt med några förändringar av gällande regler. Kommissionen framhöll bl.a. att det var svårt att dra allt för generella slutsatser baserade enbart på iakttagelser från den aktuella brottsutredningen, som till sin art och omfattning skilde sig från övriga brottsutredningar.

### 3.2.10 Parlamentariska kommissionen (SOU 1988:18)

I mars 1987 tillsattes en kommission med uppdrag att genomföra en fortsatt granskning av utredningsarbetet efter mordet på statsminister Olof Palme. I april 1988 överlämnade kommissionen, som hade antagit namnet Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme (i fortsättningen benämnd Parlamentariska kommissionen), sin rapport (SOU 1988:18).

Parlamentariska kommissionen konstaterade att den aktuella brottsutredningen borde ha letts av åklagare från början och angav att det verkliga förloppet blev att polisen på egen hand satte upp en kraftfull ledning av polisarbetet och att åklagaren accepterade att hamna vid sidan om. Enligt kommissionens bedömning hade antagligen ett kraftfullt och tveklöst ingripande från början av åklagare som förundersökningsledare förbättrat förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan polis och åklagare i den aktuella brottsutredningen. Kommissionen menade att man från åklagarhåll under

alla förhållanden borde ha satt till mer resurser och gjort en mer aktiv insats under brottsutredningens första tid.

Parlamentariska kommissionen övervägde även frågan om det är möjligt att dela på förundersökningsledarskapet mellan åklagare och polis när det är fråga om ett enda brott som utreds. I denna del konstaterades att övervägande skäl talade för att en sådan delning inte är möjlig.

När det gällde frågan om samarbetet mellan åklagarna och polisen fann Parlamentariska kommissionen att polisledningen i Stockholm antingen inte förstått eller inte velat förstå polisens roll i en åklagarledd förundersökning. Polisen hade handlat som om åklagaren bara var en ”resurs till förfogande”. Åklagarna kritiserades för att inte mer aktivt ha hävdat sin ställning.

Parlamentariska kommissionen angav dessutom att erfarenheterna från den aktuella brottsutredningen inte talade för en mer självständig roll för polisen vid förundersökningar. Tvärtom framhölls att man borde slå vakt om den rollfördelning som gäller mellan polis och åklagare enligt nuvarande regler.

### 3.2.11 Åklagarutredningen – 90 (SOU 1992:61)

År 1990 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda åklagarverksamheten och förundersökningsreglerna. Kommittén antog namnet Åklagarutredningen – 90 och överlämnade betänkandet Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61, del A och del B).

#### Förundersökningsledning

Åklagarutredningen angav en rad argument för de olika uppfattningarna som hade framförts i frågan om förundersökningsledningen helt eller delvis skulle överföras till polismyndigheten. Enligt utredningen talade bl.a. följande för standpunkten att polismyndigheten skulle vara förundersökningsledare i alla brottsutredningar (del A s. 318 ff.).

Polis och åklagare är skilda myndigheter. Samtidigt som åklagaren har beslutanderätten angående förundersökningens inledande, inriktning och genomförande är det polisen som har ansvaret för de resurser som utredningen tar i anspråk.

Systemet strider mot traditionellt effektivitetstänkande och medför svårigheter för båda myndigheterna.

---

Polismyndigheten kan när som helst flytta personalen från utredningen till andra, mer brådskande eller angelägna arbetsuppgifter. Konsekvensen kan bli att en utredning som åklagaren bedömer som angelägen inte kan genomföras eftersom inga resurser ställs till förfogande.

För polisens del innebär systemet en form av dubbelkommando.

---

Åklagaren som förundersökningsledare saknar helhetssyn på resursfrågorna och har lätt att bara se till angelägenheten av att hans eget ärende blir fullständigt utrett.

---

Åklagarens medverkan är i många fall en formalitet. I praktiken är det ofta så att det är polisen som har det faktiska ansvaret för utredningen även när åklagaren formellt är förundersökningsledare och som självständigt och utan att rådgöra med åklagaren vidtar alla utredningsåtgärder. De flesta åtgärder under en förundersökning, t.ex. avseende verkställigheten av tvångsmedel, är vidare sådana att de fordrar polistaktiska överväganden för vilka åklagaren saknar kompetens.

Om ansvaret för ledningen av förundersökningen såväl formellt som reellt låg helt på polisen skulle alla beslut samlas under en hatt, vilket skulle främja styrningen och effektiviteten i den brottsutredande verksamheten.

---

Om åklagaren inte alls var delaktig i förundersökningen skulle han på ett helt annat sätt kunna se på utredningen med friska ögon och kritiskt granska det material och de uppgifter som därvid framkommit. Även i övrigt skulle åklagarens funktion som granskare av polisens arbete förstärkas.

Dagens system --- medför att de ackusatoriska momenten i brottmålsförfarandet i stor utsträckning går förlorade. Den misstänkte och hans försvarare hamnar i ett underläge från början. Åklagarens möjligheter att styra och påverka utredningen ger honom ett kraftigt övertag även under den senare brottmålsprocessen. Åklagaren uppfattas trots allt inte som opartisk utan som den misstänktes motpart.

---

Dagens ordning innebär bekymmer med gränsdragningen mellan de olika myndigheternas kompetens och ansvar. Det medför också krångel och administrativt merarbete.

De argument som framförts till Åklagarutredningen för bibehållande av ordningen med åklagare som förundersökningsledare i svårare brottsutredningar var i huvudsak följande (del A s. 320 ff.).

Åklagaren som förundersökningsledare har framför allt två funktioner. Den ena är att utöva tillsyn och kontroll över utredningen, tillse att den bedrivs i lagenliga former samt att ta ställning till frågor om tvångsmedel. Den andra är att tillse att utredningen bedrivs effektivt och rationellt med sikte på att skapa ett tillräckligt underlag för åklagarens beslut.

--- tillgången till tvångsmedel medför att förfarandet måste vara kringgärdat av starka rättssäkerhetsgarantier. Genom att åklagaren står fri från polisen har han möjlighet att hålla distans till utredningen, vilket är nödvändigt för att tillsyns- och kontrollfunktionen skall kunna upprätthållas på ett seriöst sätt. Åklagaren bevakar --- att kravet på objektivitet iaktas.

---

Även om också polisen har en skyldighet att vara objektiv måste det vara lättare för den fristående åklagaren att hålla huvudet kallt och med kritiska ögon bevaka att också sådant som är till förmån för den misstänkte blir framtaget.

---

Även om polisen skulle vara förundersökningsledare i alla mål måste av rättssäkerhetsskäl vissa tvångsmedelsbeslut fattas av åklagare. Det innebär att denne ändå måste sätta sig in i materialet och ta ställning till polisens handläggning.

---

Om förundersökningsledaren saknar erfarenhet av att föra talan i domstol och kännedom om de beviskrav som ställs i domstolarna finns en uppenbar risk att utredningen blir ofullständig eller att onödiga utredningsåtgärder vidtas. Krav från åklagarna på kompletteringar av utredningarna skulle säkert bli vanliga.

---

Det är åklagaren som beslutar om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Särskilt möjligheterna att avgränsa en utredning och nedlägga en förundersökning vid förvän-

tad åtalsunderlåtelse har stor processekonomisk betydelse. Med hänsyn bl.a. till att beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter ställningstagande i skuldfrågan och att reglerna härom och om förundersökningsbegränsning är utpräglat fakultativa till sin karaktär har ansetts att tillämpning av åtalsunderlåtelse- och förundersökningsbegränsningsreglerna av rättssäkerhetsskäl bör ankomma på åklagare.

---

Polismyndigheterna saknar idag helt kompetens att leda förundersökningar i svårare mål.

---

På många håll fungerar förundersökningsledarskapet dåligt i de mål där polisen idag formellt är förundersökningsledare. Utredarna klarar sig i praktiken på egen hand. Konsultationer med den inom polisen ansvarige förundersökningsledaren förekommer sällan. Det torde inte vara ovanligt att denne praktiskt taget saknar kännedom om utredningen och hans medverkan är i det läget närmast helt formellt. I den mån utredningsmännen behöver råd och hjälp tar de i sådana fall kontakt med åklagaren. En utvidgning av polisens ansvar för ledning av förundersökning skulle därför vara svår att genomföra i praktiken.

Åklagarutredningens egna slutsatser vad gällde förundersökningsledarskapet kan sammanfattas på följande sätt (s. 330 ff.).

Uppbyggnaden av de straffrättsliga procedurreglerna bygger på en förhållandevis strikt uppdelning mellan de olika rättsliga organens roller. Det kan sägas vara polisens uppgift att företa brottsförebyggande åtgärder samt att uppdaga och utreda brott. Vidare är det åklagarens uppgift att främst pröva åtalsfrågan och föra talan i domstol. Slutligen har domstolen i uppgift att döma på grundval av det material som åklagaren lägger fram. Åklagarutredningen konstaterade dock att vid en internationell jämförelse hade i princip inget land förmått utforma ett förfarande som konsekvent bygger på denna uppdelning av de olika funktionerna. Det är inte ovanligt att polis och åklagare har vissa dömande funktioner, att åklagare och domstol är inblandade i förundersökningsförfarandet och att polispersonal för talan i domstol. Utredningen framhöll att en sammanblandning av de olika funktionerna har skett även i Sverige, t.ex. genom åklagarens medverkan under förundersökningsförfarandet.

Åklagarutredningen angav att vissa principiella skäl talade mot åklagaren som förundersökningsledare. Den ackusatoriska processen, som bygger på att parterna i en brottmålsprocess är jämbördiga, riskerar att sättas ur spel. Det finns också, enligt utredningen, en risk för att åklagaren under brottsutredningen låser sig vid ett ställningstagande som han senare har svårt att frigöra sig ifrån. Enligt utredningens bedömning skall man dock inte överdriva det sistnämnda. Eftersom åklagaren normalt inte är involverad i det direkta utredningsarbetet bör han ha goda förutsättningar att hålla distans till brottsutredningen. Utredningen ansåg också att åklagarens disposition över utredningsapparaten i viss mån balanseras av det förhållandet att den misstänkte har rätt att påkalla den utredning han själv anser nödvändig. Enligt utredningen modifieras det ackusatoriska momenten i brottmålsprocessen till den tilltalades förmån även genom att åklagaren måste iakttä ett objektivitetskrav och genom den "oinskränkta" bevisbörda som ligger på åklagaren.

Åklagarutredningen framhöll en rad praktiska skäl som talade för en ordning där åklagaren är engagerad i brottsutredningsarbetet. Det gällde faktorer som har att göra med brottsutvecklingen i samhället, att antalet anmälda brott hade mångdubblats och att brotten blivit grövre och mer svårutredda. Utredningen angav dessutom att det ligger i sakens natur att processrättsliga kunskaper och erfarenheter av bevisvärdering och av brottmålsprocessen i övrigt måste vara värdefulla för bedömningen av undersökningens inriktning och upplägg. För att upprätthålla sådana erfarenheter ansåg utredningen att det torde krävas att man med viss regelbundenhet för talan i domstol.

Åklagarutredningen framhöll även att åklagarens befogenheter vad gäller särskild åtalsprövning, åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning kräver att åklagaren på ett tidigt stadium får kännedom om de ärenden som kan bli föremål för sådana beslut.

Även det förhållandet att det är åklagaren som beslutar om mer ingripande tvångsmedel under brottsutredningen fordrar, enligt Åklagarutredningen, att åklagaren är insatt i brottsutredningen. Motsatsen skulle kunna innebära bristfälliga beslut och förseningar i beslutsfattandet. Att åklagaren inte involveras i brottsutredningen kan även riskera förseningar senare i processen i samband med att beslut i åtalsfrågan skall fattas. En ytterligare risk enligt utredningen med att åklagaren inte kontinuerligt följer förundersökningen är att han finner att kompletteringar måste göras.

Åklagarutredningen konstaterade att, även om principiella skäl i viss mån ansågs kunna tala för en annan ordning, det inte fram-

kommit något som tyder på att det gällande systemet med åklagare som förundersökningsledare vid allvarigare brott haft några olägenheter eller medfört några problem från rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen föreslog dock bl.a. en del mindre justeringar inom ramen för fördelningscirkuläret.

### Organisationsfrågor

Åklagarutredningen övervägde också organisatoriska förutsättningar och förändringar (s. 322 ff. och 342 ff.). Det konstaterades att de processrättsliga förutsättningarna för förundersökningsledarskapet inte torde kunna ses fristående från organisationen av polis- och åklagarverksamheterna.

Utredningen redogjorde för tre huvudmodeller när det gäller just polis- och åklagarorganisationerna. Den ena modellen bestod av polis och åklagare som skilda myndigheter. En andra modell bestod av att kriminalpolisen överfördes till åklagarväsendet och den tredje modellen av att åklagarkåren (helt eller delvis) överfördes till polisen.

Efter att ha redovisat argument för och emot respektive modell konstaterade Åklagarutredningen att den första modellen var att föredra. Det innebar att den gällande ordningen skulle bibehållas. Det som talade för den modellen var enligt utredningen bl.a. att den tillsyns- och kontrollfunktion som åklagarna upprätthåller över polisens utredningsarbete skulle kunna bibehållas, att rättssäkerheten i det brottsbeivrande arbetet bäst gagnas genom detta och att det öppnar goda förutsättningar för en renodling av de olika yrkesrollerna (i det här fallet framhölls främst åklagarrollen). Utredningen uttalade sig dock för ett vidgat samarbete mellan polis och åklagare, särskilt på det lokala planet. Företrädare för åklagarmyndigheten föreslogs få rätt och skyldighet att närvara i polisstyrelsen när frågor av betydelse för åklagarverksamheten behandlades.

#### **3.2.12 Regeringens proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande**

Åklagarutredningens förslag behandlades bl.a. i regeringens proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande.

När det gäller förundersökningens inledande föreslog regeringen att detta skulle ske genom ett formligt beslut. Regeringens bedöm-

ning var att det inte skall vara möjligt att dela det formella ansvaret som förundersökningsledare i en utredning mellan polismyndighet och åklagare. Regeringen föreslog ett förtydligande av regeln i 23 kap. 3 § första stycket RB om åklagarens övertagande av förundersökningsledningen.

Åklagares rätt enligt den dåvarande lydelsen av 23 kap. 3 § andra stycket RB att meddela anvisningar för förundersökningens bedrivande i sådana fall då polismyndigheten är förundersökningsledare föreslogs bli upphävd. Bestämmelsen tillämpades i mycket liten utsträckning. Dessutom konstaterades att om en åklagare anser sig behöva meddela formella anvisningar beträffande en förundersökning, är den naturliga åtgärden att han utnyttjar sin rätt att överta ledningen av förundersökningen. Ändringarna trädde i kraft den 1 april 1995 (SFS 1994:1412).

### 3.2.13 Granskningskommissionen (SOU 1999:88)

I september 1994 tillsatte regeringen en särskild kommission med uppdrag att gå igenom den brottsutredning som följde med anledning av mordet år 1986 på statsminister Olof Palme. I arbetet ingick att göra bedömningar och värderingar av brottsutredningsarbetet. Eftersom förundersökningen då redan varit föremål för granskningar av tidigare kommissioner angavs i direktiven att granskningen i första hand skulle avse det som inte hade granskats tidigare. Kommissionen antog namnet Palmekommissionen och fick efter en tid en ny sammansättning, som i augusti 1996 antog namnet Granskningskommissionen i anledning av utredningen av mordet på statsminister Olof Palme (i fortsättningen benämnd Granskningskommissionen). I juni 1999 avlämnade Granskningskommissionen sitt slutbetänkande Brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme (SOU 1999:88). Utredningen konstaterade bl.a. följande (s. 990 ff.).

Förundersökningsledaren förfogar inte över polisens resurser, men har likväl ett ansvar för att de resurser som används i den förundersökning det gäller används på ett riktigt sätt.

---

Vårt intryck är emellertid att det helt och hållet betraktas som polisens ensak hur det skall förfaras i dessa för utredningsarbetets uppläggning och resursanvändning ändå centrala frågor. Det saknas alltså en ledningsstyrning från förun-



dersökningsledningens sida. – Som vi har förstått förundersökningsledningen anser den inte att den har något ansvar för eller inflytande över förhållanden av detta slag.

Vad gäller rollfördelningen skrev Granskningskommissionen bl.a. följande (s. 994 ff.).

--- såväl förundersökningsledningen (dvs. i detta fall åklagaren, vår anmärkning) som polisen finner det naturligt att de utgör olika organisationer som svarar för olika delar av mordutredningen eller svarar för den på olika sätt. Att detta är ägnat att göra ansvarsfördelningen svårbelyst behöver inte utvecklas. Det öppnar för att placera ansvaret i det utrymme som uppstår mellan dessa bägge organisationer, dvs. det hamnar ”mellan stolarna”.

När vi till förundersökningsledningen och spaningsledningen ställt frågan: vem har ansvaret för att detta brott klaras upp? har de bägge svarat, att det är gemensamt. Från förundersökningsledningens sida har därefter tillagts, att förundersökningsledaren har det slutliga ansvaret. Så måste det också förhålla sig---

I praktiken synes de som är verksamma med brottsutredningsarbetet emellertid inte uppfatta ansvarsfrågan på det sätt som de säger sig göra. Om förundersökningsledningen fullt ut tog konsekvenserna av detta ansvar skulle den styra och lägga sig i polisarbetet på ett sätt som ganska snart skulle äventyra samarbetsklimatet och leda till motsättningar---. Det torde vara ett av skälen till att ledningsansvaret från förundersökningsledarens sida utövas med distans. Konsekvensen blir att förundersökningsledaren ansvarar för saker han eller hon valt att inte styra eller lägga sig i.

---

Vår grundläggande iakttagelse är att åklagaren som förundersökningsledare sakligt sett intresserar sig olika mycket för olika delar av det totala utredningsarbetet, men likväl ansvarar för helheten. När --- på sin tid uttalade att han som förundersökningsledare inte ville vara ansvarig för polisarbetet som han inte kontrollerade, var detta juridiskt tvivelaktigt, eftersom han formellt hade ansvar för detta. Men det var i sak begripligt. Det ledde --- till att förundersökningsledarskapet delades.

---

Den ordning som kommit att stadfästas är att åklagaren som förundersökningsledare formellt skall ansvara för sådant som han eller hon de facto inte kontrollerar, och som de inblandade parterna – polis och åklagare – inte heller anser att åklagaren skall lägga sig i. Det betyder att det formella och det sakliga ansvaret inte är kongruenta, vilket i sin tur lägger grunden för de brister, spänningar och oklarheter som vi iakttagit---. Vi anser att denna oklarhet --- motverkat möjligheten att under samlad ledning och tydligt ansvar bedriva en effektiv mordutredning.

### **3.2.14 Osmo Vallo – Utredning om en utredning (SOU 2002:37)**

I maj 1995 avled Osmo Vallo i samband med ett polisingripande mot honom. I juni 1995 inledde överåklagaren förundersökning mot de två polismän som gjorde ingripandet. Två av dem åtalades och dömdes för vållande till kroppsskada. Dödsfallet föranledde omfattande utredningar, bl.a. av Riksåklagaren, Justitiekanslern och Justitieombudsmannen, i syfte att klarlägga omständigheterna i samband med det inträffade och bedöma olika myndigheters agerande vid handläggningen av fallet.

I december 2000 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att göra en sammanhållen och övergripande granskning av förfarandet vid brottsutredningen. Granskningen skulle särskilt avse frågor om organisation, regelverk, rutiner, samverkan och rollfördelning mellan berörda myndigheter. Med granskningens resultat hade utredaren att dra framtidsinriktade slutsatser om behovet av förändringar i dessa och andra avseenden.

I april 2002 avlämnade utredaren betänkandet Osmo Vallo – Utredning om en utredning (SOU 2002:37). Utredarens bedömning var att den som ansvarar för och leder en förundersökning bör delta aktivt i utredningsarbetet och ta initiativ till olika åtgärder. Utredaren konstaterade att utvecklingen åtminstone sedan 1980-talet gått i riktning mot att åklagarna överlag intagit en mer aktiv roll såsom förundersökningsledare än vad som var brukligt förr. Vidare ansåg utredaren att det bör ställas särskilt höga krav på aktivitet från åklagarens sida vid brottsutredningar mot polismän.

Utredarens bedömning var att överåklagaren borde ha varit mer aktiv som förundersökningsledare i den aktuella brottsutredningen. Utredaren grundade detta på bl.a. följande omständigheter.

- Förundersökningsledaren medverkade inte personligen vid något förhör. Enligt utredaren borde åklagaren ha medverkat vid förhören med de misstänkta polismännen. Utredaren bedömde att det hade varit lämpligt att åklagaren hade medverkat även vid övriga mer centrala förhör.
- Förundersökningsledarens förhållande till rättsläkarna hade varit för passivt.
- Förundersökningsledaren föranstaltade inte om någon rekonstruktion på platsen med inblandade polismän och relevanta vittnen, vilket borde ha skett.
- Flera potentiellt intressanta vittnesutsagor togs aldrig upp och vittnen hördes först efter tidsutdräkt.

Utredaren konstaterade att regelsystemet rörande förundersökningsledning ger gott utrymme för den typ av aktiviteter från förundersökningsledarens sida som åklagaren hade brustit i. Några regeländringar föreslogs därför inte i denna del.

### **3.2.15 Regeringens proposition 2002/03:1 m.m.**

I flera budgetpropositioner under senare år har regeringen uttalat att det är angeläget att polisens och åklagarnas roller i brottsutredningssystemet vidareutvecklas. Regeringen har i det sammanhanget understrukit vikten av att polisen betydligt oftare än i dag är förundersökningsledare i brottmålsärenden av enkel och medelsvår karaktär (se prop. 2002/03:1, utgiftsområde 4 s. 28 f. och prop. 2003/04:1, utgiftsområde 4 s. 28 f.).

### **3.2.16 Riksrevisionsverkets årliga rapport 2003 till regeringen**

I juni 2003 lämnade Riksrevisionsverket sin årliga rapport till regeringen. Rapporten utgör en sammanställning av väsentliga delar av det arbete som utförts inom verket under redovisningsåret 2002. I rapporten samlades ett stort antal påpekanden, rekommendationer och förslag till åtgärder. Verket framhöll bl.a. att det ligger ett dilemma inbyggt i det faktum att åklagaren kan ge direktiv till polisen under en brottsutredning, men att åklagaren inte till fullo disponerar över polisens resurser. Enligt Riksrevisionsverket föreföll det

uppenbart att åklagarväsendets institutionella position behöver förstärkas.

### 3.2.17 Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp

I juni 2002 beslutade Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen gemensamt att låta en arbetsgrupp utarbeta ett förslag till en förändrad arbetsfördelning mellan polis och åklagare. Följande riktlinjer skulle gälla för arbetet. Grunden för fördelningen av arbetsuppgifter mellan polis och åklagare bör ha sin utgångspunkt i förutsättningen att ledningen av den enskilda utredningen skall motsvaras av den kompetens som motiveras av utredningens svårhet, behovet av förberedelser för efterföljande lagföring och behovet av kontinuitet i ledningen av arbetet. Polisen skall i ökad utsträckning kunna vara undersökningsledare i utredningar rörande bl.a. mängdbrottslighet.

Arbetsgruppen skulle även överväga befogenheterna för den polisiära undersökningsledaren. En utgångspunkt skulle vara att denne skulle ha "samma befogenheter som åklagaren har idag". Möjligheten för polisen att t.ex. tillämpa reglerna i rättegångsbalken om förundersökningsbegränsning och att till domstolen ge in framställningar om förordnande av offentlig försvarare och målsägande-biträde skulle ingå i övervägandena.

I januari 2003 överlämnade arbetsgruppen promemorian Ny arbetsfördelning mellan polis och åklagare beträffande förundersökningsledning – förslag från en arbetsgrupp (Riksåklagarens dnr 2002/0932, Rikspolisstyrelsens dnr USE-124-3661/02). I promemorian föreslogs sammanfattningsvis följande.

#### *Förundersökningsledarskapet*

Polismyndighetens ansvar som förundersökningsledare föreslogs bli utökat till att även omfatta ärenden som är av medelsvår karaktär. Gränsdragningen mellan dessa fall och fall där saken är av sådan beskaffenhet att förundersökningen bör ledas av åklagare föreslogs få göras efter en allsidig bedömning i det enskilda fallet. Till ledning för generella bedömningar presenterade arbetsgruppen en för hela landet gemensam brottskatalog i vilken angavs de brott där polismyndigheten normalt skall vara förundersökningsledare. Det nuvarande systemet med lokala överenskommelser föreslogs bli upphävt.

Innehållet i brottskatalogen innebar att bl.a. följande brott i fortsättningen skulle få ledas av polisiära förundersökningsledare.

- Brott enligt 3 kap. BrB: grov misshandel, alla fall av vållande till annans död, kroppsskada eller sjukdom och framkallande av fara för annan
- Brott enligt 4 kap. BrB: olaga frihetsberövande, olaga hot (grovt brott), hemfridsbrott (grovt brott) och olaga intrång
- Brott enligt 5 kap. BrB: samtliga brott
- Brott enligt 6 kap. BrB: visst brott med rubriceringen sexuellt ofredande
- Brott enligt 8 kap. BrB: rån (av normalgraden), tillgrepp av fortskaffningsmedel (grovt brott), egenmäktigt förfarande (grovt brott) och olovlig kraftavledning (grovt brott)
- Brott enligt 9 kap. BrB: bedrägeri (även grovt brott) och häleri (grovt brott)
- Brott enligt 10 kap. BrB: olovligt förfogande och olovligt brukande (även grovt brott)
- Brott enligt 12 kap. BrB: grov skadegörelse
- Brott enligt 13 kap. BrB: allmänfarlig vårdslöshet (även grovt brott).
- Därtill föreslogs att ett stort antal brott enligt 14 och 15 kap. BrB (bl.a. urkundsförfalskning) skulle överföras till polismyndighetens förundersökningsledarskap liksom vissa brott enligt 16 och 17 kap. BrB.
- Inom *specialstraffrätten* föreslogs polismyndigheten i fortsättningen få leda utredningar om narkotikabrott av normalgraden och ett antal brott mot miljöbalken.

Arbetsgruppens bedömning var att förslaget skulle medföra att ca 80.000 brottsmisstankar på årsbasis skulle kunna överföras från åklagarens till polismyndighetens förundersökningsledarskap.

Arbetsgruppen konstaterade att det skulle fordras en författningsändring i 23 kap. 3 § första stycket RB och föreslog att bestämmelsen skulle ha följande lydelse.

Beslut att inleda förundersökning skall fattas av polismyndighet eller åklagaren. Polismyndigheten leder en förundersökning som har inletts där. Ledningen av förundersökningen skall övertas av åklagaren när någon skäligen kan misstänkas för brottet och saken är av sådan beskaffenhet att förundersökningen bör ledas av åklagaren. Åklagaren skall överta

ledningen av förundersökningen innan någon skäligen kan misstänkas för brottet om det finns skäl för det.

*Utökade befogenheter för polisiära förundersökningsledare*

Arbetsgruppen föreslog att det bör öppnas möjligheter för polisiära förundersökningsledare att besluta om förundersökningsbegränsning i vissa fall. Dessutom föreslogs att en polisiär förundersökningsledare skulle ges behörighet att göra framställningar till domstol om förordnande av offentlig försvarare och målsägandebiträde i sådana utredningar som leds av polismyndigheten.

## 4 En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare

### 4.1 Sammanfattning av förslagen

- Åklagarna skall intensifiera sitt arbete vid utredning av den grövre brottsligheten. Polisen skall på egen hand i större utsträckning sköta andra utredningar, främst rörande mängdbrottslighet.
- Åklagarna skall leda i princip endast sådana brottsutredningar där saken är av omfattande eller svår beskaffenhet.
- Bestämmelsen i 3 § LUL, som innebär att åklagare alltid skall leda vissa förundersökningar mot den som inte har fyllt arton år, skall upphävas.
- Åklagarmyndigheten bör tillsammans med Rikspolisstyrelsen se över fördelningscirkuläret så att det förhållandet att barn skall höras under förundersökningen inte anges som en särskild omständighet som motiverar att åklagaren leder förundersökningen.
- I rättegångsbalken skall det föreskrivas att polismyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten skall avdela resurser för den verksamhet som åklagaren leder.

### 4.2 Inriktningen av en reform

**Förslag:** Åklagarna skall intensifiera sitt arbete vid utredning av den grövre brottsligheten. Polisen skall på egen hand i större utsträckning sköta andra utredningar, främst rörande mängdbrottslighet.

Vårt uppdrag är att göra en översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare. Utgångspunkten är att en förändring på området skall ske bara om den kan bidra till att öka effekti-

viteten i den brottsbekämpande verksamheten. Målet är att fler brott skall klaras upp och att det skall ske en ökad lagföring. Till en del innehåller uppdraget författningsfrågor. I andra delar har vi att göra regeringen och myndigheterna uppmärksamma på att det finns behov av förändringar på annat sätt, t.ex. genom att myndigheterna själva beslutar om åtgärder (se vad som sägs om vårt arbetssätt i Dir. 2000:90).

Det pågår ett tämligen omfattande arbete inom polis- och åklagarväsendena för att höja effektiviteten och kvaliteten i brottsutredningsverksamheten. Det sker bl.a. genom kompetensutveckling och specialisering. För detaljer i de delarna hänvisar vi till Polisens, Riksåklagarens och Åklagarmyndighetens årsredovisningar för åren 2003 och 2004, till åklagarmyndigheternas årsrapporter för samma år och till slutrapporten Polisens nationella utredningskoncept – för ökad lagföring och brottsreduktion 2004.

Enligt tilläggsdirektiven skall vi överväga i vad mån det behövs ytterligare åtgärder för att polisen skall kunna fullgöra förundersökningsledning på ett effektivt sätt och med hög kvalitet. Vi har tidigare föreslagit att brottsutredningsverksamheten skall tillföras ökad och ny kompetens (se SOU 2003:114), bl.a. genom utbildning av kriminalpoliser och införande av s.k. kriminalutredare. När det gäller förundersökningsledarskap inom polisen finns det anledning att överväga ytterligare åtgärder. En viktig fråga är om det kan finnas behov av att tillföra polisen ytterligare juridisk kompetens.

Tilläggsdirektiven tar också upp frågan om det kan finnas skäl att förändra det nuvarande sättet att leda och styra över tillgängliga utredningsresurser samt formerna för operativ samverkan i brottsutredningsverksamheten. Övervägandena skall framför allt avse polisens och åklagarnas bekämpning av omfattande eller kvalificerad brottslighet, t.ex. sådan som är grov eller gränsöverskridande. I detta sammanhang skall vi undersöka om den utredningsverksamheten kan förbättras genom att arbetet bedrivs i gemensamma utredningsgrupper med befattningshavare från olika myndigheter och överväga hur en effektiv styrnings- och ledningsfunktion för en sådan grupp bör vara utformad. En annan fråga är om det finns anledning att förändra åklagarnas uppgifter vid sådan brottsbekämpning, t.ex. om det kan finnas behov av åklagarkompetens vid polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet.

Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare har varit i stort sett oförändrad under det senaste halvsekle. Samtidigt har brottsligheten förändrats och antalet inkomna brottsanmälningar har ökat. Dessutom har nya brottsformer och brottsverktyg



tillkommit och metoderna förändrats, exempelvis genom den moderna tekniken. Den tekniska utvecklingen har medfört att samhället på vissa områden har blivit säkrare medan det på andra områden har öppnats nya möjligheter för brottsliga angrepp. Avkriminalisering har gjort att antalet enkla bötesbrott har minskat. Däremot har antalet grövre brott ökat och den organiserade, ofta gränsöverskridande brottsligheten har vuxit i omfattning och komplexitet. På så sätt har brottsligheten blivit mer svårutredd och utredningarna allt mer komplicerade.

Samhällsutvecklingen och brottsligheten ställer krav på en ökad förmåga hos de myndigheter som har i uppgift att bekämpa brott. Det behövs förändringar vad gäller arbetsmetoder, arbetsätt, teknik, resurstilldelning och användning av resurserna. I våra tidigare betänkanden har vi lagt fram åtskilliga förslag till sådana reformer. Vissa är redan genomförda medan andra fortfarande övervägs i Regeringskansliet. Det har också inom rättsväsendet tagits fram värdefulla förslag till reformer, varav en del redan har genomförts. Det behövs dock ytterligare åtgärder.

Sett över en längre period har utvecklingen när det gäller upplärningen och lagföringen av brott varit mycket negativ. För tillgrepps- och skadegörelsebrotten, som utgör omkring två tredjedelar av den anmälda brottsligheten, uppgår andelen personupplärade brott sedan några år tillbaka endast till omkring sex procent. Där utgör dock de upplärade butikstillgreppen en betydande andel. För vissa grupper av grövre brott är upplärningsprocenten bättre. För brottsligheten i dess helhet ligger upplärningen på omkring 30 procent med en personupplärningsprocent på 16 (se BRÅ:s rapport Anmälda brott, upplärade brott och misstänkta personer, Definitiv statistik för år 2004). Uppplärningsprocenten är i dag för de flesta brottstyperna, särskilt mängdbrottsligheten, oacceptabelt låg.

Åtgärder måste sättas in för att göra brottsutredningsverksamheten effektivare.

För att lyckas i bekämpningen av den grövre brottsligheten, särskilt den organiserade, krävs bl.a. att brottsutredningarna utförs mer målinriktat och med fokus på att skapa underlag för den bedömning som åklagarna skall göra inför beslut om lagföring. För att det skall vara möjligt är det nödvändigt att åklagarnas arbete intensifieras och att de har möjlighet att ta ett helhetsansvar för utredningarna.

Till mängdbrottsligheten räknas exempelvis snatteri och andra tillgrepsbrott samt skadegörelse- och misshandelsbrott. Det är

mycket viktigt att öka effektiviteten även i bekämpningen av den brottsligheten. Utredningarna kan i stor utsträckning ske efter standardiserade metoder. Den kvalificerade resurs som åklagarna utgör är begränsad och skall i stort sett inte behöva tas i anspråk vid mängdbrotten. Polisen bör därför på egen hand sköta sådana utredningar. På så sätt kommer rättsväsendets resurser att användas där de gör störst nytta.

Vår bedömning är därför att i stora eller i övrigt komplicerade brottsutredningar behövs en mer omfattande åklagarinsats. Åklagaren bör i än högre grad än i dag styra utredningens hela förlopp så att den tidigt och tydligt inriktas på de ofta komplicerade frågorna om brott har begåtts och vem som är skyldig till brottet. Åklagarens juridiska kunskaper och erfarenheter av brottmålsprocessen skall användas för att koncentrera utredningen på sådant som är relevant för åtalsfrågan. Åklagarna måste då avlastas andra arbetsuppgifter. Enligt vår mening är det dock inte möjligt att avlasta åklagarna uppgiften att föra process i domstol. I stället är det främst förundersökningsledarskapet i ärenden som inte är omfattande eller komplicerade som skulle kunna komma i fråga. Sådana bör i stället kunna skötas av polisen, under förutsättning att det samtidigt säkerställs att polisens förundersökningsledare har nödvändig kompetens. Under vårt arbete har de många åklagare och poliser som vi har haft kontakt med instämt i den bedömningen.

### **4.3 Närmare om uppgifts- och ansvarsfördelningen**

#### **4.3.1 Allmänt**

Vår uppfattning är att åklagarnas insatser i förundersökningar rörande grövre brottslighet bör intensifieras och polisen på egen hand sköta utredningar rörande mängdbrottslighet och annan brottslighet där det inte fordras åklagarkompetens. Frågan är hur den närmare gränsdragningen bör göras och i vad mån åklagarna även i övrigt skall engageras i polisens verksamhet. I våra tilläggsdirektiv anges att vi skall utgå från att polisen alltid skall vara förundersökningsledare i brottsutredningar som rör inte allt för kvalificerad brottslighet. Det innebär i praktiken att vi har att överväga fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polisen och åklagar-

na med inriktning på om polisen skall få ansvar för fler förundersökningar än vad dagens regelsystem medger.

Vid rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948 gällde att åklagaren ledde samtliga förundersökningar så snart någon kunde skäligen misstänkas för brottet. Det gällde oavsett brottets svårhetsgrad. Åklagare har även i dag behörighet att leda samtliga förundersökningar. Polismyndigheten får leda endast sådana förundersökningar som är av enkel beskaffenhet. Därutöver har polismyndigheten behörighet att leda samtliga brottsutredningar under spaningsstadiet om det inte finns särskilda skäl för ett åklagarinträde.

Under årens lopp har polisen fått ansvar för allt fler typer av brottsutredningar, sannolikt många fler än vad som var avsikten år 1957, när 23 kap. 3 § första stycket RB senast ändrades. De brottsutredningar som vid den tiden rymdes under begreppet enkel beskaffenhet var inte särskilt många. Som exempel anges i förarbetena sådana mål där utredningen är av rutinmässig karaktär och som inte heller erbjuder svårigheter ur juridisk synvinkel, såsom exempelvis enklare stöldmål. Även kompetensen och rutinen hos den utredande polispersonalen skulle beaktas.

I fördelningscirkuläret (RÅFS 1997:12 och FAP 403:5) anges i dag att en målsättning skall vara att polismyndigheten skall vara förundersökningsledare i ärenden av vardagsbrottskaraktär och att åklagarna skall koncentrera sina krafter på de mer komplicerade ärendena. När det gäller brott enligt brottsbalken anges t.ex. att utredningar om grov stöld kan ledas av polisen, om utredningen kan bedrivas på ett rutinmässigt sätt. Den närmare fördelningen av förundersökningsledarskapet mellan polis och åklagare fastställs lokalt. I praktiken förekommer det avvikelser från vad som anges i cirkuläret. I en rapport från juni 2004 från Rikspolisstyrelsen anges t.ex. att åklagare ofta är förundersökningsledare även i vardagsbrottsutredningar (Rikspolisstyrelsens dnr USE 400-0653/04). Även Riksåklagaren har gjort samma iakttagelse, vilket finns beskrivet i vårt tidigare betänkande SOU 2003:114 s. 89.

När Trafikmålskommittén föreslog att uttrycket enkel beskaffenhet i 23 kap. 3 § första stycket RB skulle ersättas med uttrycket svårare beskaffenhet gjordes det för att utredningar om bl.a. misshandel, allmänfarlig vårdslöshet och osant intygande skulle kunna ledas av polisen. Den typen av utredningar leds numera av polisen trots att begreppet enkel beskaffenhet finns kvar.

Trots att utvecklingen har medfört att polisen i dag leder många brottsutredningar, och kanske t.o.m. sådana som inte är av enkel beskaffenhet även om utredningen har lämnat spaningsstadiet, le-

der åklagarna förundersökningar som egentligen inte fordrar åklagarkompetens. Följden kan bli att det i de ärenden som verkligen fordrar medverkan från åklagarens sida, inte finns tid för den insats som behövs. Åklagarna har i dag helt enkelt ansvar för allt för många utredningar, vilket inte är försvarligt från resurssynpunkt.

Anledningen till att åklagare leder utredningar som polisen har formell behörighet att leda är något oklar. Det förekommer t.ex. lokala skillnader med hänsyn till bl.a. kompetensen hos polispersonalen. Ett skäl är också att det eftersträvas en ökad samordning av brottsutredningar. Samordning med inriktning på den misstänkte innebär att samtliga brottsanmälningar mot en och samma person samlas under en förundersökningsledare. Det kan innebära att den åklagare som leder en utredning om grövre brott också får ansvara för utredningen av andra pågående ärenden rörande mindre grova brott (RÅFS 2001:7). Att åklagare ”i onödan” leder sådana brottsutredningar som polisen har formell behörighet att leda är ett effektivitetsproblem som man måste lösa inom polis- och åklagarorganisationerna. Inriktningen måste vara att aktuella bestämmelser används fullt ut. Därutöver behövs bl.a. författningsändringar.

I tilläggsdirektiven betonas att frågan om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare har en framträdande plats i arbetet med att höja både kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningsarbetet. Från såväl polisens som åklagarväsendets sida har det betonats att rollerna i brottsutredningssystemet måste utvecklas. Inom båda organisationerna har man dessutom under flera år strävat efter att införa en ordning som skulle bidra till att åklagarna i större utsträckning kan koncentrera sina insatser på komplicerade brottmålsärenden och utöva aktiv förundersökningsledning i dessa. Även regeringen har understrukit vikten av att polisen betydligt oftare än i dag är förundersökningsledare i brottmålsärenden av enkel och medelsvår karaktär (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 4 s. 28 f. och prop. 2003/04:1, utgiftsområde 4 s. 28 f.).

Vi har samma uppfattning som bl.a. de brottsutredande myndigheterna själva har. Myndigheternas egna insatser på området har hittills inte lett till några större förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen. Det har sagts att en del av förklaringen är kompetensproblem inom polisens brottsutredande verksamhet. En annan del av förklaringen är att myndigheterna inte förfogar över lagstiftningen. Den sätter gränser för vad som är möjligt att åstadkomma genom enbart internt myndighetsarbete. Det är viktigt att notera att det finns en stark önskan hos polis och åklagare om en förändring på området.

### 4.3.2 När skall åklagaren tas i anspråk i brottsutredningsförfarandet?

**Förslag:** Åklagarna skall leda i princip endast sådana brottsutredningar där saken är av omfattande eller svår beskaffenhet.

Många av de utredningar som inte kan sägas vara av enkel beskaffenhet kan ändå genomföras på ett standardiserat sätt. I sådana fall är åklagarens medverkan en ren formalitet. Det är inte ändamålsenligt att åklagare leder sådana utredningar. Åklagarens medverkan kan inte heller motiveras med skäl som har att göra med den enskildes rättssäkerhet eller sägas främja en snabbare handläggning. Åklagaren måste i de flesta fall ändå läsa in hela förundersökningen när den har redovisats från polisen. Trots att utredningen har varit åklagarledd går ett beslut i åtalsfrågan i princip inte att fatta snabbare än om polisen hade lett förundersökningen.

I avsnitt 3.2.17 redogjorde vi för det förslag om förundersökningsledarskapet som för något år sedan lämnades av en arbetsgrupp som hade tillsatts av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. Polismyndigheten skulle få ansvar för sådana brottsutredningar som är av medelsvår karaktär. Arbetsgruppen hade tagit fram en brottskatalog med de typer av ärenden där polismyndigheten normalt skulle vara förundersökningsledare. Där anges utredningar om bl.a. olaga frihetsberövande, olaga hot (grovt brott), olaga intrång, rån (av normalgraden), tillgrepp av fortskaffningsmedel (grovt brott), egenmäktigt förfarande (grovt brott), grovt häleri, olovligt förfogande, olovligt brukande (även grovt brott), grov skadegörelse och allmänfarlig vårdslöshet (även grovt brott). Inom specialstraffrätten föreslogs att polismyndigheten fortsättningsvis skulle få leda även utredningar om bl.a. narkotikabrott av normalgraden. Arbetsgruppens bedömning var att förslaget skulle medföra att ca 80.000 brottsmisstankar på årsbasis kunde föras till polismyndighetens förundersökningsledarskap.

De brott som finns upptagna i arbetsgruppens brottskatalog utgör i stort exempel på sådana brottsutredningar som även vi bedömer kan ledas av polismyndigheten, under förutsättning att den aktuella utredningen kan genomföras på ett mer standardiserat sätt. Vissa tvångsmedelsbeslut bör även fortsättningsvis vara förbehållna åklagare. Om det i en brottsutredning är aktuellt att använda de åtgärderna, skall förundersökningen ledas av åklagaren. I avsnitt 6.2 finns vår bedömning i frågan om det finns skäl att utrusta en poliser förundersökningsledare med andra befogenheter än i dagsläget.

Frågan blir hur åklagarnas insatser som förundersökningsledare kan avgränsas till just sådana brottsutredningar som vi har beskrivit.

Ett sätt skulle kunna vara att anknyta till brottets straffskala. Det är dock enligt vår bedömning inte någon bra lösning. Utredningen kan vara av tämligen standardiserat slag, trots ett högt straffmaximum. Att exakt genom en uppräkningslista eller liknande i lag eller förordning ange vilka brottsutredningar som i framtiden fordrar åklagarmedverkan är inte heller något bra alternativ. Ett sådant system blir alltför otympligt.

Den teknik som har valts med den nuvarande utformningen av 23 kap. 3 § första stycket RB framstår som den mest ändamålsenliga. Att anknyta till den bör också kunna bidra till att underlätta det praktiska genomförandet av våra förslag. De synpunkter som har framförts har huvudsakligen gällt just det förhållandet att uttrycket enkel beskaffenhet är för snävt. Det är i princip endast det rekvisitet som behöver ändras.

Trafikmålskommittén föreslog att uttrycket ”inte av enkel beskaffenhet” skulle ersättas med ”svårare beskaffenhet”. Avsikten var att markera att polisen fortsättningsvis skulle få hand om sådana brottsutredningar som var av inte ”alltför komplicerad karaktär”. Den arbetsgrupp som Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen tillsatte för några år sedan föreslog att bestämmelsen skulle utformas så att åklagaren skulle överta ledningen av förundersökningen när någon skäligen kan misstänkas för brottet och ”saken är av sådan beskaffenhet att förundersökningen bör ledas av åklagaren”. En sådan formulering är enligt vår mening allt för vag och ger inte någon nämnvärd ledning för tillämpningen.

I stället bör rekvisitet formuleras så att det ger uttryck för att det är de mer komplicerade ärendena som skall ledas av åklagaren. Det gäller sådana fall där åklagarens juridiska kunskaper och erfarenheter av brottmålsprocessen behövs. Som exempel kan nämnas brottsutredningar som kräver mer kvalificerade rättsliga bedömningar, som rymmer besvärliga bevis- eller bevisvärderingsfrågor eller utredningar där saken är omfattande genom mängden inblandade personer eller mängden brott. Självklart spelar brottets svårhetsgrad också en roll i sammanhanget, men behöver inte nödvändigtvis vara avgörande. Med dessa utgångspunkter anser vi att rekvisitet för åklagarledda förundersökningar bör uttryckas så att saken skall vara av ”omfattande eller svår beskaffenhet”. Med ett sådant rekvisit kan exempelvis något eller några fall av grov stöld som regel utredas under polisens förundersökningsledarskap. Finns t.ex. en interna-

tionell anknytning kan saken vara av svår beskaffenhet. Vid "stöldturnéer" där antalet brott är betydande, kan omfattningen i sig motivera ett åklagarinträde, i vart fall om det är fråga om olika typer av brott som kräver olika typer av utredningsåtgärder och där bevisfrågor av olika slag kommer i förgrunden. Med svår beskaffenhet skall således avses dels fall där saken är av komplicerat slag, dels fall där det rör sig om mycket allvarlig brottslighet.

Vi anser vidare att den nuvarande ordningen med att Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen närmare preciserar fördelningen av förundersökningsledarskapet bör behållas.

### 4.3.3 Hur många förundersökningar berörs av förslaget?

Vid sidan av de omkring 450.000 registrerade misstankar om brott som årligen hanteras av åklagare avslutas en mängd förundersökningar utan att föras vidare från polisen, t.ex. på den grunden att spaningsuppslag saknas.

Inom åklagarväsendet förs statistik på tre nivåer; ärende, misstänkt och brottsmisstanke. De olika begreppen används vid olika typer av redovisning beroende på hur regeringen har formulerat mål och återrapporteringskrav för åklagarverksamheten.

Ett ärende kan innehålla en eller flera misstänkta personer som var och en misstänks för ett eller flera brott. Till ett ärende förs i regel de brottsmisstankar och misstänkta som skall handläggas gemensamt och därmed tas upp vid samma tillfälle vid en eventuell rättegång.

Åklagaren fattar beslut i varje enskild brottsmisstanke. Ett ärende innehåller i genomsnitt 1,2 misstänkta personer och 2,3 brottsmisstankar. Genomsnittligt antal brottsmisstankar per misstänkt är två (Åklagarmyndighetens webbplats i april 2005).

Förslaget från Riksåklagarens och Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp innebar enligt beräkningar att omkring 80.000 brottsmisstankar på årsbasis skulle kunna föras till polismyndighetens förundersökningsledarskap. Vi har inhämtat att arbetsgruppen räknade fram den siffran så att det för samtliga brott som finns upptagna i brottskatalogen gjordes en antalsberäkning och därefter en grov bedömning av hur många av dessa som med förslaget fortsättningsvis skulle falla in under åklagares förundersökningsledning. Man utgick från alla förundersökningar som enligt Brådis, dvs. åklagarväsendets brottmålsdiarieföringssystem, redovisats till åklagare från polisen under år 2001. Beträffande brott enligt brottsbalken

bedömdes att förslaget skulle omfatta omkring 60.000 brottsmisstankar. Inom specialstraffrätten berörde förslaget enligt beräkning omkring 20.000 brottsmisstankar. Arbetsgruppen tog hänsyn till att vid vissa av de brott som finns upptagna i brottskatalogen kommer åklagare alltjämt att vara förundersökningsledare, bl.a. till följd av beslut om tvångsmedel.

Vi har inte kunnat göra några säkra beräkningar av antalet brottsutredningar som genom vårt förslag skulle kunna föras över till polismyndigheternas förundersökningsledning. Ett skäl till det är att vi inte har ansett det lämpligt att ta fram någon brottskatalog, utan fördelningen kommer ytterst att bestämmas av myndigheterna. Det skall tilläggas att arbetsgruppen inte föreslog någon förändring av förundersökningsledarskapet när det gäller unga lagöverträdare (se vidare avsnitt 4.4).

Så mycket kan dock konstateras att vårt förslag ger förutsättningar för och bör leda till att ett avsevärt antal brottsutredningar kan överföras till polisens förundersökningsledning, vilket i sin tur leder till att avsevärd åklagartid kan frigöras till förmån för sådana förundersökningar som kräver en aktiv åklagarledning.

## **4.4 Brottsutredningar mot personer under 18 år m.m.**

### **4.4.1 Förundersökningsledningen m.m.**

#### **Nuvarande bestämmelser**

I lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns regler om handläggningen hos polis, åklagare och domstol av mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Reglerna är primära i förhållande till rättegångsbalkens bestämmelser (1 § LUL).

Enligt 3 § LUL gäller att en förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år alltid skall ledas av åklagare, om den unge är skäligen misstänkt för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader.

Bestämmelsen i 3 § LUL trädde i kraft år 1995 (SFS 1994:1760). I propositionen (prop. 1994/95:12 s. 59 ff.) redovisade regeringen en rad fördelar med att åklagare är förundersökningsledare i dessa



mål. Det framhölls att processrättsliga kunskaper och erfarenhet av bevisvärdering, liksom av brottmålsprocessen i övrigt, är av stor betydelse. Vidare påpekades att genom att åklagaren kontinuerligt följer utredningen och får kännedom om vad som kommit fram kan han snabbt fatta beslut i åtalsfrågan. Med de tidsfrister och de uppgifter i fråga om personutredningen som samtidigt lades på åklagaren, framhölls att mycket stod att vinna på att åklagaren redan från början är insatt i förundersökningen. Åklagarens utbildning och erfarenhet ansågs också göra honom mer lämpad att avgöra i vilken utsträckning det krävs ytterligare utredning och att fatta beslut om att avgränsa förundersökningen. Det framhölls dock att åklagarnas kompetens inte skulle användas i allt för bagatellartade mål. Den avgränsning som gjordes i 3 § LUL till förundersökningar där det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader för brottet, kom till för att åklagare skall tas i anspråk som förundersökningsledare endast i sådana fall där hans kompetens krävs.

I propositionen påpekades samtidigt att Riksåklagaren och Åklagarmyndigheten i Stockholm hade framfört att de bestämmelser som redan fanns i bl.a. 23 kap. RB var fullt tillräckliga för att åstadkomma en tillfredsställande handläggning av ungdomsmålen och att det hade framförts farhågor att den föreslagna ordningen skulle bli allt för byråkratisk och tungrodd. Åklagarmyndigheten i Stockholm hade dessutom anfört att man i stället borde inrikta sig på att ställa högre krav på förundersökningsledningen hos polisen och fortsätta att höja kompetensen där. Från Rikspolisstyrelsens sida befarades att förundersökningen skulle fördröjas i ungdomsmålen, eftersom åklagarna skulle komma att vara allt för upptagna för att bedriva ett aktivt förundersökningsledarskap.

I Åklagarmyndighetens årsredovisning 2004 framgår bl.a. (s. 34) att när det gäller misstänkta personer i åldern 15-17 år var antalet inkomna brottsmisstankar under året 38.572 stycken och antalet avslutade brottsmisstankar som ledde till lagföring 23.234 stycken.

Samtidigt med att bestämmelsen i 3 § LUL trädde i kraft infördes i samma lag bestämmelser om bl.a. tidsfrister för förundersökning och åtalsbeslut (4 § LUL). Tidsfrister finns även för domstolsprocessen (29 § LUL). Enligt 4 § LUL gäller att 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 utred-

ningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter. Det kan också nämnas att enligt 2 a § FUK gäller en tremånadersfrist för beslut i åtalsfrågan när målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år.

En fråga som hör samman med reglerna om tidsfrister för förundersökning och åtalsbeslut i ungdomsmålen gäller ansvaret för personutredningens införskaffande. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.7.

Tidsfristen i 4 § LUL för beslut i åtalsfrågan var ursprungligen fyra veckor. Tiden utökades till sex veckor genom en lagändring som trädde i kraft år 1999 (SFS 1998:608). Orsaken var att det kommit att ställas högre krav på yttrandena från socialnämnden. Yttrandena skulle vara mer utförliga och innehålla en vårdplan (prop. 1997/98:96 s. 145 ff.). Socialnämnden behövde därför längre tid på sig än vad den tidigare fyraveckorsfristen medgav.

I en utvärdering av de regler som infördes år 1995 i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare konstaterades att det inte fanns skäl att föreslå någon utvidgning eller annan ändring i regleringen av förundersökningsledarskapet (SOU 1999:108 s. 104 f.).

### Våra överväganden

**Förslag:** Bestämmelsen i 3 § LUL, som innebär att åklagare alltid skall leda vissa förundersökningar mot den som inte har fyllt arton år, skall upphävas.

Åklagarmyndigheten bör tillsammans med Rikspolisstyrelsen se över fördelningscirkuläret så att det förhållandet att barn skall höras under förundersökningen inte anges som en särskild omständighet som motiverar att åklagaren leder förundersökningen.

De motiv som redovisades när bestämmelsen i 3 § LUL infördes har enligt vår mening relevans på alla typer av brottsutredningar, även sådana där den misstänkte är över 18 år. Det som uttalades om åklagarens utbildning, erfarenhet och möjlighet att avgränsa förundersökningen samt om fördelarna med att åklagaren kontinuerligt följer utredningen och därigenom snabbt kan fatta beslut i åtalsfrågan har giltighet oavsett den misstänktes ålder. De motiv som ligger bakom bestämmelsen i 3 § LUL motiverar med andra ord att åklagare alltid leder samtliga brottsutredningar.

Eftersom åklagarinsatserna skall koncentreras till sådana brottsutredningar som verkligen fordrar åklagarkompetens, är det enligt vår bedömning svårt att motivera en särreglering som har sin utgångspunkt enbart i den misstänktes ålder. En brottsutredning blir, generellt sett, inte mer juridiskt komplicerad för att den misstänkte är under 18 år. Den kompetens som kan fordras i just utredningar där ungdomar är inblandade har inte något med åklagarnas speciella kompetens att göra. Den särskilda kompetens som fordras för sådana utredningar kan en polisiär förundersökningsledare lika väl som en åklagare ha och skaffa sig. Dessutom leder polisen redan i dag utredningar om mindre allvarliga brott där den misstänkte är under 18 år och utredningar som befinner sig på spaningsstadiet.

I det här sammanhanget vill vi påminna om bestämmelsen i 2 § FUK. Enligt den gäller att om en förundersökning leds av någon annan än åklagaren, skall undersökningsledaren hålla åklagaren underrättad om förundersökningens gång, i den mån det behövs med hänsyn till brottets beskaffenhet eller omständigheterna i övrigt. Vid förundersökning mot någon som inte har fyllt 18 år skall en sådan underrättelse alltid ske, om det inte är obehövligt. Åklagaren och polisen skall enligt bestämmelsen dessutom regelbundet samråda för att motverka dröjsmål i förundersökningar mot dem som inte har fyllt 18 år.

Vår slutsats är att det inte finns tillräckliga skäl att behålla den särreglering beträffande förundersökningsledarskapet som nu finns i 3 § LUL. Bestämmelsen bör därför upphävas och den allmänna bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket RB bli tillämplig även i sådana fall. Med vårt förslag kommer åklagare att leda utredningar som exempelvis fordrar mer kvalificerade rättsliga bedömningar, utredningar som rymmer svårare bevisvärderingsfrågor och utredningar där det kan förutses att omfattande bevisning kommer att behövas. Åklagare kommer också att leda sådana brottsutredningar med unga lagöverträdare där det är aktuellt att besluta om vissa tvångsmedel och vidta andra åtgärder som enligt gällande bestämmelser fordrar åklagarmedverkan.

Förslaget har fått stöd av de åklagare och poliser som vi har haft kontakt med. Det har då sagts att det stora flertalet av ungdomsutredningarna inte kräver åklagarledning.

Enligt vår mening kommer den omständigheten att polisen får ett utvidgat förundersökningsledaransvar inte att leda till någon försämring vad gäller möjligheten att fatta beslut i åtalsfrågan inom den föreskrivna tiden (4 § LUL). I de ärenden där polismyndighe-

ten är förundersökningsledare blir det med vårt förslag än viktigare att åklagaren hålls underrättad i enlighet med 2 § FUK.

En närliggande fråga rör förundersökningsledning i ärenden där t.ex. en målsägande eller ett vittne är under 15 år. Enligt fördelningscirkuläret är det förhållandet att barn skall höras under utredningen en sådan särskild omständighet som motiverar att åklagaren leder förundersökningen. Det anges dock att omständigheterna i det enskilda fallet kan innebära att ärendet är av så enkel beskaffenhet att polismyndigheten kan ha det ansvaret. Det är dock åklagaren som inledningsvis skall göra en bedömning av vem som skall vara förundersökningsledare.

Från polishåll har det påtalats att den aktuella regleringen i fördelningscirkuläret medför att utredningen ofta förlorar i effektivitet beroende på att det tar en viss tid att få åklagaren inkopplad i ärendet. Förhör med målsägande och vittnen som är under 15 år är exempelvis vanliga i utredningar av "ungdomsrån". Det har sagts att det är olyckligt att man förlorar viktig tid i ärenden som har särskilda krav på skyndsam handläggning. Det kan bl.a. vara fråga om att polisen "knackar dörr" i ett område och behöver ställa frågor till någon ung person.

Vi kan konstatera att fördelningscirkulärets reglering som innebär att förhör med barn under förundersökningen är en sådan särskild omständighet som gör det motiverat att åklagaren leder utredningen kan leda till en effektivitetsförlust på det sätt som har angivits. Särskilt mot bakgrund av våra förslag till ändring av 23 kap. 3 § RB och upphävande av 3 § LUL samt vårt konstaterande i nästa avsnitt om att 23 kap. 3 § RB redan gäller när barn under 15 år kan misstänkas, menar vi att en sådan särskild reglering i fördelningscirkuläret inte är nödvändig. Vi förordar att Åklagarmyndigheten tillsammans med Rikspolisstyrelsen ser över fördelningscirkuläret i det avseendet.

Vi vill också nämna att vi från flera håll under vårt arbete fått synpunkter på att offentlig försvarare förordnas alltför generöst i ungdomsutredningar, alltså utan att det egentligen finns skäl för det. Enligt 24 § LUL skall offentlig försvarare förordnas för en misstänkt som inte har fyllt 18 år, om det inte är uppenbart att han saknar behov av försvarare. Bestämmelsen har emellertid relativt nyligen setts över (prop. 2000/01:56 s. 24 ff.), bl.a. mot bakgrund av FN:s barnkonvention. Det finns inte tillräckliga skäl för oss att i dag överväga någon ändring av den aktuella bestämmelsen.

#### 4.4.2 Särskilt om ledningen av utredningar rörande brott begångna av barn under 15 år

I lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare finns också bestämmelser om brott begångna av den som inte har fyllt 15 år (31 § LUL). Personer under 15 år är inte straffmyndiga. Under vissa förutsättningar kan en särskild utredning rörande brottet inledas. En sådan utredning utgör inte en förundersökning och benämns därför inte så (se prop. 1983/84:187 s. 14). I 31 § LUL anges under vilka förutsättningar den får äga rum. Det gäller bl.a. om utredningen kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge eller om det behövs för att klarlägga om någon som har fyllt 15 år har tagit del i brottet.

Vid utredningen gäller i tillämpliga delar vissa angivna bestämmelser i rättegångsbalken, bl.a. 23 kap. 3 § RB (32 § LUL).

Bestämmelsen i 31 § LUL trädde i kraft år 1985 (SFS 1984:954) och återfanns då i 13 § LUL. Även bestämmelsen i 32 § LUL är från det året. Den återfanns då i 14 § LUL. I förarbetena anges bl.a. att genom hänvisningen till 23 kap. 3 § RB följer att en utredning enligt de nu aktuella bestämmelserna inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Det anges också att ledningen av en sådan utredning normalt bör ankomma på polismyndigheten (prop. 1983/84:187 s. 11, 32 och 35).

Vi kan inte tolka nuvarande lagstiftning på annat sätt än att den allmänna bestämmelsen i 23 kap. 3 § RB redan gäller vid utredningar mot den som är under 15 år. Särregleringen i 3 § LUL, som uttryckligen dessutom är begränsad till att gälla förundersökningar, gäller inte brottsutredningar mot den som är under 15 år. Vårt förslag om att avskaffa bestämmelsen i 3 § LUL innebär därför inte någon förändring när det gäller vem som skall leda sådana utredningar som avses i 31 § LUL. Här kan också tilläggas att fördelningscirkuläret uttryckligen gäller vid utredningar av brott där den misstänkte inte har fyllt 15 år.

#### 4.5 Den organisatoriska strukturen m.m.

**Förslag:** I rättegångsbalken skall det föreskrivas att polismyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten skall avdela resurser för den verksamhet som åklagaren leder.

Överväganden om uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan polis och åklagare aktualiserar frågan om den organisatoriska strukturen av brottsutredningsverksamheten.

Förundersökningsledaren har ansvar för utredningen i dess helhet (1 a § andra stycket FUK), alltså för utredningsåtgärderna samt på vilket sätt de genomförs och prioriteras sinsemellan (SOU 1987:72 s. 127). Förundersökningsledaren skall se till att utredningen bedrivs effektivt, att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara och ge sina medarbetare behövliga direktiv för arbetet.

Åklagarens helhetsansvar för förundersökningen motsvaras inte av några befogenheter att disponera över utredningsresurserna. Åklagaren är i stället beroende av att polisen ställer resurser till förfogande. Han har heller inte något personalansvar för de personer som genomför förundersökningsåtgärderna. Åklagaren har ändå ett ansvar för att de resurser som polisen ställer till förfogande används på ett riktigt sätt. Som framgått i avsnitt 3.2.13 sammanfattade Granskningskommissionen detta förhållande med att det saknas en ledningsstyrning från förundersökningsledningens sida.

För den polispersonal som arbetar som brottsutredare innebär detta att den åklagare som leder utredningsarbetet inte har något avgörande inflytande, om ens något alls, på tjänstgöringsplacering eller övriga tjänstgöringsförhållanden och inte heller på lönesättning, karriärplanering eller vitsordsgivande. Detta skiljer åklagaren från den polisiära förundersökningsledaren, som i regel har personalansvar för den polispersonal som biträder honom. Arbetet med att renodla rollen som polisiär förundersökningsledare innebär bl.a. att denne inte längre skall ha personalansvar. Uppgiften att vara polisiär förundersökningsledare kommer sannolikt i framtiden för många att innebära en specialistfunktion.

Att polis och åklagare inte tillhör samma organisation kan medföra en känsla av att arbetet inte bedrivs gemensamt. Inom polisen och åklagarväsendet arbetar man heller inte alltid efter samma prioriteringar, vilket är ett problem i sig. Ett sätt att hantera detta med bibehållen skild organisation kan i en del fall vara att arbeta i grupper eller – för att använda ett modernt men utländskt ord – team, med åklagare, poliser och annan personal (se vidare avsnitt 5.5). Nackdelarna med att tillhöra skilda organisationer kan möjligen också mildras genom att polis och åklagare samlokaliseras (se vidare avsnitt 5.6).

Ytterligare en konsekvens av den organisatoriska strukturen kan, som Granskningskommissionen konstaterade, vara att det skapas utrymme för att polis och åklagare anser sig svara för olika delar av

utredningsarbetet. Kommissionen påpekade att ansvaret för en enskild brottsutredning kan hamna i det utrymme som uppstår mellan de båda organisationerna.

Det finns även andra mer "vardagliga" faktorer som har att göra med organisationsfrågan och som kan verka hindrande för ett effektivt utredningsarbete. Det kan gälla det förhållandet att samtliga handlingar som skickas från polismyndigheten till åklagaren och vice versa i en brottsutredning löpande diarieförs på nytt. Vidare innebär sekretesslagen att polisen respektive åklagaren prövar sekretessen för samma uppgifter oberoende av varandra. I avsnitt 5.9 återkommer vi till frågan om diarieföring och i vårt nästa betänkande till frågan om sekretess mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

Åklagarutredningen -90 förordade modellen med polis och åklagare i skilda organisationer. Utredningens argument för detta var bl.a. att den tillsyns- och kontrollfunktion som åklagarna upprätthåller över polisens utredningsarbete då skulle kunna bibehållas, att rättssäkerheten i det brottsbeivrande arbetet bäst gagnas genom detta och att det ger goda förutsättningar för en renodling av de olika yrkesrollerna.

Vår bedömning är att åklagarnas tillsyns- och kontrollfunktion kan upprätthållas även om man skulle tillhöra samma organisation som polisen. I dag utövas t.ex. en ordinär kontroll av åklagarna och polisen internt inom åklagar- respektive polisväsendet. Vi har svårt att förstå att det med automatik skulle leda till en sämre rättssäkerhet för den misstänkte om åklagarna och polisen (helt eller delvis) kom att tillhöra samma organisation. Med en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika kompetenserna kan statsmakterna trygga förutsättningarna för att den brottsutredande verksamheten uppfyller grundläggande krav på rättssäkerhet. Utan att gå in på detaljer vill vi hänvisa till hur det brottsutredande arbetet är organiserat i Danmark och Norge med polis och åklagare (på lokal nivå) i samma organisation.

Enligt vår mening finns det avgörande nackdelar med den nuvarande organisationsstrukturen som innebär att polisen efter egen bedömning ställer resurser till förfogande för den brottsutredning som åklagaren leder. Vi menar att det hade varit bättre om polis och åklagare på lokal nivå tillhört samma organisation. En sådan organisationsform skulle leda till att polisen och åklagarna kunde arbeta efter samma prioriteringar. Vi anser därför att en gemensam organisation för polis och åklagare skulle skapa bästa förutsättningar för ett effektivt brottsutredningsarbete.

Enligt våra direktiv omfattas inte frågan om polis och åklagare bör inordnas i en och samma organisation av uppdraget. Vi är därför förhindrade att föreslå den lösning som enligt vår mening skulle skapa de bästa förutsättningarna för ett effektivt brottsutredningsarbete. De förslag vi lägger fram utgår därför från att någon sammanslagning av polis- och åklagarorganisationerna inte skall ske.

En av bristerna i den ordning som nu råder är att åklagaren inte har några som helst formella möjligheter att beordra fram de polisresurser som kan behövas i en brottsutredning och att polisen inte heller har någon uttrycklig skyldighet att avdela de utredningsresurser som behövs. Enligt vår mening bör det komma till tydligt uttryck i lagstiftningen att polismyndigheten skall avdela utredningsresurser för de förundersökningar som åklagaren leder. Samtidigt kan det inte vara så att åklagaren skall kunna ha en "fri dragningsrätt" på sådana resurser. Med hänsyn till den resursknapphet som råder bör en skyldighet att avdela resurser vara kopplat till att de skilda myndigheterna samrått om saken.

I dag gäller enligt 23 kap. 3 § andra stycket RB att åklagaren får anlita biträde av polismyndigheten vid brottsutredningen och uppdra åt polisman att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen. I samma bestämmelse bör det enligt vår mening göras ett tillägg om att polismyndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten skall avdela resurser för den verksamhet som åklagaren leder. På det sättet markeras polismyndighetens ansvar att ställa resurser till åklagarens förfogande tydligare än i dag. Det skall framhållas att regleringen inte måste få till följd att vissa polismän alltid arbetar med åklagarledda utredningar och andra med de polisledda.



## 5 Åklagarens framtida roll som förundersökningsledare

### 5.1 Sammanfattning av bedömning och förslag

- Åklagaren bör ges förutsättningar att bedriva en mer aktiv förundersökningsledning än i dag.
- En aktiv förundersökningsledning förutsätter att åklagaren på olika sätt fortlöpande håller sig informerad om utredningsarbetet.
- Åklagarledda team kan i många fall bidra till ökad effektivitet i verksamheten. En förutsättning för att åstadkomma effektivitetshöjning är att myndigheterna avsätter tillräckliga resurser för ändamålet.
- En viktig förutsättning för ett effektivt brottsutredningsarbete är att polisens utredningspersonal och åklagare är samlokaliserade. Det arbete med samlokalisering som redan pågår på sina håll inom polis- och åklagarorganisationerna bör därför fortsätta.
- Åklagare skall inträda som förundersökningsledare betydligt oftare än för närvarande i sådan spaningsverksamhet som sker inom ramen för en inledd förundersökning. Det nuvarande kravet på särskilda skäl för sådant åklagarinträde skall tas bort. I stället skall åklagarinträdet ske när det är påkallat.
- Det är angeläget att Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i större utsträckning utfärdar gemensamma riktlinjer för hur brottsutredningsarbetet skall bedrivas.
- Förundersökning skall bedrivas vid polismyndighet även om åklagare är undersökningsledare. Om det finns särskilda skäl för det skall åklagare få besluta att förundersökningen i stället skall bedrivas vid åklagarmyndighet.
- Bedrivs förundersökning vid polismyndighet, skall beslut av åklagare under förundersökningen fattas inom ramen för ärendet hos polismyndigheten.

## 5.2 Inledning

Vårt förslag i avsnitt 4 innebär att åklagaren skall ta ett helhetsansvar för brottsutredningen och delta mer aktivt i arbetet där saken är av omfattande eller svår beskaffenhet. Det reser frågor om vilka krav som kan ställas på åklagaren i dennes roll som förundersökningsledare och på vilket sätt eller med vilka arbetsmetoder verksamheten skall bedrivas. Enligt våra direktiv skall vi undersöka om effektiviseringar kan ske genom arbete i gemensamma utredningsgrupper, som kan bestå av åklagare, poliser, befattningshavare från andra brottsbekämpande myndigheter och andra experter. Vi skall också överväga gruppens styrnings- och ledningsfunktion och om det finns behov av åklagarkompetens vid polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet. En omständighet som hör samman med möjligheterna för åklagaren att arbeta som förundersökningsledare är den geografiska närheten till den utredande personalen. Frågan om det finns anledning att åklagare och polis samlokaliseras helt eller delvis ingår också i vårt uppdrag.

## 5.3 Förundersökningsledarrollen

**Bedömning:** Åklagaren bör ges förutsättningar att bedriva en mer aktiv förundersökningsledning än i dag.

Vid tiden för rättegångsbalkens ikraftträdande år 1948 var åklagarens roll som förundersökningsledare inte särskilt aktiv. Åklagare ledde då samtliga förundersökningar så snart det fanns en person som skäligen kunde misstänkas för brottet. Den utredande personalen hos polisen förutsattes sköta utredningsarbetet tämligen självständigt. I Justitiedepartementets PM med utkast till förundersökningskungörelse m.m. konstaterades att det förhållandet att åklagaren leder förundersökningen i första hand innebär att han har ansvaret för undersökningens bedrivande. Enligt promemorian får det bero på omständigheterna, t.ex. kvalifikationerna hos den utredande polispersonalen, om åklagaren mer direkt behöver ingripa i utredningsarbetet.

Enligt 1 a § FUK har förundersökningsledaren, oavsett om denne är åklagare eller polis, ansvaret för utredningen i dess helhet. Under vårt arbete har det inte framkommit något behov av att genom författningsändringar eller på annat sätt formellt förändra uppgiften för åklagare som förundersökningsledare. Vi återkom-

mer till frågan om åklagarens deltagande i polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet (avsnitt 5.7).

Av flera skäl utövar åklagaren i praktiken många gånger inte ett tillräckligt aktivt förundersökningsledarskap. Det är ett problem av generell natur samtidigt som det går att hitta exempel där det inte gäller. Ekobrottsmyndigheten framhålls ofta som ett sådant. Som exempel på orsaker till den bristande aktiviteten kan nämnas det geografiska avståndet till den utredande polispersonalen, tidsbrist bl.a. beroende på stor arbetsbelastning, och bristande information. Även den omständigheten att åklagarna och polisen tillhör skilda organisationer med delvis olika prioriteringar kan vara en av förklaringarna. Åklagaren disponerar inte till fullo över den utredande personalen inom polisen. Under sådana förhållanden kan åklagaren egentligen inte ta ett helhetsansvar, i ordets vida bemärkelse, för utredningsarbetet.

Aktiviteten från förundersökningsledarens sida måste med nödvändighet vara större ju mer omfattande och svårutredd brottsligheten är. Eftersom åklagare alltid är förundersökningsledare i sådana utredningar, blir den rollen i praktiken delvis annorlunda jämfört med andra fall. Det ställs andra och större krav på en åklagare som förundersökningsledare. Därmed är inte sagt att den polisiära förundersökningsledarens roll kan beskrivas som passiv, men den får, som vi strax skall komma in på, ett generellt sett delvis annat innehåll.

Om polisen i enlighet med vårt förslag tar över en del av de brottsutredningar som åklagare i dag leder, skapas utrymme för åklagarna att inta en mycket mer aktiv roll som förundersökningsledare än vad som nu är fallet.

Det vi nu och i det följande avsnitten anger om en aktiv förundersökningsledning gäller brottsutredningar där saken är av omfattande eller svår beskaffenhet, dvs. sådana som är åklagarledda.

En mer aktiv insats från förundersökningsledaren innebär att effektiviteten, kvaliteten och även rättssäkerheten ökar genom att det finns en person som tydligt vid återkommande tillfällen under hela utredningen bl.a. ger anvisningar och inriktar brottsutredningen mot de avgörande frågorna. Det bör exempelvis kunna bidra till att polisen inte lägger ned onödigt arbete på ärenden som inte kommer att leda till lagföring eller i vart fall att arbetet begränsas på ett tidigt stadium.

En aktiv förundersökningsledning bör även kunna innebära kortare genomströmningstider. I det ligger bl.a. att det blir möjligt för

åklagaren att se till att ärenden inte blir liggande utan åtgärder och att snabbt fatta beslut i åtalsfrågan när brottsutredningen är klar.

#### 5.4 Åklagarens tillgång till information i utredningsarbetet

**Bedömning:** En aktiv förundersökningsledning förutsätter att åklagaren på olika sätt fortlöpande håller sig informerad om utredningsarbetet.

En aktiv förundersökningsledning från åklagarens sida förutsätter att åklagaren är informerad om utredningsarbetet. Åklagaren bör därför i större utsträckning än i dag delta i det löpande arbetet och fortlöpande hålla sig informerad om hur det fortskrider. Det kan ske genom att åklagaren håller regelbundna planerings- och informationsmöten med den utredningspersonal som biträder honom och genom att polisen i större utsträckning än i dag muntligen eller på annat sätt informerar om uppgifter som kommit in i utredningen. På det sättet minskar risken för att något av relevans för utredningen inte uppmärksammas. Det ger också åklagaren möjlighet att utan tidsförlust rikta in utredningen mot det som han bedömer som väsentligt för åtalsfrågan.

En viktig informationskälla i brottsutredningar är de olika förhör som genomförs. Det är i dag relativt ovanligt att åklagaren deltar vid förhören. Att åklagare deltar vid förhör skapar bättre förutsättningar för att alla väsentliga frågor blir ställda och minskar risken för att kompletterande förhör behöver genomföras. Enligt vår mening bör åklagaren som ett naturligt inslag i förundersökningsledarskapet delta vid viktigare förhör i större utsträckning än i dag. Det skulle dessutom skapa en bättre balans vid de förhör där den misstänkte är biträdd av försvarare.

Det vi nu har angett om åklagarens deltagande i förhör ryms mycket väl inom ramen för dagens författningsreglering på området (se bl.a. 3 § andra stycket FUK).

Ytterligare ett sätt för åklagaren att få information är att inträda i brottsutredningen i ett så tidigt skede som möjligt. Vi återkommer till frågan i avsnitt 5.7.

## 5.5 Åklagarledda team

### 5.5.1 Vårt uppdrag m.m.

Vi skall överväga om det kan finnas skäl att förändra det nuvarande sättet att leda och styra över tillgängliga utredningsresurser samt formerna för operativ samverkan i brottsutredningsverksamheten rörande framför allt omfattande eller kvalificerad brottslighet. I uppdraget ingår att undersöka om verksamheten kan förbättras genom att arbetet bedrivs i gemensamma utredningsgrupper med t.ex. åklagare, poliser, befattningshavare från andra brottsbekämpande myndigheter och andra experter och hur en effektiv styrnings- och ledningsfunktion för en sådan grupp bör vara utformad. Vi skall enligt direktiven beakta de särskilda förutsättningar som gäller för Ekobrottsmyndigheten, bl.a. när det gäller organisation och arbetsformer.

Inom polis- och åklagarorganisationerna använder man generellt inte begreppet utredningsgrupper och inte heller begreppet gemensamma utredningsgrupper för att markera att gruppen består av representanter för mer än en myndighet. I stället används i regel begreppet team, oavsett hur gruppen är sammansatt. Begreppen är dock inte enhetliga. Exempelvis kan en åklagarkammare utgöra ett team liksom det arbete som bedrivs av en åklagare och en utredare i en enskild förundersökning. Eftersom begreppet team numera får anses vara så pass inarbetat, använder vi det när vi syftar på vad som i direktiven benämns gemensamma utredningsgrupper.

Inom åklagarväsendet har det tagits fram olika modeller för åklagarledda team, dvs. för hur åklagarnas eget arbete skall organiseras. Den frågan är inte intressant här. Vi skall i stället behandla frågan om polisens och åklagarnas gemensamma arbete i team. Det sättet att organisera arbetet har använts och används på många håll i landet (bl.a. den s.k. söderortsmodellen).

### 5.5.2 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har primärt uppgiften att svara för ekobrottsbekämpningen i Stockholms, Gotlands, Blekinge, Skåne, Hallands och Västra Götalands län. I de län där Ekobrottsmyndigheten inte ansvarar för åklagarverksamheten samordnar myndigheten tillsammans med Åklagarmyndigheten verksamhet som rör

ekonomisk brottslighet (2 § förordningen [1997:898] med instruktion för Ekobrottsmyndigheten).

Ekobrottsmyndigheten inrättades den 1 januari 1998 och har omkring 400 medarbetare, varav 80 är åklagare och omkring 200 är poliser. Vid myndigheten arbetar även ekonomer (ekorevisorer) och administrativ personal. Myndighetens operativa verksamhet bedrivs vid sammanlagt tolv åklagarkammare i landet, lokaliserade till Stockholm, Göteborg och Malmö. På var och en av dessa orter finns dessutom en enhet som arbetar med polisoperativa frågor, bl.a. säkring och analys av beslag i IT-miljö samt hantering av inkomna tips. Därutöver finns utredningsenheter i Visby, Karlskrona, Kristianstad, Borås, Halmstad och Skövde. Vid kamrarna finns även brottsutredare från Skatteverkets skattebrottsenheter.

Samtliga förundersökningar vid Ekobrottsmyndigheten leds av åklagare. Förundersökningsledningen i s.k. mängdärenden utövas av ett litet antal erfarna åklagare. Dessa åklagare granskar alla inkommande ärenden och bedömer vilka ärenden som kan hanteras som mängdärenden. Åklagaren beslutar samma dag som ärendet kommer in om förundersökning skall inledas eller inte. Det innebär bl.a. att direktiv samtidigt lämnas till förhørsledaren och att kallelse till förhör sker snarast möjligt. Genom den förenklade hanteringen av mängdärenden kan resurser föras över till de mer komplicerade utredningarna (projektärenden).

Både i mängdärenden och i projektärenden arbetar de olika yrkesgrupperna inom Ekobrottsmyndigheten nära tillsammans i team. De åklagare som handlägger mängdärenden biträds av administrativ personal, som förutom att registrera ärenden tar fram underlag som registeruppgifter m.m. samt ombesörjer kallelse till förhör. Förhören utförs av poliser eller skattebrottsutredare som redovisar resultatet av sitt arbete till mängdåklagarna.

I projektärendena är arbetet i team särskilt väl utvecklat. Teamarbetet brukar beskrivas som åklagarledda arbetsgrupper där även poliser, ekorevisorer och administrativ personal deltar. I många ärenden deltar även personal från Skattebrottsenheterna. För varje projektärende upprättas en projektplan, där bl.a. den beräknade resursinsatsen och tidsåtgången för målet anges. Arbetet med projektärendena bedrivs i nära samverkan mellan de olika personalgrupperna och på ett sätt som gör att den samlade kompetensen utnyttjas så effektivt som möjligt. Teamarbetet kan ske i mer eller mindre fasta grupperingar. Därmed kan arbetet i en enskild förundersökning betecknas som teamarbete liksom insatser riktade mot en viss företeelse, t.ex. skatteundandragande inom restaurang-

branschen. På så sätt kan också personerna ingå i flera olika team samtidigt.

Den genomsnittliga genomströmningstiden för mängdärenden från anmälan till beslut i åtalsfrågan skall normalt inte överstiga 90 dagar och tiden från anmälan till beslut om förundersökning skall normalt inte överstiga sju dagar. För projektärenden gäller att den genomsnittliga genomströmningstiden från anmälan till beslut i åtalsfrågan inte bör överstiga 365 dagar. Tiden från anmälan till beslut om förundersökning skall normalt inte överstiga 30 dagar. Ett projektärende som beräknas ta längre tid än ett år skall anmälas till generaldirektören.

### 5.5.3 För- och nackdelar med teamarbete

Vi har kunnat identifiera vissa för- och nackdelar som utifrån omständigheterna i de enskilda fallen kan uppkomma vid arbete i team med poliser och åklagare och i vissa fall andra yrkeskategorier.

#### Fördelar

- De tydligaste fördelarna kan uppkomma i stora eller på annat sätt komplicerade brottsutredningar.
- Genomströmningstiderna kan förkortas.
- Kvaliteten i det brottsutredande arbetet kan öka.
- Rättssäkerheten kan förstärkas.
- Lagföringsbesluten kan öka i antal.
- Förutsättningarna för att bedriva ett aktivt förundersökningsledarskap kan öka.
- Effekterna av att åklagaren formellt inte disponerar över polisens resurser kan lindras.
- En flexibel organisation med bl.a. minskad sårbarhet kan skapas.
- Bättre möjligheter till metodutveckling kan skapas.
- Specialiseringsarbetet inom åklagarväsendet kan stödjas.
- Personalen kan få ett helhetsperspektiv på verksamheten inom rättsväsendet.
- Det kan underlättas för personalen att sätta sig in i nya ärendetyper och utredningar.
- Möjligheten att åstadkomma en ökad samsyn och förståelse mellan yrkeskategorierna och skapa en ”vi-känsla” och kollegialitet kan underlättas.

- Tidsvinster kan skapas genom att det alltid finns någon person i teamet som är tillgänglig för frågor och genom att handlingar inte behöver skickas mellan polis och åklagare i lika stor utsträckning som annars.
- Arbetsättet ger möjlighet till omedelbar feedback mellan medarbetarna.

### Nackdelar

- En oflexibel organisation kan uppkomma.
- För flexibilitetens och sårbarhetens skull bör teamen vara relativt stora.
- Det kan vara svårt att hålla teamen intakta.
- Det kan vara svårt att hålla isär olika yrkesroller.
- Ansvar för olika beslut eller åtgärder kan bli otydligt.
- Delaktigheten, förankringsprocessen och informationsspridningen kan skapa merarbete.
- Den enskilde medarbetaren kan uppleva dubbla lojaliteter, dels ansvaret för teamarbetet, dels ansvaret för annat arbete.
- Arbetsättet kan upplevas som ”person- och konfliktkänsligt”.
- Sekretessbelagd information kan medvetet eller av obetänksamhet komma att lämnas mellan personer från olika myndigheter.

### 5.5.4 Våra överväganden

**Bedömning:** Åklagarledda team kan i många fall bidra till ökad effektivitet i verksamheten. En förutsättning för att åstadkomma effektivitetshöjning är att myndigheterna avsätter tillräckliga resurser för ändamålet.

Det finns många faktorer som är av betydelse för att effektivisera och höja kvaliteten i den brottsutredande verksamheten. En sådan är att finna de rätta arbetsformerna.

Arbetsättet med åklagarledda team tillämpas i tämligen stor utsträckning inom polis- och åklagarväsendena. Det finns inte någon heltäckande utvärdering av det, varken för Ekobrottsmyndighetens del eller i övrigt. Det har inte heller varit möjligt för oss att inom ramen för vårt uppdrag göra en sådan. Vi har mot den bakgrunden uppfattat vårt uppdrag så att vi skall bedöma om arbetsättet bör fortsätta att tillämpas. Det skall tilläggas att det arbete inom polis-



och åklagarorganisationerna som handlar om teamarbete, specialisering och samlokalisering går delvis in i varandra.

Som vi har framhållit flera gånger tidigare förutsätter ett effektivt utredningsarbete en aktiv förundersökningsledning. Ett sätt att underlätta en sådan förundersökningsledning är att polis och åklagare arbetar nära tillsammans i åklagarledda team. Förutsättningarna att åstadkomma sådana team varierar dock avsevärt över landet beroende på t.ex. vilken typ av ärenden det är fråga om och vilka personella resurser som finns.

När förutsättningarna finns är det utan tvekan så att teamarbete har gynnsamma effekter för genomströmningstiderna, effektiviteten, kvaliteten, rättssäkerheten och lagföringen medan de relativt få nackdelarna inte alls framträder med så stor tydlighet.

Vid våra möten med åklagare har det framförts att fördelarna med teamarbete i det dagliga brottsutredande arbetet utanför Ekobrottsmyndigheten inte skall överdrivas. Det måste finnas utrymme för flexibilitet i de enskilda fallen, särskilt i ”volymverksamheten” av mängdbrott. I praktiken bildas team av brottsutredare och åklagare vid exempelvis varje utredning med frihetsberövad person och när polismän och åklagare är specialiserade på vissa brott, t.ex. brott mot barn, sexualbrott och ungdomsmål.

Vår bedömning är att arbetssättet i sig i många fall kan bidra till ökad effektivitet i verksamheten. En förutsättning för detta är dock att myndigheterna avsätter tillräckliga resurser för ändamålet. I övrigt måste arbetssättet utvecklas och utformas med utgångspunkt från de lokala förutsättningarna.

Ett teamarbete förutsätter att åklagaren har en ”arbetsledande” roll. Det innebär att han leder och fördelar arbetet i teamet och styr verksamhetens förlopp avseende gemensamma frågor, som arbetsformer, direktiv, gemensamma rutiner och prioriteringar. För att kunna göra det måste åklagaren fortlöpande hålla sig underrättad om verksamheten i teamet genom en nära kontakt med de övriga medarbetarna. Därutöver krävs att åklagaren genom t.ex. planeringsmöten eller på annat sätt ger direktiv för arbetets inriktning och utförande. I åklagarens uppgifter bör också ingå att fortlöpande kontrollera det arbetsresultat som kommer fram och att vid behov ingripa för att åstadkomma nödvändiga förändringar av arbetets inriktning eller arbetsformer. För tydlighetens skull skall sägas att med arbetsledande roll avser vi inte att åklagaren har ansvaret för administrativa frågor som t.ex. semesterplanering, lönefrågor, beviljande av ledigheter, utbildningsplanering, budgetfrågor och facklig samverkan avseende poliser. Däremot måste en samordning

ske så att t.ex. semesterplanering och resurstilldelning anpassas till behoven. Det är en uppgift för Åklagarmyndigheten att se till att åklagarna får den utbildning de behöver för att leda sådana förundersökningar som skall bedrivas i teamform.

Ett framgångsrikt arbete förutsätter givetvis också att polisen avsätter tillräckliga utredningsresurser för verksamheten i de åklagarledda teamen. På detta område måste ett samråd och en samordning komma till stånd. För effektiviteten är det ofta nödvändigt att polispersonalen fredas från annat arbete. Teamen måste få vara intakta under en längre tid för att de rutiner och arbetsmetoder som passar just det enskilda teamet skall kunna skapas. Bristen på kontinuitet i det avseendet kan riskera hela arbetssättet. Det är en uppgift för polismyndigheterna att se till att en utredningsresurs av nu aktuellt slag finns att tillgå.

## 5.6 Samlokalisering av polis och åklagare

### 5.6.1 Bakgrund

Möjligheten för åklagaren att arbeta som aktiv förundersökningsledare är beroende av bl.a. den geografiska närheten till den utredande personalen. I ett av våra tidigare betänkanden (SOU 2003:114 s. 377 ff.) behandlade vi frågan om samordning av planeringen av var rättsväsendets myndigheter lokaliseras. I våra tilläggsdirektiv anges att vi skall överväga i vad mån det finns anledning att samlokalisera polis och åklagare helt eller delvis.

Myndigheters befogenheter i lokalförsörjningsfrågor regleras bl.a. i förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Med lokalförsörjning avses åtgärder för att, genom hyra eller arrende, förse en myndighet med lokaler, mark och anläggningar för myndighetens verksamhet (3 §). Av förordningen framgår att varje myndighet får besluta om sin egen lokalförsörjning (8 §) inom ramen för vad regeringen beslutar och med de begränsningar som följer av 9 och 10 §§. Myndigheten får också ingå de hyres- och arrendeavtal som behövs. Andra myndigheter än universitet och högskolor får ingå hyres- och arrendeavtal av ekonomisk betydelse och som har längre löptid än sex år endast efter medgivande av regeringen (9 §). Om en planerad lokalförändring förutsätter ökad tilldelning av medel eller höjning av avgifter får myn-

digheten besluta om förändringen endast efter medgivande av regeringen (10 §).

Rikspolisstyrelsen har genom ett beslut benämnt Handläggningsordning för lokalförsörjningsfrågor av den 25 maj 1994 (Rikspolisstyrelsens dnr EKB 910-2446/94) närmare preciserat vad som gäller för polisväsendets del. Den enskilda myndigheten skall enligt beslutet själv besluta i lokalförsörjningsfrågor. Vid avtal av ekonomisk betydelse med en löptid längre än tre år skall myndigheten samråda med Statens lokalförsörjningsverk (numera med Rikspolisstyrelsen). Varje myndighet skall beakta de möjligheter som finns att samverka med andra myndigheter vid planeringen. Från Rikspolisstyrelsens sida har det sagts att länspolismästarna hanterar lokalfrågor på olika sätt. En möjlighet är att länspolismästaren själv fattar besluten, eventuellt efter att ha informerat polistyrelsen. En annan möjlighet är att länspolismästaren låter polistyrelsen avgöra hela frågan för myndighetens räkning.

Enligt 8 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten finns vid Åklagarmyndigheten det antal åklagarkammare som myndigheten beslutar. Beslut om inrättande, upphörande och lokalisering av en åklagarkammare skall enligt bestämmelsen fattas efter samråd med Rikspolisstyrelsen och Domstolsverket. Åklagarmyndigheten har gett ut föreskrifter om lokalisering av åklagarkammare m.m. genom ÅFS 2005:5. Föreskrifterna anger vilka kansli- och verksamhetsorter som åklagarkammarna skall ha. Dessutom finns interna riktlinjer för lokaler och hyresavtal.

Den 12 september 1996 beslutade regeringen om mål och riktlinjer för åklagarväsendets och polisens samverkan på det kriminalpolitiska området (dnr Ju96/3067). I beslutet erinras om att statsmakternas övergripande kriminalpolitiska mål är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det betonas i beslutet att möjligheter till samlokalisering mellan polis och åklagare skall tas till vara. Från såväl Riksåklagarens som Rikspolisstyrelsens sida har det för oss betonats att man arbetar efter beslutet.

I praktiken går det till så internt inom åklagarväsendet att det vid varje beslut om lokalisering sker en samverkan mellan Åklagarmyndigheten och aktuell åklagarkammare. Det görs då en avvägning mellan de verksamhetsmässiga fördelarna med samlokalisering och kostnaderna.

Åklagarmyndighetens erfarenhet är att det är dyrt för åklagarna att samlokaliseras med polisen i polishus, särskilt när åklagarkammaren är underhyresgäst. För polisen finns det i regel inte några andra valmöjligheter än att bygga nytt för att få mer effektiva loka-

ler. Åklagarna kan däremot i regel hyra in sig i befintliga kontorshus. Polishusen har på senare år ibland byggts utanför stadskärnor. Eftersom poliser oftast har tillgång till tjänstebilar, går avstånden att hantera bättre än för åklagarnas del. Från åklagarväsendet har det framhållits att det för åklagarna visserligen är viktigt att ha nära till tingsrätterna men att det för effektiviteten i utredningsverksamheten är mest viktigt med en närhet mellan åklagarna och den brottsutredande personalen inom polisen.

På många orter är polis och åklagare redan samlokaliserade. Under vårt arbete har bl.a. följande uppgifter varit aktuella.

#### *Stockholms och Gotlands län*

- Norrorts åklagarkammare är samlokaliserad med polisen. Kammaren disponerar rum hos polisen i Norrtälje.
- Västerorts åklagarkammare är samlokaliserad med polisen.
- Internationella åklagarkammaren är samlokaliserad med polisen.
- Lokal åklagare i Visby är samlokaliserad med polisen.

#### *Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs och Kalmar län*

- Åklagarkammaren i Linköping är samlokaliserad med polisen.
- Åklagarkammaren i Nyköping är samlokaliserad med polisen. Kammaren disponerar rum hos polisen i Katrineholm.
- Åklagarkammaren i Jönköping disponerar rum hos polisen i Värnamo.
- Lokal åklagare i Eksjö är samlokaliserad med polisen.
- Åklagarkammaren i Växjö är samlokaliserad med polisen.
- Åklagarkammaren i Kalmar disponerar rum hos polisen i Oskarshamn.

#### *Blekinge och Skåne län*

- Åklagarmyndigheten disponerar rum hos polisen i Malmö.
- Åklagarkammaren i Kristianstad är samlokaliserad med polisen.
- Lokal åklagare i Ystad är samlokaliserad med polisen.

#### *Västra Götalands län*

- Åklagarkammaren i Borås disponerar rum hos polisen i Alingsås.
- Åklagarkammaren i Skövde är samlokaliserad med polisen.

- Lokal åklagare i Lidköping är samlokaliserad med polisen.
- Lokal åklagare i Strömstad är samlokaliserad med polisen.

*Uppsala, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län*

- Åklagarkammaren och Internationella åklagarkammaren i Uppsala är samlokaliserad med polisen.
- Åklagarkammaren i Karlstad disponerar rum hos polisen i Arvika.
- Åklagarkammaren i Örebro är samlokaliserad med polisen.
- Åklagarkammaren i Gävle disponerar rum hos polisen i Hudiksvall.

*Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län*

- Åklagarkammaren i Umeå är samlokaliserad med polisen.
- Åklagarkammaren i Luleå är samlokaliserad med polisen.
- Lokal åklagare i Gällivare är samlokaliserad med polisen.
- Lokal åklagare i Haparanda är samlokaliserad med polisen.
- Lokal åklagare i Kiruna är samlokaliserad med polisen. Kammaren disponerar rum hos polisen i Piteå.
- Åklagarkammaren i Östersund är samlokaliserad med polisen.

### 5.6.2 Våra överväganden

**Bedömning:** En viktig förutsättning för ett effektivt brottsutredningsarbete är att polisens utredningspersonal och åklagare är samlokaliserade. Det arbete med samlokalisering som redan pågår på sina håll inom polis- och åklagarorganisationerna bör därför fortsätta.

Polis och åklagare är i dag samlokaliserade på tämligen många orter. Ekobrottsmyndigheten har beskrivit samlokaliseringen vid myndigheten som en nödvändig förutsättning för det teamarbete som bedrivs där.

Ett fullt ut genomfört arbetssätt med utredningsteam fordrar den geografiska närheten mellan åklagaren och utredningspersonalen som en samlokalisering innebär. Teamarbetet och samlokaliseringen skapar de bästa förutsättningarna för en mer aktiv åklagarroll med bl.a. möjlighet till regelbundna planerings- och informationsmöten, muntliga föredragningar och korta beslutsvägar. Den

ordningen blir inte särskilt effektiv om den ena parten måste resa mer eller mindre långa sträckor. Samlokalisering kan också skapa förutsättningar för effektiviseringar i administrativt hänseende.

Det har i praktiken visat sig innebära vissa problem med samlokalisering. Att vara hyresgäst i polishus kan innebära stora kostnader för åklagarnas del. Särskilt nybyggda polishus kan vara placerade utanför stadskärnan med den brist på allmänna kommunikationer som en sådan placering ofta innebär. Polisen har ofta lättare att hantera det genom tillgången till tjänstebilar. Åklagarna kan däremot ha svårt att ta sig till domstolarna med allmänna kommunikationsmedel. En annan aspekt av samlokaliseringen är att åklagarna i regel kan arbeta i vanliga kontorslokaler med något förstärkt s.k. skalskydd. Polisen har oftast behov av ett mer omfattande och därmed dyrare skydd.

Det har också framförts att samlokalisering skulle kunna ha negativa effekter för åklagarens tillsynsfunktion i förhållande till polisen. Tillsynsfunktionen kan enligt vissa utövas mer effektivt om polis och åklagare tillhör skilda organisationer. Enligt vår uppfattning innebär förundersökningsledarrollen att åklagaren har ett totalansvar för det arbete som bedrivs och att åklagarens tillsynsuppgift går väl ihop med den rollen. Möjligheterna för åklagaren att utöva god tillsyn ökar snarast genom att åklagaren bedriver en aktiv förundersökningsledning och därmed fortlöpande håller en noggrann uppsikt över hur utredningsarbetet bedrivs.

Vår bedömning är att det finns övervägande fördelar med en samlokalisering. Det får ankomma på polis- och åklagarorganisationerna att fortsätta arbetet med att åstadkomma en sådan.

## 5.7 Åklagarens medverkan i polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet

**Förslag:** Åklagare skall inträda som förundersökningsledare betydligt oftare än för närvarande i sådan spaningsverksamhet som sker inom ramen för en inledd förundersökning. Det nuvarande kravet på särskilda skäl för sådant åklagarinträde skall tas bort. I stället skall åklagarinträdet ske när det är påkallat.

I vårt uppdrag ligger att överväga om det finns behov av åklagar-kompetens i polisens spanings- och kriminalunderrättelseverksamhet, alltså i skedet före förundersökning. Även sedan en förundersökning har inletts kan det finnas ett spaningsskede i utredningen,

nämligen så länge det inte finns någon som är skäligen misstänkt. Då kan utredningen, oavsett hur grovt brottet är, ledas av antingen polisen eller åklagaren. Förundersökningen kan också befinna sig på såväl spanings- som utredningsstadiet, om den avser flera personer.

I vårt uppdrag att se över behovet av åklagarmedverkan i polisens spaningsverksamhet har det inte gjorts någon skillnad mellan spaning inom respektive utom en förundersökning. Det behöver dock göras en sådan skillnad. Åklagarna deltar i dag inte regelmässigt i polisens spaningsverksamhet med undantag för den som sker inom ramen för en inledd förundersökning. Åklagarna deltar inte heller regelmässigt i polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Det kan nämnas att sedan den 1 januari 2004 har Ekobrottsmyndigheten i sin polisverksamhet möjlighet att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet på samma sätt som den övriga polisen. Denna möjlighet infördes genom en ändring i polisdatalagen. I förarbetena betonades att kriminalunderrättelseverksamhet är och bör förbli en rent polisiär uppgift (prop. 2002/03:144 s. 16).

En regelmässig medverkan från åklagarnas sida i den spaningsverksamhet som sker före en förundersökning och i kriminalunderrättelseverksamheten skulle möjligen kunna motiveras med att en efterföljande brottsutredning kan ske snabbare. Problemet är dock att det är mycket svårt att veta om och i så fall när verksamheten kommer att föranleda att förundersökning inleds. Enligt vår mening vore det ett slöseri med den resurs som åklagarna utgör att ha en regelmässig åklagarmedverkan i den aktuella verksamheten utanför en förundersökning. Dessutom skulle en sådan medverkan kunna innebära en allt för stor sammanblandning av den grundläggande rollfördelning som finns mellan polis och åklagare.

När det gäller spaningsverksamhet inom ramen för en förundersökning, förhåller det sig enligt vår bedömning annorlunda. Ett aktivt förundersökningsledarskap från åklagarens sida bör innebära ett tidigt åklagarinträde. Det skapar förutsättningar för ett fördjupat och bättre samspel mellan de operativa insatserna och den juridiska kompetensen och därmed en effektivare brottsutredning med bl.a. ett gott informationsutbyte och tidiga direktiv om utredningsåtgärderna.

Betydelsen av ett tidigt åklagarinträde har uppmärksammats inom åklagarväsendet genom ökad specialisering. Den anses ha inneburit att metodfrågor, som behovet av ett tidigt åklagarinträde, har lyfts fram (se Riksåklagarens årsredovisning 2003 s. 35).

För att möjliggöra ett tidigt åklagarinträde föreslår vi att bestämmelsen i 23 kap. 3 § första stycket sista meningen RB ändras så att åklagarinträde i fortsättningen skall ske när det är påkallat. Det bör alltså inte längre fordras särskilda skäl. Den ändringen kommer visserligen formellt också att avse sådana brottsutredningar som polisen normalt skall leda. På motsvarande sätt som i dag måste det finnas en ”ventil” som innebär att åklagare formellt kan leda även dessa utredningar. Det primära syftet med den föreslagna ändringen är dock att åklagaren i betydligt större utsträckning än för närvarande tidigt skall träda in som förundersökningsledare i utredningar av omfattande eller svår beskaffenhet. Det skall också i sammanhanget framhållas att enligt 2 § FUK skall åklagaren hållas underrättad om förundersökningens gång i den mån det behövs när det är fråga om polisleda förundersökningar.

## 5.8 Gemensamma riktlinjer för brottsutredningsarbetet

**Bedömning:** Det är angeläget att Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen i större utsträckning utfärdar gemensamma riktlinjer för hur brottsutredningsarbetet skall bedrivas.

I vårt uppdrag ingår att överväga om en förbättring av brottsutredningsverksamheten kan åstadkommas genom att polisen och åklagarväsendet i större utsträckning utfärdar gemensamma riktlinjer för hur det operativa utredningsarbetet skall bedrivas.

Enligt 2 § förordningen med instruktion för Åklagarmyndigheten skall Riksåklagaren, som högste åklagare under regeringen, verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning. Åklagarmyndigheten får enligt 3 § den förordningen meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet i åklagarverksamheten.

I förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen har styrelsen getts föreskriftsrätt m.m. i vissa frågor. Rikspolisstyrelsen får också besluta om allmänna råd för polisverksamheten i den utsträckning som detta behövs för att uppnå planmässighet, samordning och rationalisering av polisens arbete.

Det finns i dag några få riktlinjer i form av föreskrifter och/eller allmänna råd som Rikspolisstyrelsen har utfärdat efter samråd med eller i samråd med Riksåklagaren. Det gäller förhör som spelats in på ljudband eller videoband (FAP 400-1), utredning av brott be-



gångna av den som inte har fyllt femton år (FAP 403-1), handläggning av anmälningar mot anställda inom polisen (FAP 403-2) och handläggning av brottmål utan förundersökning (FAP 404-1).

Det finns ett fåtal författningar i Riksåklagarens författningssamling som har utfärdats efter samråd med Rikspolisstyrelsen, t.ex. om handläggning av mål rörande drograttfylleri (RÅFS 1999:05) och om redovisning av beslut i brottmål (RÅFS 1998:04).

Därutöver finns fördelningscirkuläret, som till skillnad mot de andra föreskrifterna och allmänna råden är utfärdade i lika lydelse av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen (RÅFS 1997:12 och FAP 403-5).

Ett framgångsrikt utredningsarbete är beroende av att det finns en samsyn inom polisen och åklagarväsendet på hur det operativa arbetet skall bedrivas. Ett sätt att få till stånd en ökad samsyn är att i betydligt större omfattning än för närvarande utfärda gemensamma riktlinjer för hur det operativa utredningsarbetet skall bedrivas. Sådana riktlinjer skulle tjäna som ett bra stöd i arbetet och främja en enhetlighet över landet. Ett område där det kan vara aktuellt med gemensamma riktlinjer är de närmare formerna för arbetet med åklagarledda team.

## 5.9 Åklagarbeslut inom ramen för ärendet hos polisen

**Förslag:** Förundersökning skall bedrivas vid polismyndighet även om åklagare är undersökningsledare. Om det finns särskilda skäl för det skall åklagare få besluta att förundersökningen i stället skall bedrivas vid åklagarmyndighet.

Bedrivs förundersökning vid polismyndighet, skall beslut av åklagare under förundersökningen fattas inom ramen för ärendet hos polismyndigheten.

Dagens bestämmelser om fördelningen av förundersökningsledarskapet innebär att ett ärende flera gånger kan "vandras" fram och tillbaka mellan polismyndighet och åklagare, t.ex. av det skälet att åklagare behöver fatta beslut i tvångsmedelsfrågor vid ett eller flera tillfällen. Efter ett sådant beslut kan förundersökningsledarskapet många gånger återgå till polismyndigheten. Handlingarna diarieförs vid varje tillfälle som ett nytt ärende hos åklagarmyndigheten.

Den grundläggande bestämmelsen om myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar finns i 15 kap. 1 § sekretesslagen. Mot bakgrund av offentlighetsprincipen åligger det

myndigheterna att hålla sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka handlingar som finns. Allmänna handlingar är sådana som är inkomna till eller upprättade hos myndigheten. Handlingen anses upprättad exempelvis när den har expedierats (2 kap. 6 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen). Registreringen skall ske utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet (15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen). Vissa undantag från registreringskyldigheten finns. Av registret skall det som huvudregel framgå datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning, i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats och i korthet vad handlingen rör (15 kap. 2 § sekretesslagen).

Bestämmelserna i rättegångsbalken knyter an till åklagaren som person. Det är åklagaren som befattningshavare och inte den myndighet vid vilken han är anställd som agerar i processen och fattar besluten. En åklagare har därmed i huvudsak samma självständiga ställning som en domare (Fitger, Rättegångsbalken 1 s. 7:3). Reglerna om part, ombud och försvarare är utformade på samma sätt, dvs. de knyter an till en individ. Tryckfrihetsförordningens regelsystem är emellertid inte uppbyggt utifrån rättegångsbalkens synsätt utan bygger i stället på myndighetsbegreppet. Om en befattningshavare vid en åklagarmyndighet fattar ett beslut görs det enligt tryckfrihetsförordningen som en del i verksamheten vid den myndighet där åklagaren är verksam, dvs. åklagarmyndigheten.

Vid de överläggningar vi haft med företrädare för åklagarmyndigheterna och polismyndigheterna har det framförts att överflyttningar av ärenden mellan myndigheterna är en byråkratisk konstruktion som totalt sett orsakar stort merarbete hos de brottsutredande myndigheterna och drar stora resurser utan att egentligen fylla någon funktion. Det har också sagts att det skulle vara mycket positivt för effektiviteten om "åklagaren kunde komma till ärendet och inte tvärt om".

Det behöver vidtas åtgärder i syfte att undvika sådana överflyttningar fram och tillbaka av ärenden mellan polismyndighet och åklagarmyndighet. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i rättegångsbalkens förundersökningskapitel som möjliggör att ärendet hela tiden kan vara kvar hos polisen. Regeln kan lämpligen utformas så att åklagaren fattar sina beslut inom ramen för ärendet hos polismyndigheten. Bestämmelsen bör inte bara avse förundersökningar där åklagaren tillfälligt går in och tar över förundersökningsledarskapet därför att det fordras ett beslut av åklagaren. I syfte att

åstadkomma en enhetlighet i hanteringen så långt det är möjligt bör det också gälla i fall där åklagare redan från början eller i ett senare skede tagit permanent hand om förundersökningsledarskapet. På det sättet undviks att handlingarna måste registreras hos både polismyndigheten och åklagarmyndigheten medan förundersökningen pågår.

Det är givetvis av största vikt att möjligheterna till insyn i en förundersökning inte försämras om en sådan förändring genomförs. All dokumentation, även sådan som avser åklagarens åtgärder, kommer emellertid att finnas tillgänglig i polismyndighetens ärende, där uppgifterna träffas av samma sekretessregler rörande förundersökning som hos åklagarmyndighet. Någon försämring av möjligheterna till insyn uppstår inte. Inte heller påverkas den enskildes rättssäkerhet negativt.

Med den föreslagna ordningen uppkommer inget ärende hos åklagarmyndigheten förrän åklagaren registrerar handlingarna där i "slutet" av utredningen, t.ex. vid eller inför beslut om att lägga ned förundersökningen, om att väcka åtal respektive att inte väcka åtal, om åtalsunderlåtelse och om strafföreläggande.

Det måste dock även i fortsättningen finnas en möjlighet att bedriva förundersökning vid åklagarmyndighet. Det kan gälla t.ex. ekonomisk brottslighet. Vi förordar därför en bestämmelse som gör att åklagare när särskilda skäl föreligger skall kunna besluta att förundersökningen skall bedrivas vid åklagarmyndighet.

Det bör också nämnas att det inte är vår uppgift att överväga frågan om ett gemensamt ärendesystem inom rättsväsendet, särskilt inom polis- och åklagarväsendena. Det får ankomma på exempelvis det s.k. RIF-rådet, som arbetar med samordning av rättsväsendets informationsförsörjning. Vi vill ändå påpeka att det är mycket angeläget från effektivitetssynpunkt att åtgärder inom det området kommer till stånd.

Det skall tilläggas att den föreslagna ordningen av hänsyn främst till åklagarnas kontroll av sitt eget arbete samt arbetsledningen inom åklagarväsendet i princip förutsätter att Åklagarmyndigheten har möjlighet att få "insyn i" polisens ärendesystem. I det pågående arbetet med utveckling av ärendesystem för polis- och åklagarväsendena bör de förslag som vi lägger fram i detta avsnitt beaktas.

