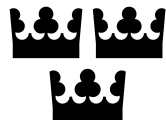


Rättsväsendet

4



Förslag till statsbudget för 2000

Rättsväsendet

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	11
2	Lagförslag	13
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	13
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten	15
2.3	Förslag till lag om ändring i jordabalken	16
3	Rättsväsendet	17
3.1	Vad utgiftsområdet omfattar	17
3.2	Utgiftsutveckling	17
3.3	Bedömning av resultatet 1998	21
3.3.1	Brottlighet och trygghet – tillståndet och utvecklingen	22
3.3.2	De viktigaste resursinsatserna från rättsväsendet 1998 och hittills under 1999	23
3.3.3	Rättsväsendets prestationer och effekterna av rättsväsendets verksamhet	24
3.3.4	Åtgärder utanför rättsväsendet	25
3.3.5	Regeringens analys och slutsatser av verksamheten 1998	26
3.4	Något om utgångsläget inför år 2000	27
3.4.1	Beslutade och planerade förändringar av verksamheten inom rättsväsendet inför år 2000	28
3.4.2	Förändringar i omvärlden inför år 2000	29
3.5	Regeringens politik och rättsväsendets fortsatta verksamhet	30
3.5.1	Mål för år 2000	30
3.5.2	Rättsväsendets prioriteringar i det fortsatta förändringsarbetet	30
3.5.3	Statsmakternas intentioner i fråga om utvecklingen av rättsväsendet 2001 och 2002	40
3.6	Utgiftsutvecklingen	42
4	Polisväsendet	45
4.1	Omfattning	45
4.2	Utgiftsutvecklingen	45
4.3	Resultatbedömning	47
4.3.1	Det problemorienterade arbetssättet	47
4.3.2	Närpolisen	48

4.3.3	Ordning och säkerhet.....	49
4.3.4	Utredningsverksamheten	49
4.3.5	Våldsbrottslighet.....	51
4.3.6	Narkotikabrottslighet.....	52
4.3.7	Ekonomisk brottslighet.....	53
4.3.8	Trafik	53
4.3.9	Stöd till brottsoffer och vittnen m.m.	54
4.3.10	Personalförsörjning	55
4.3.11	Regeringens bedömning	55
4.4	Revisionens iakttagelser	58
4.5	Bedömning av personalkonsekvenser.....	58
4.6	Pågående och planerade förändringar inom polisväsendet	59
4.6.1	Polisverksamheten i närpolisområdena	59
4.6.2	Kampen mot organiserad och internationell kriminalitet.....	60
4.6.3	Skyddet för kvinnor och barn	62
4.6.4	Skydd för brottsoffer och vittnen m.m.	62
4.6.5	Problemorienterat arbete	63
4.6.6	Personalförsörjning och kompetensutveckling	63
4.6.7	Informationsteknik (IT)	65
4.6.8	Säkerhetspolisen och Registernämnden	66
4.6.9	Nationella insatsstyrkan	67
4.6.10	Beredskapspoliser	67
4.6.11	Poliser i fredsfrämjande insatser	68
4.7	Förslag till lag om ändring i brottsbalken m.m.	69
4.8	Anslag	73
	A1 Polisorganisationen	73
	A2 Säkerhetspolisen	75
5	Åklagarväsendet	77
5.1	Omfattning	77
5.2	Utgiftsutvecklingen.....	77
5.3	Resultatbedömning.....	78
5.3.1	Allmänt	79
5.3.2	Våldsbrottslighet m.m.	80
5.3.3	Narkotikabrottslighet.....	80
5.3.4	Ekonomisk brottslighet.....	81
5.3.5	Personalförsörjning	82
5.3.6	Utvecklingsarbetet.....	83
5.3.7	Regeringens bedömning	85
5.4	Revisionens iakttagelser	86
5.5	Pågående och planerade förändringar inom åklagarväsendet	86
5.5.1	Miljöbrottslighet	86
5.5.2	Bekämpning av ekonomisk brottslighet.....	87
5.5.3	Bekämpning av grov och gränsöverskridande brottslighet.....	87
5.5.4	Skyddet för kvinnor och barn	88
5.5.5	Brott med inslag av rasism, främlingsfientlighet eller homofobi	88
5.5.6	Internationellt arbete.....	88
5.5.7	Kompetensutveckling.....	89
5.6	Anslag	90
	B1 Åklagarorganisationen	90
	B2 Ekobrottsmyndigheten	90

6	Domstolsväsendet m.m.....	93
6.1	Omfattning.....	93
6.2	Utgiftsutvecklingen.....	93
6.3	Resultatbedömning.....	94
6.3.1	De allmänna domstolarna.....	94
6.3.2	De allmänna förvaltningsdomstolarna.....	96
6.3.3	Personalförsörjning, kompetensutveckling m.m.....	99
6.3.4	Rättshjälpsmyndigheten.....	100
6.3.5	Regeringens bedömning.....	100
6.4	Revisionens iakttagelser.....	101
6.5	Pågående och planerade förändringar inom domstolsväsendet.....	101
6.5.1	Ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende.....	101
6.5.2	En renodlad domstolsverksamhet.....	105
6.5.3	De allmänna advokatbyråerna.....	108
6.6	Bedömning av personalkonsekvenser.....	108
6.7	Anslag.....	108
	C1 Domstolsväsendet m.m.....	108
7	Kriminalvården.....	111
7.1	Omfattning.....	111
7.2	Utgiftsutveckling.....	111
7.3	Resultatbedömning.....	112
7.3.1	Frivården.....	112
7.3.2	Anstalter.....	113
7.3.3	Häkten.....	115
7.3.4	Arbetsmetoder och kvalitetssäkring.....	116
7.3.5	Bekämpningen av narkotika-missbruk i häkten och anstalter.....	116
7.3.6	Säkerheten i häkten och anstalter.....	117
7.3.7	Personalförsörjningen.....	118
7.3.8	Regeringens bedömning.....	118
7.4	Revisionens iakttagelser.....	121
7.5	Det fortsatta förändringsarbetet inom kriminalvården.....	121
7.5.1	Åtgärder för att förebygga återfall i brott.....	121
7.5.2	Frigivningsförberedelser.....	122
7.5.3	Alternativen till fängelse.....	122
7.5.4	Bekämpning av narkotikamissbruk.....	122
7.6	Anslag.....	123
	D1 Kriminalvården.....	123
8	Kronofogdemyndigheterna.....	125
8.1	Omfattning.....	125
8.2	Utgiftsutvecklingen.....	125
8.3	Resultatbedömning.....	125
8.3.1	Inledning.....	125
8.3.2	RSV:s resultatredovisning.....	126
8.3.3	Regeringens bedömning.....	128
8.4	Revisionens iakttagelser.....	128
8.5	Anslag.....	129
	E1 Kronofogdemyndigheterna.....	129
9	Övrig verksamhet inom rättsväsendet.....	131

9.1	Anslag	131
	F1 Brottsförebyggande rådet	131
	F2 Rättsmedicinalverket	134
	F3 Gentekniknämnden	136
	F4 Brottsoffermyndigheten	137
	F5 Ersättning för skador på grund av brott	139
	F6 Rättshjälpkostnader m.m.	140
	F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m.	141
	F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar	142
	F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete	142

Tabellförteckning

Anslagsbelopp	11
3.1 Utgiftsutvecklingen	17
3.2 Utgiftsutvecklingen	42
3.3 Resursförstärkningar	42
3.4 Förslag till fördelning av de nya resurserna	43
4.1 Utgiftsutvecklingen	45
4.2 Andel ärenden som redovisades till åklagare inom de prioriterade områdena och därav andelen lagföringar (åtal, strafförelägganden och åtalsunderlåtelser) 1998	50
4.6 Anslagsutvecklingen	73
4.7 Avgiftsbelagd verksamhet	74
4.8 Beräkning av anslag.....	75
4.9 Anslagsutvecklingen	75
5.1 Utgiftsutvecklingen	77
5.2 Anslagsutvecklingen	90
5.3 Beräkning av anslag.....	90
5.4 Anslagsutvecklingen	90
5.5 Beräkning av anslag.....	91
6.1 Utgiftsutvecklingen	93
6.2 Anslagsutveckling.....	108
6.3 Avgiftsbelagd verksamhet	109
6.4 Beräkning av anslaget för 2000	110
7.1 Utgiftsutvecklingen	111
7.2 Fördelningen av frivårdsklienter dömda i medeltal och dygnskostnad för frivård åren 1996-1998.....	113
7.3 Sysselsättning vid anstalt 1996 - 1998 (1000 timmar).....	113
7.4 Dygnskostnad (totalt) per producerat vårddyggn på anstalt åren 1996-1998.....	115
7.5 Sysselsättningstimmar vid anstalt 1996 - 1998 (1000 timmar)	115
7.6 Avvikelse direkt från anstalt (rymningar) åren 1994 - 1998.....	117
7.7 Anslagsutvecklingen	123
7.8 Avgiftbelagd verksamhet	123
7.9 Beräkning av anslaget 2000.....	124
8.1 Utgiftsutvecklingen	125
8.2 Exekutionsväsendets utgifter fördelade på arbetsuppgifter 1995-1998	126
8.3 Exekutionsväsendets avgiftsinkomster 1995-1998	127
8.4 Inkomna mål och mål i balans 1995-1998	127
8.5 Anslagsutveckling	129
8.6. Beräkning av anslaget för 2000	130
9.1 Anslagsutvecklingen	131
9.2 Beräkning av anslaget för 2000	133
9.3 Anslagsutvecklingen	134
9.4 Offentligrättslig verksamhet.....	135

9.5 Uppdragsverksamhet	135
9.6 Beräkning av anslaget 2000	136
9.7 Anslagsutvecklingen.....	136
9.8 Beräkning av anslaget 2000	137
9.9 Anslagsutvecklingen.....	137
9.10 Beräkning av anslag för 2000	139
9.11 Anslagsutvecklingen.....	139
9.12 Beräkning av anslag 2000	140
9.13 Anslagsutvecklingen.....	140
9.14 Beräkning av anslaget för 2000	141
9.15 Anslagsutvecklingen.....	141
9.16 Anslagsutvecklingen.....	142
9.17 Anslagsutvecklingen.....	142

Diagramförteckning

3.1 Antal polisanmälda brott 1975-1998	22
4.3 Antalet rapporterade trafikbrott.....	54
4.4 Antalet alkoholutandningsprov	54
4.5 Antalet anställda.....	55
5.1 Balanserna 1996, 1997, 1998 processuppdelade i tusental.....	79
5.2 Genomsnittliga genomströmningstider 1998	80
6.1 Tingsrätternas målutveckling 1994/95-1998	94
6.2 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)	95
6.3 Balanserade måls genomsnittsålder	95
6.4 Hovrätternas målutveckling budgetåret 1994/95 och kalenderåren 1996-1998...	95
6.5 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)	96
6.6 Balanserade måls genomsnittsålder i månader	96
6.7 Högsta domstolens målutveckling budgetåret 1994/95 och kalenderåren 1996-1998.....	96
6.8 Länsrätternas målutveckling budgetåret 1994/95 och kalenderåren 1996-1998	96
6.9 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)	97
6.10 Balansens genomsnittsålder i månader - socialförsäkringsmål, skattemål och mål enligt socialtjänstlagen	97
6.11 Kamrätternas målutveckling budgetåret 1994/1995 och kalenderåren 1996-1998.....	97
6.12 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)	98
6.13 Balansens genomsnittsålder i månader - socialförsäkringsmål, skattemål och mål enligt socialtjänstlagen	98
6.14 Regeringsrättens målutveckling 1994-1998	98
6.15 Antalet anställda inom domstolsväsendet (exkl. Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna.....	99
7.1 Frivårdsklienter (i medeltal)	113
7.2 Medeltal tillgängliga platser och beläggning (i %), anstalt	115
7.3 Medeltal tillgängliga platser och beläggning (i %), häkte	116
7.4 Antalet årsarbetskrafter vid anstalt, häkte och frivård.....	118

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i jordabalken,
4. godkänner att inskrivningsverksamheten koncentreras till sju inskrivningsmyndigheter,
5. godkänner att den minsta tiden för fiskaltjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt ändras från ett år till två år,
6. godkänner att bouppteckningsverksamheten förs över från domstolsväsendet till skatteförvaltningen,
7. för budgetåret 2000 anvisar anslagen under utgiftsområde 4 *Rättsväsendet* enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	Anslagsbelopp (tusentals kronor)
A1 Polisorganisationen	ramanslag	11 506 881
A2 Säkerhetspolisen	ramanslag	540 747
B1 Åklagarorganisationen	ramanslag	694 997
B2 Ekobrottsmyndigheten	ramanslag	250 933
C1 Domstolsväsendet m.m.	ramanslag	3 358 956
D1 Kriminalvården	ramanslag	3 820 254
E1 Kronofogdemyndigheterna	ramanslag	1 341 739
F1 Brottsförebyggande rådet	ramanslag	50 005
F2 Rättsmedicinalverket	ramanslag	183 549
F3 Gentekniknämnden	ramanslag	2 601
F4 Brottsoffermyndigheten	ramanslag	14 940
F5 Ersättning för skador på grund av brott	ramanslag	74 500
F6 Rättshjälpkostnader m.m.	ramanslag	802 396
F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m.	ramanslag	10 399

Anslag	Anslagstyp	Anslagsbelpp (tusentals kronor)
F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar	ramanslag	6 606
F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete	ramanslag	7 600
Summa		22 667 103

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹

För brott som begåtts utom riket dömes även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats å svenskt fartyg eller luftfartyg, så ock eljest om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. om brottet begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig eller om det begåtts av någon annan på ett sådant område och avdelningen befann sig där för annat ändamål än övning,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom försvarsmakten,

3. om brottet begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten *eller som tillhör Polisens utlandsstyrka*

4. om brottet förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning,

5. om brottet begåtts inom område som ej tillhör någon stat och förövats mot svensk medborgare, svensk sammanslutning eller enskild inrättning eller mot utlänning med hemvist i Sverige,

¹ Senaste lydelse 1998:1703.

6. om brottet är kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, försök till sådana brott, folkrättsbrott, olovlig befattning med kemiska vapen, olovlig befattning med minor eller osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol, eller

7. om det lindrigaste straff som i svensk lag är stadgat för brottet är fängelse i fyra år eller däröver.

5 §²

Åtal för brott, som inom riket begåtts å utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen å fartyget eller eljest medföljde detsamma mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse, må ej väckas utan att förordnande därom meddelas av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Åtal för brott, som förövats utom riket, får väckas endast efter förordnande enligt första stycket. Åtal får dock väckas utan ett sådant förordnande, om brottet är osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol eller om brottet begåtts

1. å svenskt fartyg eller luftfartyg eller i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen å sådant fartyg,

2. av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom försvarsmakten,

3. vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten *eller som tillhör Polisens utlandsstyrka*

4. i Danmark, Finland, Island eller Norge eller på fartyg eller luftfartyg i reguljär trafik mellan orter belägna i Sverige eller någon av nämnda stater, eller

5. av svensk, dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare mot svenskt intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

² Senaste lydelse 1993:350.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skall införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Bestämmelserna i 2 och 5–12 §§ skall tillämpas även för den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Vad som sägs om Försvarsmakten skall då i stället gälla för Rikspolisstyrelsen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

2.3 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 19 kap. 2 § jordabalken skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

2 §³

Inskrivningsärende *handlägges* av inskrivningsmyndighet. *Sådan myndighets område är domsaga. Regeringen kan dock bestämma annan indelning, om särskilda skäl föreligger.*

Inskrivningsärende *handläggs* av inskrivningsmyndighet. *Regeringen bestämmer inskrivningsmyndigheternas verksamhetsområden.*

Inskrivningsmyndighet förestås av en inskrivningsdomare. Denne skall vara lagfaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

³ Senaste lydelse 1974:820.

3 Rättsväsendet

3.1 Vad utgiftsområdet omfattar

Huvuddelen av resurserna inom utgiftsområdet avser kriminalpolitiskt inriktad verksamhet. I övrigt är rättsväsendets verksamhet främst inriktad på att bedöma och avgöra rättsliga tvister mellan enskilda och mellan enskilda och det allmänna, verkställa rättsliga anspråk och handlägga andra rättsliga ärenden. Den kriminalpolitiskt inriktade verksamheten syftar framför allt till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, att förebygga brott, att utreda och avgöra brottmål, att se till att den som begått brott lagförs, att verkställa påföljder och rättsanspråk och att ge stöd till dem som drabbats av brott. Kriminalpolitiken skall bygga på en helhetssyn och utgå från principen om alla människors lika värde och respekten för den enskildes integritet och värdighet. Rättsväsendet och dess regelverk skall uppfylla medborgarnas anspråk på att få sina tvister och ärenden avgjorda snabbt, effektivt och säkert. Det internationella samarbetet utgör en ökande andel av utgiftsområdets verksamhet.

Det överordnade målet för rättsväsendet är att garantera den enskildes rättstrygghet och rätts-säkerhet. Med rättstrygghet avses människors skydd för liv, hälsa, integritet och egendom. Rättstrygghet uppnås främst genom en effektiv brottsförebyggande, brottsbeivrande och brotts-offerständjande verksamhet och genom att respekten för lag och rätt upprätthålls. Men rättstryggheten förutsätter också en lättillgänglig och säker ordning för att lösa tvister, såväl mellan enskilda som mellan enskilda och det allmänna, samt ett väl fungerande exekutionsväsende.

Rätts-säkerheten kräver likformighet och förutsebarhet i rättsskipning och myndighetsutövning. Den enskilde måste kunna lita på lagstift-

ningen och myndigheterna. Lagstiftningen skall vara modern och ändamålsenlig. Lagarna skall värna demokratin och garantera grundläggande fri- och rättigheter. De skall vara lätta att förstå och svåra att kringgå eller missbruka. De skall stå sig under lång tid.

3.2 Utgiftsutveckling

Tabell 3.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1996	Utfall 1997	Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
19 950	21 160	21 413	21 929	22 168	22 667	23 019	23 382

¹ Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Som framgår av tabell 3.1 omfattar utgiftsområdet drygt 22 miljarder kronor. Ca 12 miljarder används för verksamhetsområdet polisväsendet, knappt 1 miljard för åklagarväsendet, drygt 3 miljarder för domstolsväsendet, knappt 4 miljarder för kriminalvården och drygt 1 miljard för kronofogdemyndigheterna. Den övriga verksamheten inom rättsväsendet – Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Genteknik-nämnden, Brottsoffermyndigheten, ersättning för skador av brott och rättshjälpen – förbrukar sammantaget drygt 1 miljard, varav huvudparten (drygt 800 miljoner) avser kostnader för rättshjälpen (se tabell 3.2).

Sammanfattning

Det fortsatta reformarbetet

Moderniseringen av rättsväsendet skall fortsätta. Det skall ske genom en kombination av verksamhetsutveckling hos myndigheterna, kompetensutveckling för personalen och åtgärder när det gäller lagstiftningen inom myndigheternas områden. Ett genomgående tema i reformarbetet är att utveckla ett medborgarperspektiv och en helhetssyn som tar sig uttryck bl.a. i en närmare samverkan mellan rättsväsendets sektorer och myndigheter, med respekt för den grundläggande rollfördelningen.

Närpolisreformen skall fullföljas. Polisen skall bli bättre på att bekämpa den grova och gränsöverskridande brottsligheten, bl.a. genom att använda de nya internationella samarbetsformer som EU-medlemskapet erbjuder. Ett närmare samarbete mellan Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen för att bekämpa sådan brottslighet skall övervägas. Arbetet för att bekämpa familjerelaterat våld samt brottslighet med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag skall utvecklas vidare, bl.a. genom ökad kompetensutveckling. Det problemorienterade arbetet, som hittills tillämpats huvudsakligen inom närpolisen och kriminalunderrättelseverksamheten, skall utvecklas i all polisverksamhet för att effektivare arbeta mot målet att minska brottsligheten och öka tryggheten. För att statsmakternas intentioner skall kunna förverkligas krävs en kraftig ökning av antalet poliser.

Kampen mot den ekonomiska brottsligheten skall utvecklas genom att uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten fullföljs. En ny organisation för att bekämpa miljöbrott skapas inom åklagarväsendet.

Det internationella samarbetet för att förebygga och bekämpa brott utvecklas inom EU generellt och inom ramen för bl.a. Europol, Schengensamarbetet och samarbetet i Östersjöregionen.

Det lokala brottsförebyggande arbetet skall utvecklas, inte minst i storstäderna, för att skapa ökad trygghet i människornas närmiljö, bl.a. genom samarbete mellan rättsväsendet, kommunerna, frivilligorganisationer, näringsliv och enskilda. Stödet till brottsoffer skall utvecklas, särskilt stöd skall ges till kvinnor och barn som utsatts för övergrepp. Kriminalvårdens möjligheter att förebygga brottslighet, genom att öka

insatserna för att motverka återfall i brott, utvecklas.

Reformarbetet inom domstolsväsendet skall fortsätta. Även i fortsättningen skall utgångspunkten vara att såväl domstolarnas som domarnas uppgifter skall renodlas och koncentreras till de dömande uppgifterna. Verksamheten skall genomsyras av ett medborgarperspektiv och inriktas på att säkerställa såväl kompetens och kvalitet som korta handläggningstider. Nya arbetsformer lika väl som nya organisatoriska former skall därvid prövas. I detta utvecklingsarbete har Domstolsverket en viktig roll.

Rättsväsendet tillförs 150 miljoner kronor fr.o.m. år 2000 i enlighet med vad som aviserats i 1999 års ekonomiska vårproposition. För år 2000 fördelas dessa medel med 110 miljoner kronor till domstolsväsendet, 21 miljoner kronor till polisväsendet samt 18 miljoner kronor till åklagarväsendet, varav 5 miljoner kronor till Ekobrottsmyndigheten. En miljon kronor överförs till Bokföringsnämnden.

Regeringen avser att i 2000 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen när det gäller vilka resursförstärkningar som behövs efter år 2000 för att kunna fullfölja statsmakternas intentioner i fråga om utvecklingen av rättsväsendet (se 3.5.3).

Mål för rättsväsendet för år 2000

Liksom föregående år är det övergripande och långsiktiga målet för rättsväsendet den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Prioriteringar för rättsväsendet för år 2000

Förändringsarbetet inom rättsväsendet skall intensifieras. Viktiga utgångspunkter är därvid medborgarperspektiv och samverkan mellan myndigheterna. Centrala beståndsdelar i utvecklingsarbetet skall vara frågor om styrning, kompetensutveckling och personalförsörjning. Kriminalpolitiken skall utvecklas. Arbetet skall bygga på kunskap om brottsligheten och präglas av helhetssyn och humanism. Följande områden skall prioriteras:

Moderniseringen av rättsväsendet skall fortsätta i syfte att öka rättstryggheten och rättssäkerheten och för att rationaliteten och effektiviteten i

rättsväsendets arbete skall öka. Detta ger också bättre förutsättningar för att förebygga och bekämpa brottslighet och för att öka tryggheten.

Satsningen på det *brottsförebyggande arbetet och verksamheten i närpolisområden* fortsätter med oförminskad styrka för att, utifrån ett solidariskt förhållningssätt, ge bättre förutsättningar att bekämpa den brottslighet som drabbar människor i deras vardag och påverkar deras välfärd och livskvalitet.

Stödet till brottsoffer skall stärkas. Rättsväsendets förmåga att bemöta brottsoffer utvecklas.

Skyddet för målsägande och vittnen skall stärkas.

För att *minska återfallen i brott* förstärks kriminalvårdens insatser för att under verkställighetstiden utveckla de intagnas personliga ansvar och för att förbättra förberedelserna för frigivning från kriminalvårdsanstalt.

Kampen mot *ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet* fortsätter och ges bättre förutsättningar.

Insatserna för kampen mot den *gränsöverskridande brottsligheten* förstärks.

Förberedelserna inför Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd första halvåret 2001 ger möjligheter att driva på det internationella samarbetet.

Liksom under föregående år inriktas en stor del av rättsväsendets resurser inom det kriminalpolitiska området på att förebygga och bekämpa den allvarligaste brottsligheten – *våldsbrott, särskilt våld mot kvinnor, brott mot barn, brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag, ekonomisk brottslighet och narkotikabrott*⁴.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall 1998

År 1998 polisanmäldes ca 1 191 000 brott vilket innebär ca 5 500 (0,5 %) färre brott jämfört med år 1997. De anmälda tillgreppsbrotten minskade med 2 % (15 678 brott) medan de anmälda brotten mot person ökade med 6 % (7 796 brott). Under det första halvåret 1999 minskade antalet anmälda brott totalt med 4 % jämfört med första halvåret 1998 – anmälda tillgrepps-

brott fortsatte att minska och anmälda brott mot person var ungefär lika. Andelen brott som klarades upp ökade något både under 1997 och 1998 efter att ha minskat särskilt kraftigt mellan åren 1994 och 1996.

*Verksamhetsutfall

Polisens utredningsbalans bestod vid utgången av 1998 av ca 165 000 ärenden, vilket innebär en minskning med totalt 23 000 ärenden (12 %) jämfört med föregående år. Genomströmningstiderna hos polismyndigheterna ökade för så gott som samtliga ärendetyper.

Antalet ärenden som inkom till *åklagarmyndigheterna* var under 1998 ungefär detsamma som under 1997, men minskade under början av 1999. Det totala antalet balanserade ärenden minskade också. Genomströmningstiderna för nästan alla brottstyper ökade under 1998 jämfört med 1997. Andelen ärenden som lett till åtal eller strafföreläggande var 64 % 1998, en ökning med 4 procentenheter jämfört med året innan.

Ekobrottsmyndighetens resultat har påverkats av att myndigheten under året befunnit sig i ett uppbyggnadsskede. Antalet balanserade ärenden ökade initialt liksom genomströmningstiderna. Andelen ärenden som ledde till åtal eller strafföreläggande var 23 %. Uppgifterna för de 4 första månaderna 1999 visar att Ekobrottsmyndigheten utvecklas positivt.

Antalet tvistemål som inkom till *tingsrätterna* och till *hovrätterna* minskade ytterligare under 1998 jämfört med föregående år medan antalet inkomna brottmål ökade. Antalet balanserade mål ökade något under året.

Vid *länsrätterna* minskade antalet inkomna mål kraftigt. Även antalet avgjorda och balanserade mål minskade något. I *kammarrätterna* ökade däremot antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål.

Genomströmningstiderna har ökat för alla domstolsslag. Det enda undantaget gäller skattemål i länsrätterna, för vilka genomströmningstiden minskat.

Antalet personer som lagfördes för brott eller meddelades åtalsunderlåtelse ökade, jämfört med 1997, med 626 personer (0,5 %) till 124 449 år 1998. Antalet dömda för brott ökade med 722 (1,3 %) till 54 867. Antalet till fängelse dömda ökade, jämfört med 1997, med 849 personer (6 %) till 14 566 år 1998.

Medelbeläggningen i *kriminalvårdsanstalterna* ökade med 7 procentenheter under 1998 till 87 %, en nivå som också gällde för första halvåret

⁴ I denna budgetproposition används en delvis annan systematik än tidigare år bl.a. därigenom att regeringen avstår från att peka ut vissa brottstyper som "prioriterade". Sådana uppräknings tenderar att låsa utvecklingen och minska nödvändig flexibilitet i problemorienterade organisationer. Den förändrade systematiken innebär ingen ändring i sak när det gäller myndigheternas verksamhetsinriktning

1999. Medelbeläggningen i häktena ökade med 5 procentenheter under 1998 till 85 % och den ökade ytterligare under första halvåret 1999 till 89 %. Antalet fängelsedömda som under 1998 avtjänade sitt straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll var i medeltal 381 per dag, vilket är en ökning med 5 % jämfört med föregående år. Antalet frivårdsklienter var i medeltal 11 186 per dag.

**Ekonomiskt utfall*

Polisväsendet förbrukade under 1998 258 miljoner kronor mindre än vad som anvisats för verksamheten. Eftersom det vid ingången av år 1998 fanns ett underskott på 219 miljoner, återstod vid budgetårets utgång ett anslagssparande om 39 miljoner kronor, vilket beräknas förbrukas under år 1999.

Vid utgången av 1998 hade *åklagarväsendet* ett anslagssparande på knappt 34 miljoner kronor. Ca 1/3 av detta beräknas förbrukas under budgetåret 1999.

Domstolsväsendet förbrukade 73 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten. Vid ingången av 1999 återstod 85 miljoner kronor av anslagssparandet. Detta beräknas förbrukas under år 1999.

Kriminalvården har förbrukat 477 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten, i enlighet med tidigare beslut om omfördelning inom rättsväsendet av kriminalvårdens outnyttjade medel. Vid budgetårets slut uppgick anslagssparandet till 243 miljoner kronor, vilket beräknas förbrukas under år 1999.

Genomförda förändringar i verksamheten

**Tillförda resursförstärkningar*

Under de senaste åren har ett intensivt reform- och förändringsarbete bedrivits inom rättsväsendets olika verksamhetsområden. Rättsväsendet har, för att kunna genomföra viktiga reformer, tillförts resursförstärkningar. Enligt riksdagens beslut i enlighet med förslaget i 1998 års vårproposition tillfördes rättsväsendet 750 miljoner kronor för budgetperioden 1999 – 2001. Dessutom tillfördes polisväsendet engångsvis 200 miljoner kronor i enlighet med regeringens förslag i budgetpropositionen för år 1999. Betydande resursförstärkningar tillfördes och omfördelades inom rättsväsendet även enligt riksdagens beslut i enlighet med förslaget i budgetpropositionen dessförinnan.

**Polisväsendet*

Den stora verksamhetsreformen, med polisverksamhet förlagd till närpolisområden och ett problemorienterat arbetssätt som bas, har organisatoriskt kunnat genomföras. Det återstår att vidta åtgärder som säkerställer att polisverksamheten i närpolisområdena utvecklas till att utgöra en effektiv bas i polisväsendet.

Sedan den 1 januari 1999 har varje polismyndighet en polisstyrelse med ledamöter som, efter nominering av de politiska partierna, utses av regeringen. Rikspolisstyrelsen har fått ett ökat ansvar för tillsynen över polisen och har också fått en utvidgad föreskriftsrätt.

Från den 1 juli 1998 är länsmyndighetsorganisationen fullständigt genomförd, dvs. varje polismyndighet omfattar ett län.

Säkerhetspolisen har blivit öppnare. De tidigare, delvis hemliga föreskrifterna om registrering av uppgifter i Säkerhetspolisens register upphävdes av regeringen den 22 december 1998. Från den 1 april 1999 regleras registrering i SÄPO-register i huvudsak genom bestämmelserna i polisdatalagen (1998:622). Bestämmelserna om absolut sekretess för uppgifter i SÄPO:s register har upphävts. Från den 1 april 1999 gäller en presumtion för sekretess och uppgifter kan i vissa fall lämnas ut. För att klarlägga säkerhetstjänsternas inrikes verksamhet från andra världskrigets slut fram till i dag har regeringen i mars 1999 tillkallat en kommission. Utredningsarbetet skall redovisas till regeringen senast den 31 augusti 2001.

**Förundersökningsledning*

Riksåklagaren har efter samråd med Rikspolisstyrelsen beslutat om förändrade principer för fördelningen av förundersökningsledningen mellan polis och åklagare. De nya reglerna, som gäller från den 1 januari 1998, syftar till att ge polisen ett större ansvar för de förhållandevis mindre grova brotten och att åklagarna skall kunna fördjupa sina insatser i mer komplicerade utredningar.

**Åklagarväsendet*

Åklagarväsendet genomgick för några år sedan en genomgripande modernisering av organisation och arbetssätt. Förändringsarbetet har fortsatt under 1998 och 1999. Under våren sammanfördes åklagarmyndigheterna i Umeå och Sundsvall till en myndighet.

Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten som en åklagarmyndighet inom

åklagarväsendet med uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet. Från den 1 juli 1999 ingår, utöver storstadslänen, även Hallands och Gotlands län i Ekobrottsmyndigheten.

**Domstolsväsendet*

Moderniseringsarbetet inom domstolsväsendet drivs vidare. Arbetet syftar till att säkerställa en hög kompetens och en mer flexibel verksamhet med minskad sårbarhet. Även i fortsättningen inriktas arbetet på att såväl domarnas som domstolarnas verksamhet skall renodlas och koncentreras till de dömande uppgifterna.

Domstolsverket har från den 1 januari 1999 en ny organisation för att kunna driva och stödja det fortsatta reformarbetet i nära samverkan med domstolarna i alla delar av landet.

Den 1 januari 1999 inrättades miljödomstolar vid fem tingsrätter samt en miljööverdomstol i Svea hovrätt. Då dessa domstolar bl.a. handlägger vattenmål avvecklades därför samtidigt Vattenöverdomstolen i Svea hovrätt och vattendomstolarna vid de fem tingsrätterna.

Under 1999 avvecklas verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna. Verksamheten avses vara avvecklad senast den 1 oktober 1999.

**Kriminalvården*

De besparingar som har genomförts inom kriminalvården under de senaste åren har krävt omfattande förändringar av organisationen. Under samma tid har ett arbete pågått för att utveckla verksamheten och höja säkerheten.

Under 1998 har ytterligare tre kriminalvårdsanstalter lagts ned och vid några andra minskades antalet platser. Sammanlagt minskade under året antalet anstaltsplatser med 259.

Kriminalvårdens lokala myndighetsnivå har omorganiserats. Sedan den 1 januari 1998 finns 37 lokala kriminalvårdsmyndigheter.

**Brottsförebyggande rådet*

Den 1 januari 1998 lades verksamheten vid Rikspolisstyrelsens forskningsenhet vid Polishögskolan samman med verksamheten vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Sedan dess är forskningen för rättsväsendet koncentrerad till BRÅ.

Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA) har avslutat sitt arbete och den 1 januari 1999 övertog BRÅ uppgiften att ge stöd till det lokala brottsförebyggande arbetet, inklusive den särskilda satsningen på det brottsförebyggande arbetet i storstadsregionernas utsatta områden.

Vid samma tidpunkt övertog BRÅ också KBA:s uppgifter att initiera och ge stöd till medlingsprojekt i landet.

**Brottsoffermyndigheten*

Avgiften till Brottsofferfonden höjdes till 500 kronor från den 1 juli 1999. Därmed blev det möjligt att öka det statliga stödet till ideella organisationer som stödjer brottsoffer.

**Utbildning och annan kompetensutveckling*

Särskilda insatser för att förbättra utbildningen på olika nivåer och annan kompetensutveckling inom alla rättsväsendets verksamhetsområden påbörjades eller beslutades under 1998.

**Förändringar i lagstiftning som påverkar verksamheten*

Under 1997 och 1998 genomfördes en rad lagstiftningsförändringar som i olika grad påverkat rättsväsendets arbete. Bland de viktigaste kan nämnas kvinnofridsreformen, ett samlat åtgärdsprogram mot våld mot kvinnor, förändringar i påföljdssystemet som trätt i kraft den 1 januari 1999 och förändringar i polisregisterlagstiftningen. Ny lagstiftning har också tillkommit när det gäller bl.a. barnpornografi, narkotika i trafiken, kameraövervakning och polisens befogenheter att ingripa mot ordningsstörningar.

3.3 Bedömning av resultatet 1998

Det övergripande målet för rättsväsendet år 1998 var att garantera den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. För kriminalpolitiken var målet att minska brottsligheten och öka människors trygghet. De prioriteringar som gällde för år 1998 rörde det brottsförebyggande arbetet, arbetet mot vardagsbrottsligheten och mot våldsbrottslighet, särskilt våld mot kvinnor. Vidare prioriterades arbetet mot brottslighet med rasistiska inslag och mot den grova och gränsöverskridande brottsligheten, t.ex. ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet och mc-relaterad brottslighet. Det är mot denna bakgrund som resultatet för år 1998 skall bedömas.

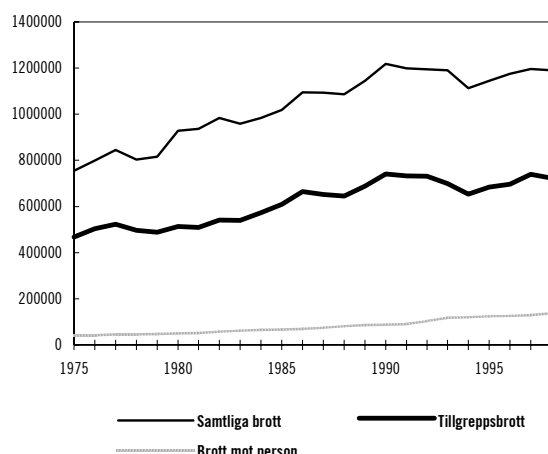
3.3.1 Brottslighet och trygghet – tillståndet och utvecklingen

*Brottsutvecklingen

Den i det närmaste linjära ökningen av antalet polisanmälda brott från 1960-talet har under 1990-talet ersatts av fluktuationer kring en relativt konstant nivå. År 1998 anmäldes 1 190 812 brott vilket var ca 5 500 (0,5 %) färre än år 1997 och 28 000 färre än år 1990. Under första halvåret 1999 minskade det totala antalet anmälda brott med 4 % jämfört med det första halvåret 1999.

Antalet *tillgreppsbrott* (som utgör ca 60 % av alla anmälda brott) minskade under 1998 med ett par procent och nivån är nu lägre än 1990. Minskningen har fortsatt under första halvåret 1999. Både bostadsinbrott, inbrott i källare och vind, biltillgrepp och särskilt cykelstölder minskade under 1998. Däremot fortsatte ökningen av antalet anmälda inbrott i fritidshus och anmälda fickstölder ökade med mer än en fjärdedel.

Diagram 3.1 Antal polisanmälda brott 1975-1998



Källa: Brottsförebyggande rådet.

Anmälda *våldsbrott* (3-6 kap. BrB, vilka utgör drygt 10 % av samtliga anmälda brott) har under 1990-talet uppvisat en annan utveckling än anmälda tillgreppsbrott. Under början av 1990-talet ökade antalet anmälda våldsbrott men har sedan varit relativt konstant. Under 1998 ökade de med 6 % jämfört med 1997. Den andelsmässigt största ökningen gäller anmälda misshandelsbrott mot kvinnor och våldtäktsbrott. Under första halvåret 1999 har ökningen avstannat. Antalet anmälda brott var lika stort som under första halvåret 1998.

Antalet anmälda *bedrägeribrott* fortsatte att minska under 1998 och första halvåret 1999, liksom antalet anmälda *rattfylleribrott*. Anmälda

skadegörelsebrott har ökat kontinuerligt sedan 1975. Ökningen fortsatte under 1998. En stor del av ökningen avsåg klotter. Under första halvåret 1999 minskade dock de anmälda skadegörelsebrotten, däribland klotterbrotten, med 10 % jämfört med första halvåret 1998. Antalet anmälda *narkotikabrott* ökade. Den antalsmässigt största ökningen gällde anmälningar om innehav eller eget bruk av narkotika.

Anmälningar av hets mot folkgrupp ökade kraftigt under 1998 jämfört med 1997, men minskade något igen under första halvåret 1999. Anmälningar rörande olaga diskriminering ökade något jämfört med 1997. Under första halvåret 1999 har ökningen fortsatt. Enligt Säkerhetspolisen var antalet anmälda brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv ca 30 % högre 1998 än 1997.

*Vad påverkar brottsutvecklingen?

Flera andra faktorer, utöver en förändring av den faktiska brottsligheten, kan påverka utvecklingen av antalet polisanmälda brott. Det gäller bl.a. allmänhetens anmälningsbenägenhet och polisens insatser för att upptäcka brott. Det är svårt att avgöra om de förändringar som rapporteras från ett år till ett annat speglar utvecklingen av den faktiska brottsligheten eller enbart en förändring av andelen "synliga" brott. I ett längre tidsperspektiv, från 1960-talet och framåt, är det enligt BRÅ troligen så att den faktiska brottsligheten totalt sett ökat något mer än den anmälda brottsligheten. Det gäller framför allt förmögenhetsbrottsligheten. När det gäller våldsbrott (särskilt våld mellan bekanta) är det, också enligt BRÅ, troligen så att den faktiska brottsligheten inte ökat lika mycket som den anmälda brottsligheten.

BRÅ:s prognoser för brottsligheten bygger på ett antal samhällsfaktorer som visat sig ha samband med utvecklingen av anmälda brott. Prognoserna har tidigare visat sig stämma relativt väl med den faktiska utvecklingen. Under första halvåret 1999 har de anmälda tillgreppsbrotten minskat med 4 % (se avsnitt 3.4.2) trots att de enligt prognosen förväntas öka med 3 % under helåret 1999. En sådan skillnad kan bero på de åtgärder som vidtagits inom rättsväsendet och på det brottsförebyggande arbete som sker i samhället i övrigt. När det gäller minskningen av t.ex. bostadsinbrott, bedrägerier och skadegörelsebrott är det, enligt BRÅ, troligt att den ökade inriktningen på att förebygga brott också gett denna effekt.

**Brottslighet och trygghet i ett internationellt perspektiv*

Utvecklingen av brottsligheten har varit likartad i hela västvärlden under de senaste decennierna. Brottsligheten i Sverige ligger, enligt internationella offerundersökningar (Internationella jämförelser av brottsligheten. BRÅrapport 1999:3), nära genomsnittet för länder i västvärlden (elva länder ingick i undersökningen). Brottsligheten i Sverige är dock, i högre utsträckning än i många andra länder, koncentrerad till mindre allvarliga brott. Det kan vara en anledning till att Sverige år 1996 var det land där den största andelen av invånarna kände sig trygga ute på kvällen. Andelen som kände sig otrygga hade också minskat något (med 4 procentenheter) jämfört med 1992.

3.3.2 De viktigaste resursinsatserna från rättsväsendet 1998 och hittills under 1999

**Polisen och åklagarväsendet*

Polisen har använt en stor del av sina resurser på de prioriterade områdena våldsbrott, narkotikabrott och ekobrott. Av myndigheternas totala kostnader 1998 avsåg 20 % dessa brottstyper. Det är en lika hög andel som 1997.

Ärendeströmmingen från polisen till åklagarväsendet var densamma 1998 som 1997, ca 194 000 ärenden, men antalet ärenden minskade under början av 1999. År 1998 avslutades 202 000 ärenden.

Åklagarväsendet har under 1998 lagt ner stora resurser på de prioriterade områdena våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Sådana ärenden utgjorde 18 % av det totala antalet avslutade ärenden under 1998 medan resursförbrukningen motsvarade 40 % av åklagarväsendets totala resurser.

**Domstolsväsendet*

Antalet till tingsrätterna inkomna mål har fortsatt att minska under 1998. Däremot har antalet inkomna brottmål, efter att ha minskat under flera år, ökat under 1998 medan tvistemålen fortsatt att minska. Antalet till hovrätterna och till Högsta domstolen inkomna mål ökade under 1998. För länsrätterna har antalet inkomna mål minskat kraftigt. Det gäller särskilt mål enligt socialtjänstlagen, medan däremot antalet inkomna mål till kammarrätterna och till Regeringsrätten har ökat jämfört med 1997.

Det pågående reformarbetet inom domstolsväsendet innebär bl.a. att ett antal försök och projekt har inletts i syfte att dels pröva en ökad samverkan mellan domstolarna, dels få ett bättre underlag för fortsatt förändringsarbete. Domstolsverket har från den 1 januari 1999 en ny organisation för att, i nära samverkan med domstolarna, driva och stödja det fortsatta reformarbetet rörande domstolarnas arbetsformer och administration.

**Kriminalvården*

Inom kriminalvården har särskilda insatser gjorts för dömda under 21 år, för att utveckla och kvalitetssäkra programverksamheten, tillgodose sexualbrottsdömdas behandlingsbehov och hålla antalet avvikelser från anstalt på en fortsatt låg nivå. Betydande insatser har också gjorts för att förbättra förhållandena för häktade.

**Övrig verksamhet inom rättsväsendet*

Insatserna för att ge stöd till och stimulera det lokala brottsförebyggande arbetet har under året genomförts av Kommittén för brottsförebyggande arbete och av *Brottsförebyggande rådet*. BRÅ har under året bedrivit 36 forsknings- och utvecklingsprojekt av vilka 24 legat inom de av regeringen för 1998 särskilt prioriterade områdena.

Brottsoffermyndigheten har i samarbete med Brottsofferjourernas Riksförbund under 1999 påbörjat två projekt med brottsoffersamordnare respektive länsassistent, som skall utveckla och samordna brottsofferarbetet inom större geografiska områden.

Rättsmedicinalverket har efter överläggningar med Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen påbörjat ett projekt som syftar till att förbättra lokala vårdenheters möjligheter att ta hand om vård sökande, som är i riskzonen för att begå våldsbrott. Detta projekt är ett led i strävandena att förbättra samhällets brottsförebyggande arbete genom att informera om de erfarenheter som vunnits inom verkets verksamhetsområden.

**Lagstiftningsarbete*

Ett omfattande lagstiftningsarbete som påverkar möjligheterna till måluppfyllelse har utförts.

Under 1997 och 1998 beslutade regeringen och riksdagen om olika delar av kvinnofridsreformen, ett samlat åtgärdsprogram för att motverka våld mot kvinnor. Den omfattar ny och skärpt lagstiftning. Bland annat infördes brottet grov kvinnofridskränkning och köp av sexuella

tjänster kriminaliserades. En mängd andra åtgärder för att förebygga och bekämpa våld mot kvinnor och för att ge stöd till brottsoffer vidtogs också. Myndigheterna inom samtliga verksamhetsområden har getts särskilda uppdrag, med krav på återredovisning, i syfte att förbättra arbetet för att bekämpa våld mot kvinnor.

Det straffbara området när det gäller barnpornografi har också ändrats den 1 januari 1999. I princip all befattning med barnpornografi, även innehav, är nu straffbar. Barnpornografiska skildringar har också flyttats bort från det grundlagsskyddade området och barnpornografibrottet regleras nu enbart i brottsbalken.

En nollgräns för narkotika i trafiken har införts den 1 juli 1999 genom ändringar i bl.a. trafikbrottslagen (1951:649). Ändringarna innebär att den som kör bil eller annat motordrivet fordon, tåg eller spårvagn med narkotika i blodet kan dömas för rattfylleri. Ett undantag från nollgränsen har dock gjorts för dem som tagit ett narkotikaklassat läkemedel enligt läkares ordination.

Från den 1 januari 1999 har också påföljdssystemet förändrats bl.a. i syfte att åstadkomma ytterligare alternativ till fängelsestraffet och för att utveckla påföljdssystemet för unga lagöverträdare. Systemet med intensivövervakning med elektronisk kontroll har permanentats såsom en verkställighetsform vid fängelsestraff upp till tre månader. Vidare har systemet med samhällstjänst som ett alternativ till fängelse utvidgats och gjorts till en permanent del av brottsbalkens påföljdsreglering. En föreskrift om samhällstjänst kan numera meddelas inte bara vid skyddstillsyn utan även vid villkorlig dom.

En ny frihetsberövande påföljd, sluten ungdomsvård, har införts för unga lagöverträdare och påföljden överlämnande till vård inom socialtjänsten har stramats upp.

Reglerna om villkorlig frigivning efter fängelsestraff har också ändrats. Villkorlig frigivning får nu ske tidigast efter att två tredjedelar av strafftiden har avtjänats.

Inte bara den straffrättsliga lagstiftningen har ändrats. Lagstiftning som förbättrar myndigheternas arbetsmetoder och möjligheterna att förebygga och förhindra brott har mycket stor betydelse för rättsväsendets möjligheter att uppnå målen för verksamheten. En ny lag (1998:150) om allmän kameraövervakning trädde i kraft den 1 juli 1998. Den nya lagen ger ökade möjligheter att använda kameraövervakning i syfte att förebygga och förhindra brott. Under 1998 ändrades

även polislagen (1984:387) bl.a. för att öka polisens möjligheter att ingripa i förebyggande syfte vid ordningsstörningar. Polisen har vidare genom en ny polisdatalag (1998:622) getts förbättrade möjligheter att använda datatekniken i sitt arbete.

3.3.3 Rättsväsendets prestationer och effekterna av rättsväsendets verksamhet

Effekterna av rättsväsendets verksamhet för att tillgodose den enskildes rättstrygghet och rätts-säkerhet är i många fall svåra att renodla och mäta. Hur brottsligheten och upplevelsen av trygghet utvecklas påverkas också huvudsakligen av samhällsutvecklingen.

Inom Regeringskansliet pågår ett utvecklingsarbete som syftar till att målen för rättsväsendets verksamhet i framtiden skall kunna formuleras på ett sådant sätt att effekterna av de statliga insatserna inom utgiftsområdet kan mätas mer effektivt och ur ett rättskedjeperspektiv.

Redovisningen av effekterna och regeringens slutsatser i det följande avser utfallet av de insatser som gjorts och de åtgärder som vidtagits eller planeras för att förbättra förutsättningarna för att nå målen för rättsväsendets verksamhet.

**Polisväsendet*

Polisens insatser på åtskilliga områden, framför allt när det gäller våld mot kvinnor och inom familjen, krogrelaterat våld och narkotikabrott, syftar bl.a. till att fler brott skall upptäckas och beivras. Det finns anledning att anta att polisens s.k. proaktiva verksamhet inom dessa områden har bidragit till ett minskande mörkertal. Det ger i sin tur bättre beslutsunderlag och ökar förutsättningarna för framgång i det fortsatta arbetet, i vilket ytterligare utveckling bl.a. för att öka skyddet för brottsoffer och vittnen är av stor vikt.

När det gäller insatserna mot rasistisk brottslighet har samarbetet mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen utvecklats. Myndigheterna har fördjupat sina kunskaper om de grupper och individer som kan antas begå brott med rasistiska inslag och har också i större utsträckning än tidigare kunnat förhindra sådana brott.

De mycket allvarliga brott som under 1999 begåtts mot polismän och journalister aktualiserar frågan om särskild uppmärksamhet på fortsatt kunskapsuppbyggnad och utvecklingsarbete

inom rättsväsendet. Samtliga myndigheter skall därför fortsätta att ägna stor kraft åt att öka kunskapen om sådan direkt samhällsfarlig kriminalitet och utveckla metoderna för att effektivare förebygga eller klara upp den.

Polisen har även genom utbildning och andra insatser utvecklat det stöd som lämnas till brottsoffer och vittnen.

**Åklagarväsendet*

Att genomströmningstiderna för nästan alla brottstyper ökade under 1998 kan sannolikt förklaras av att en större andel äldre ärenden avgjorts under året. Balanserna minskade med 11 % och andelen ärenden som ledde till lagföring ökade med 4 procentenheter jämfört med 1997. En något mindre andel av de färdiga förundersökningarna skrevs av på grund av att brott inte kunde styrkas.

Också åklagarmyndigheterna har genomfört särskilda insatser för att tillgodose brottsoffers och vittnens intressen, vilket på lite längre sikt kan ha ökat allmänhetens anmälningsbenägenhet för vissa typer av brott.

Vid *Ekobrottsmyndigheten* ökade ärendebalanserna totalt sett med ca 23 %. Ärendeinströmningen ökade med uppskattningsvis 10 %. Genomströmningstiden för ekobrottsärenden ökade såväl vid Ekobrottsmyndigheten som vid övriga åklagarmyndigheter. Andelen ärenden som ledde till åtal eller strafföreläggande var ca 23 %. Under det första halvåret 1999 höjdes den siffran till ca 30 %. Ärendebalanserna hade under samma tid sjunkit med ca 10 %.

Det positiva verksamhetsresultatet hittills under 1999 tyder på att myndigheten kommit över de svårigheter som fanns i uppbyggnadsfasen.

**Domstolsväsendet*

Genomströmningstiderna vid tingsrätterna ökade något under år 1998 jämfört med tidigare år. Andelen avgjorda mål i tingsrätten som överklagas till hovrätten har varit konstant under senare år. I hovrätt har genomströmningstiderna ökat för tvistemål och minskat för brottmål, jämfört med året innan. I länsrätterna har målbalanserna minskats och åldersstrukturen förbättrats, särskilt för skattemålen. I kammarrätterna däremot, ökade balanserna något.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om effekterna av de insatser som gäller förändringsarbetet inom domstolsväsendet. När det gäller flera av försöksverksamheterna har Domstolsverket, på uppdrag av regeringen, påbörjat en utvärdering

för att få underlag för det fortsatta reformarbetet.

**Kriminalvården*

Antalet avvikelser från anstalter, häkten och vid permissioner har varit mycket lågt. De tragiska händelser som inträffat under år 1999 i samband med permissioner har föranlett kriminalvården att inleda en översyn av permissionsrutinerna.

Genom att utveckla verkställighetens innehåll och bedriva ett aktivt påverkansarbete har kriminalvården förbättrat förutsättningarna för att minska antalet återfall i brott. Narkotikaproblemen i anstalterna har hållits på en oförändrad nivå under året.

**Övrig verksamhet inom rättsväsendet*

Brottsförebyggande rådet har ökat sitt stöd till det lokala brottsförebyggande arbetet. Detta har bidragit till den ökning av antalet lokala brottsförebyggande råd som redovisas i avsnitt 3.3.4. BRÅ bedriver en omfattande informationsverksamhet och har vidareutvecklat informations-spridningen bl.a. genom en ny webbplats.

Ärenden om ersättning för skador av brott har ökat hos *Brottsoffermyndigheten*, bl.a. till följd av ökad information om möjligheten till ersättning till offer för brott. Från brottsofferfonden har medel delats ut till 83 olika forsknings-, verksamhets- eller informationsprojekt. 32 av dessa har varit inriktade på våld mot kvinnor.

3.3.4 Åtgärder utanför rättsväsendet

Lokala brottsförebyggande råd har inrättats i ett ökande antal kommuner. De finns nu i ca 130 kommuner jämfört med ca 30 hösten 1996 och ca 50 för ett år sedan. I många av dessa har också ett aktivt arbete för att förebygga brott påbörjats. I enlighet med regeringens intentioner i det nationella brottsförebyggande programmet finns nu bättre förutsättningar för ett lokalt brottsförebyggande arbete mot framför allt den s.k. vardagsbrottsligheten. Om dessa förutsättningar fullt ut tas till vara innebär det att brott kan förebyggas mera effektivt. Rättsväsendet har här en pådrivande och stödjande roll. Det arbete som kan ge direkt brottsförebyggande effekt är det lokala – inom andra utgiftsområden, av kommuner, frivilligorganisationer, näringslivet och av enskilda.

3.3.5 Regeringens analys och slutsatser av verksamheten 1998

Den *anmälda brottsligheten* har sammantaget inte ökat under 1998 och den har minskat under första halvåret 1999. Som angetts, kan minskningen av vissa typer av tillgreppsbrott och av skadegörelsebrott hänga samman med de ökade insatserna för att förebygga brott. Att antalet anmälda brott mot person ökat under 1998 har troligen delvis att göra med att rättsväsendets insatser mot dessa typer av brott ökat. En ökad anmälningsbenägenhet är positiv genom att en större del av den tidigare dolda brottsligheten blir synlig. Det ger förutsättningar för ökad kunskap om brottsligheten som underlag för det fortsatta förändringsarbetet inom rättsväsendet. Det ger också en bra utgångspunkt för ett problemorienterat arbetssätt inom polisväsendet och för övrigt förändringsarbete inom rättsväsendet. Det kan dock inte uteslutas att den statistiska ökningen av vissa typer av våldsbrott också motsvaras av en faktisk ökning. Regeringen ser med oro på utvecklingen av den anmälda våldsbrottsligheten under senare år och bedömer att det är viktigt att noga följa utvecklingen.

**Polisväsendet*

Regeringen bedömer att polisen har förstärkt verksamheten inom de prioriterade brottsområdena. Våldsbrottsligheten har angripits på ett mer problemorienterat sätt och insatserna mot brott med rasistiska inslag har utvecklats. Stödet till brottsoffer har också förstärkts. Regeringen bedömer att det är av vikt att utvecklingen på dessa områden fortsätter med oförminskad styrka.

När det gäller utredningsverksamheten är det positivt att ärendebalanserna nu minskar. Eftersom samtidigt handläggningstiderna blir längre ägnas framöver särskild uppmärksamhet åt dessa frågor. Regeringen bedömer att det finns goda förutsättningar för att effektivisera och öka kvaliteten i utredningsverksamheten genom att bl.a. kompetensutvecklingsåtgärderna och samarbetet med åklagarväsendet utökats och arbetet med utvecklingen av systemet för datoriserad utredningsrutin (DurTvå) har gått planenligt. Ett syfte med systemet är just att effektivisera utredningsarbetet. Det är nu viktigt att de återstående etapperna genomförs.

Närpolisen har byggts upp med stor beslutsamhet och på relativt kort tid. För att reformen skall kunna fullföljas, vilket är avgörande för att

allmänhetens förtroende för polisen skall upprätthållas, krävs tillräckliga personella och tekniska resurser samt utvecklade metoder för uppföljning och analys. Regeringen ser med tillfredsställelse att det lokalt organiserade polisarbetet på flera håll samordnas allt bättre.

Det problemorienterade arbetssättet har fortsatt att utvecklas. Det har emellertid i allt väsentligt skett inom ramen för arbetet inom närpolisen och kriminalunderrättelseverksamheten. Det är nu nödvändigt med förstärkta insatser för att det problemorienterade arbetssättet skall genomföra all polisverksamhet.

Regeringen konstaterar att utvecklingen av system för misstanke- och belastningsuppgifter har försenats och noterar med tillfredsställelse att särskild uppmärksamhet fortsättningsvis ägnas åt frågan.

**Åklagarväsendet*

Den målmedvetna förändringsprocessen inom åklagarväsendet som tog sin början med åklagarreformen år 1996 har, enligt vad det senaste årets verksamhetsresultat visar, lett till att åklagarorganisationen kan arbeta på ett nytt sätt och nå goda resultat. Regeringen bedömer att förändringsprocessen har skapat en god organisatorisk grund och utrymme för ytterligare förbättringar av verksamhetsresultatet.

Regeringen noterar vikten av att åklagarväsendet arbetar för att väsentligt minska tiden för att ta ställning i åtalsfrågan när det gäller våldsbrott och att det också är nödvändigt att vidta åtgärder för att effektivisera verksamheten så att andelen avskrivningsbeslut i ärenden om våldsbrott minskas. En förundersökning som inte leder till lagföring bör kunna avslutas på ett tidigare stadium.

Inrättandet av *Ekobrottsmyndigheten* har skapat förutsättningar för en effektivare ekobrottsbekämpning. Inom myndigheten har det påbörjats projekt som inger förhoppningar om att verksamheten skall utvecklas på det sätt som avsågs vid bildandet av myndigheten. De initiala problemen i uppbyggnadsskedet har avtagit. Uppgifter om verksamhetsresultatet för början av 1999 visar på en positiv utveckling.

**Domstolsväsendet*

Såvitt kan bedömas har domstolsväsendet uppfyllt målet att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert sätt. Samtidigt är situationen med många gamla mål i balans, längre genomströmningstider och en hög andel mål klara för avgö-

rande bekymmersam. Regeringen anser att enbart resursförstärkningar inte löser frågan med långa handläggningstider. För att åstadkomma förbättringar behövs också förändringar av arbetsformer, organisation och regelverk. Det nyligen påbörjade utvecklingsarbetet har stor betydelse i sammanhanget och det är angeläget att förutsättningar ges för att detta skall kunna bedrivas planmässigt.

*Kriminalvården

Regeringen bedömer att kriminalvården har nått flertalet av målen för anstaltsverksamheten. Det gäller särskilt insatser för att tillgodose behandlingsbehovet hos särskilda kategorier av dömda och för att upprätthålla den yttre säkerheten vid anstalterna. Det är tillfredsställande att kriminalvården har fortsatt arbetet med att förbättra förhållandena för häktade. Enligt regeringens bedömning är det dock angeläget att kriminalvården kommer tillrätta med problemet att antalet fängelsedömda som väntar på anstaltsplats har ökat och utvecklar effektivare placeringsmetoder.

Regeringen har tidigare bedömt att det finns ett behov av att ytterligare utveckla säkerheten i anstalterna. Kriminalvården kommer inom kort att redovisa en uppföljning av förslagen i rapporten för översyn av risk-, skydds- och säkerhetsarbete i anstalter. Flera åtgärder har redan vidtagits men säkerhetsarbetet kommer att utvecklas vidare.

Frivården har förbättrat förutsättningarna för ett tydligt och enhetligt innehåll i frivårdspåföljderna. Erfarenheterna från frivårdens verksamhet med intensivövervakning är också, enligt BRÅ:s utvärdering, positiva.

Kriminalvården måste utvecklas ytterligare på ett antal områden. Under verkställighetstiden finns goda möjligheter att förbättra de intagnas grundläggande kompetens vad gäller utbildning, arbetslivserfarenhet och social förmåga, som bör tillvaratas. Det är också angeläget att kriminalvården fortsätter arbeta för att förbättra de intagnas kontakt med sina familjer. Av särskild betydelse är att kriminalvården gör betydande insatser för att öka stödet till den enskilde i samband med frigivningen, bl.a. genom samverkan med andra berörda myndigheter.

Insatserna för att bekämpa narkotikamissbruk har sammantaget minskat något. Enligt regeringens bedömning är detta en angelägen arbetsuppdrag som bör utvecklas.

På regeringens uppdrag har Riksrevisionsverket (RRV) granskat kriminalvården och identifierat ett antal hinder för ett effektivt resursutnyttjande. Regeringen har som följd uppdragit åt Kriminalvårdsstyrelsen att redovisa de åtgärder som genomförts, påbörjats eller planeras med anledning av RRV:s rapport (1999:27).

*Övrig verksamhet inom rättsväsendet

Regeringen bedömer att *Brottsförebyggande rådet*, trots stora organisatoriska förändringar under 1998, har drivit verksamheten med hög ambitionsnivå och god kvalitet och att målen för verksamheten i allt väsentligt uppfyllts. I det fortsatta förändringsarbetet inom rättsväsendet har BRÅ en viktig roll att spela när det gäller att öka kunskapen om brottsligheten och dess orsaker och om effekterna av rättsväsendets insatser för att bekämpa brottsligheten.

Regeringens bedömning är att *Brottsoffermyndigheten* drivs på ett effektivt sätt med god kvalitet. Att myndigheten inte helt uppnått verksamhetsmålen för 1998 såvitt avser handläggningen av brottsskadeärenden hänger samman med den förhållandevis stora personalomsättning som myndigheten haft under året. Regeringen anser att myndighetens ansträngningar för att förkorta handläggningstider för brottsskadeärenden bör fortsätta, liksom ansträngningarna för att mäta de kvalitativa resultaten av de projekt som beviljas medel ur brottsofferfonden.

Rättsmedicinalverket har under 1998 kunnat tillgodose den efterfrågade undersökningsvolymen inom ramen för tillgängliga ekonomiska medel. Verket har sedan det inrättades 1991 genomfört omfattande omstruktureringar och rationaliseringar. Det finns anledning för Rättsmedicinalverket att fortlöpande ompröva de organisatoriska formerna för verksamheten. Rättsmedicinalverket bör även fortsätta ansträngningarna för att utveckla systemen för kvalitetssäkring och resultatanalys, liksom arbetet med att få ett större genomslag för det brottsförebyggande perspektivet i verksamheten.

3.4 Något om utgångsläget inför år 2000

Regeringen konstaterar att den pågående moderniseringsprocessen inom rättsväsendet har inneburit att det under de senaste åren genomförts reformer och genomgripande organisa-

tionsförändringar inom polisväsendet, åklagarväsendet, kriminalvården och BRÅ. Under de kommande åren skall moderniseringsprocessen drivas vidare med ökad intensitet. Domstolsväsendet kommer att ägnas ökad uppmärksamhet. Särskilt viktiga frågor blir möjligheterna till försörjning med kvalificerad personal, kompetensutveckling och ledningsfrågor.

3.4.1 Beslutade och planerade förändringar av verksamheten inom rättsväsendet inför år 2000

*Polisväsendet

För att säkerställa kompetensförsörjningen inom polisväsendet är det enligt regeringens mening nödvändigt att utnyttja Polishögskolans utbildningskapacitet maximalt. Behovet av utbildningsplatser är emellertid så stort att det inte kan tillgodoses inom ramen för Polishögskolans nuvarande kapacitet. Med hänsyn till behovet av ytterligare utbildningsplatser och till de särskilda rekryteringsvårigheter som finns i glesbygdslänen bör enligt regeringens mening platser för polisiär grundutbildning öppnas även utanför Stockholm. Från och med år 2000 avser Rikspolisstyrelsen att utbilda poliser även i Umeå, där ett samarbete med universitetet inlett. Genom att förlägga grundutbildning också i Umeå kan rekryteringen av poliser utökas och rekryteringen till Norrland underlättas. Vidare förändras sättet för *chefsutveckling och chefsrekrytering* under 1999.

Sedan den 1 maj 1999 är det tidigare s.k. *Schengensamarbetet* en del av EU. Sveriges målsättning är att delta operativt i samarbetet under år 2000. Samarbetet innebär att personkontrollerna vid de inre gränserna avskaffas, att gränskontrollen vid den yttre gränsen utvidgas och att svensk polis kommer att anslutas till Schengens informationssystem.

Regeringen föreslår att Rikspolisstyrelsen tar över huvudmannskapet för *polispersonal i FN-tjänst*. Förslaget innebär att Rikspolisstyrelsen får ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet som rekrytering, utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metodutveckling och personalvård efter hemkomsten.

Rikspolisstyrelsen har, i en rapport till regeringen i juni 1999, fastslagit att det även fortsättningsvis bör finnas en polisiär styrka med uppgift att bekämpa terroraktioner. Styrkans

verksamhetsområde bör utvidgas så att den kan användas vid andra tillfällen där deras särskilda kompetens behövs. Enligt förslaget skall styrkan även fortsättningsvis ha organisatorisk hemvist vid Polismyndigheten i Stockholms län, den skall få arbeta sammanhållet och ha en särskild budget. För att betona att den är en nationell resurs, bör den kallas *Nationella insatsstyrkan*. Enligt regeringens bedömning bör Rikspolisstyrelsens förslag ge goda förutsättningar för en gynnsam utveckling av styrkans verksamhet. Regeringen avser därför att vidta de förordningsändringar som behövs för att förslaget skall kunna genomföras.

Beredskapspolisen består av totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade med civilplikt vid en polismyndighet. Regeringen har nu öppnat möjligheten att använda beredskapspoliser även när höjd beredskap inte råder eller det behövs för Sveriges försvarsberedskap. De skall kunna kallas in till polismyndigheterna då samhället utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt. Förändringarna träder i kraft den 1 oktober 1999 och är en del i regeringens arbete med beredskapen inför tusenårsskiftet.

*Åklagarväsendet

En ny organisation för att bekämpa *miljöbrott* skall tillskapas. Åklagare med specialistkompetens skall handlägga mål om brott mot miljön. Riksåklagaren skall samordna miljöbrottsbekämpningen. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen avser att gemensamt ta fram planer för utbildning och annan kompetensutveckling liksom för samverkan i miljöbrottsbekämpningen.

En högre *utbildning* för åklagare skall permanentas under 1999/2000.

I samband med att den nya trafikförordningen träder i kraft den 1 oktober 1999 förändras formerna för utfärdande av *ordningsbot*. Detta förväntas föra med sig en markant minskad ärendeströmning till åklagarorganisationen från polisen.

*Domstolsväsendet

Renodlingen av domstolsväsendets uppgifter fortsätter. *Fastighetsinskrivningen* föreslås koncentreras till tingsrätterna i Eksjö, Härnösand, Hässleholm, Mora, Norrtälje, Skellefteå och Uddevalla. *Bouppteckningsverksamheten* föreslås överföras från domstolsväsendet till skatteförvaltningen.

Regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att lämna förslag till hur de ärenden som har handlagts av Rätts hjälpsmyndigheten skall handläggas i framtiden.

Utvärderingen av flera av de *försök och projekt* rörande arbetsformer och administration som pågår inom domstolsväsendet skall redovisas till regeringen den 31 december 1999. Redovisningen kommer att ge underlag för förändringsarbetet inom domstolsväsendet under år 2000.

Under 1999 avser Domstolsverket att inleda ett arbete för att utveckla en ny samlad *IT-strategi*.

Departementspromemorian Domstolsförfarandet Förslag till förbättringar (Ds 1997:7), med flera förslag som syftar till en smidigare handläggning i de allmänna domstolarna, bereds för närvarande. En proposition planeras under innevarande år. I denna kommer även vissa förslag i Skiljedomsutredningens slutbetänkande Näringslivets tvistlösning (SOU 1995:65) att tas upp.

**Kriminalvården*

Den 1 januari 1999 trädde vissa förändringar i påföljdssystemet i kraft (se avsnitt 3.3.2). Förändringarna har stor betydelse för kriminalvårdens verksamhet och har bl.a. inneburit att antalet personer intagna i anstalt med korta fängelsestraff minskat betydligt och att frivården fått ytterligare uppgifter.

Regeringen överväger f.n. hur det på bästa sätt kan skapas goda förutsättningar för att långtidsdömda skall kunna anpassas till ett liv i frihet bl.a. genom en tydligare ansvarsfördelning mellan kriminalvården och andra inblandade myndigheter. I det sammanhanget övervägs bl.a. om intensivövervakning med elektronisk kontroll skulle kunna användas.

3.4.2 Förändringar i omvärlden inför år 2000

**Brottslighet och missbruk*

BRÅ:s prognos för brottsutvecklingen åren 1999 – 2000 pekar mot en tvåprocentig ökning av den sammanlagda anmälda brottsligheten vart och ett av åren. Det innebär att brottsnivån år 2000 beräknas ligga på i stort sett samma nivå som år 1990, dvs. drygt 1,2 miljoner anmälda brott. Resultatet för det första halvåret 1999 pekar dock mot att den faktiska utvecklingen under 1999

blir mer positiv än vad som förutsetts (se avsnitt 3.3.1).

Antalet dömda till fängelse och frivårdspåföljder har under de senaste åren ökat medan antalet intagna i fängelse minskat på grund av den ökade användningen av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den totala måltillströmningen till domstolsväsendet kommer enligt tillgängliga prognoser att minska.

Ökad brottslighet skulle självklart innebära ökad belastning på rättsväsendet. Utvecklingen av missbruket av alkohol och narkotika har betydelse för brottslighetens utveckling. Ett ökande bruk av alkohol i samhället kan förväntas påverka våldsbrottsligheten. Regeringen har, i den alkoholpolitiska proposition som presenterades i juni 1999, bl.a. föreslagit en ökad tillgänglighet genom flera butiker, förlängt öppethållande i Systembolagets butiker och en försöksverksamhet med lördagsöppet. Samtidigt föreslås kriminalisering av förvärv och innehav av illegalt tillverkad sprit vilket också, om förslaget genomförs, påverkar polisens resursbehov och insatser.

**Satsningar i storstadsområdena*

Under perioden 1999-2002 satsas närmare två miljarder kronor inom ramen för storstadspolitiken. Enligt regeringens storstadsproposition, som antogs av riksdagen i december 1998, skall dessa medel användas för lokala utvecklingsavtal med sju storstadskommuner, vilka definierats som särskilt utsatta områden. Ett av de långsiktiga målen för storstadspolitiken är att alla stadsdelar i storstäderna skall uppfattas som attraktiva och trygga av sina invånare och utgöra goda och hälsosamma livsmiljöer.

En av BRÅ:s prioriterade uppgifter är att utveckla stödet till det brottsförebyggande arbetet i de mest brottsbelastade storstadsområdena. Särskilda utbildningsinsatser görs också för de kommuner som kommer att skriva lokala utvecklingsavtal med staten.

**Ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder*

Lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder trädde i kraft den 1 januari 1999. Genom lagen ändrades bestämmelserna för ersättning vid frihetsberövande så att även personer som varit berövade friheten mindre än 24 timmar kan få rätt till ersättning av det allmänna om det står klart att beslutet vilade på felaktiga grunder och därför var oriktigt. Den nya lagen beräknades leda till ökade kostnader

för staten. Rikspolisstyrelsen följer noga utvecklingen i detta avseende.

**Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd*

Under första halvåret 2001 kommer Sverige att inneha ordförandeskapet i EU:s ministerråd. Detta innebär en väsentligt ökad belastning på rättsväsendets olika verksamhetsområden liksom för verksamheten inom Regeringskansliet. Det över- och mellanstatliga samarbete som förekommer inom EU innebär samtidigt bättre möjligheter att förebygga och bekämpa många olika typer av brott och att öka rättssäkerheten och rättstryggheten.

**Den ökande internationaliseringen*

Anslutningen till Schengen, Europols arbete och det utökade rättsliga och polisiära samarbetet i övrigt inom EU kommer att stärka samarbetet mot gränsöverskridande och organiserad brottslighet och ge bättre möjligheter att förebygga och bekämpa sådan brottslighet. Samtidigt tas en ökande del av rättsväsendets resurser i anspråk för det internationella samarbetet.

3.5 Regeringens politik och rättsväsendets fortsatta verksamhet

3.5.1 Mål för år 2000

I avsnitt 3.1 framhålls rättsväsendets övergripande långsiktiga mål att garantera den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Rättstryggheten och rättssäkerheten kräver ett kvalificerat och effektivt rättsväsende. Verksamheten skall präglas av ett medborgarperspektiv och utgå från en genomtänkt ansvarsfördelning med långtgående samverkan mellan rättsväsendets myndigheter.

**Minskad brottslighet, ökad trygghet – en helhets-syn på brottsligheten*

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka tryggheten, upplevd och faktisk. Det brottsförebyggande arbetet är därför centralt. Möjligheterna att förebygga brott skall i ökad utsträckning uppmärksammas inom hela rättsväsendet, liksom i samhället i övrigt.

Rättsväsendet är den myndighetssfär som har det grundläggande ansvaret för kriminalpolitiken. Som tidigare påpekats, påverkas brottsligheten av en rad faktorer i samhället som ligger

utanför rättsväsendets utgiftsområde. En effektiv kriminalpolitik kan bara drivas inom ramen för en allmän välfärdspolitik som leder till social trygghet, rättvis fördelning och solidaritet människor emellan.

Åtgärder som rör barn och ungdomar, alkohol, droger, arbets- och bostadsmarknad och utbildning har särskilt stor potential när det gäller möjligheterna att förebygga brottslighet.

De brott som begås skall leda till adekvata reaktioner från samhällets sida. I det ingår att ta tillvara brottsoffrens intressen. Det skall också finnas en human och säker kriminalvård vars verksamhet inriktas på att motverka återfall i brott.

**Förändring genom ökad kunskap*

Kriminalpolitiken och samtliga åtgärder som vidtas inom rättsväsendet skall bygga på kunskap om brottsligheten och dess orsaker och om effekter av vidtagna åtgärder. Den kunskap som byggs upp inom rättsväsendet skall i högre grad än hittills, genom förbättrad informationsspridning och ökad kompetensutveckling, användas inom rättsväsendets olika verksamhetsområden och inom Regeringskansliet för att utveckla verksamheten ytterligare.

3.5.2 Rättsväsendets prioriteringar i det fortsatta förändringsarbetet

Prioriteringarna för rättsväsendet för år 2000 görs mot bakgrund av de övergripande mål som gäller för rättsväsendet – att minska brottsligheten, öka tryggheten och uppfylla kraven på rättstrygghet och rättssäkerhet. För att nå dessa mål krävs ett ändamålsenligt och effektivt rättsväsende som tar sin utgångspunkt i medborgarnas krav på snabb handläggning, hög kompetens, hög servicenivå och god tillgänglighet. Kompetent personal och adekvat ledningsorganisation, modern teknik och rationella metoder är nödvändigt såväl för brottsbekämpningen som för handläggningen av övriga mål och ärenden inom rättsväsendet.

Moderniseringen av rättsväsendet fortsätter och förstärks

Regeringen har, som framgår av budgetpropositionen för 1999, inlett en omfattande modernisering av rättsväsendet. För att möta de krav som

den ökade och mer komplicerade brottsligheten, internationaliseringen och den tekniska utvecklingen ställer pågå sedan flera år tillbaka ett målmedvetet utvecklingsarbete, som till betydande del har initierats inom myndigheterna. Arbetet omfattar organisationsförändringar, förändrade och nya arbetsmetoder, personalutbildning och annan kompetensutveckling samt utökad samverkan mellan myndigheterna. Arbetet för att modernisera rättsväsendet fortsätter under den kommande perioden med ökad styrka.

**Medborgarperspektiv och helhetssyn på rättsväsendets verksamhet*

Medborgarperspektivet skall prägla verksamheten. Det gäller såväl i det brottsförebyggande arbetet som i de olika myndigheternas arbete med att lösa tvister, tillgodose rättsanspråk, utreda brott, lagföra brott, verkställa straff och ge stöd till brottsoffer.

Moderniseringen av rättsväsendet skall i ökande utsträckning utgå från en helhetssyn på verksamheten och långtgående myndighetssamverkan. Självklart måste sådan samverkan ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen. Inom Regeringskansliet tillsätts, i samverkan med myndigheterna inom rättsväsendet, en arbetsgrupp i syfte att ge ytterligare förstärkning åt moderniseringsarbetet.

Ett modernt rättsväsende kräver en fortsatt utbyggnad av IT-stödet och satsningar på nya och förbättrade system. Rättsväsendets IT-miljöer skall kunna samverka med varandra för att hindra onödigt dubbelarbete. Genom Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) utvecklas rättsväsendets IT-stöd i hög utsträckning mot gemensamma tekniska lösningar. Vid utgången av år 1999 har RIF-rådet varit verksamt i tre år. Regeringen avser att utvärdera rådets verksamhet under år 2000.

**Bättre resursutnyttjande inom polisen*

Polisens organisation för att bekämpa den grova och organiserade brottsligheten skall förstärkas för att möta förändringar i omvärlden och brottsligheten. Mycket tyder på att de samlade resurserna skulle kunna användas bättre bl.a. genom att utnyttja möjligheten att bättre samordna Säkerhetspolisens och den öppna polisens arbete. En parlamentarisk kommitté utreder frågan och skall slutredovisa sitt uppdrag senast vid utgången av år 1999.

**Samverkan mellan polis och åklagare utökas*

Den samverkan mellan polis och åklagare för att förbättra den brottsutredande verksamheten som byggts upp under senare år, skall utvecklas ytterligare. Samverkan har till syfte att förbättra förundersökningarnas kvalitet och att effektivisera utredningsarbetet. I arbetet ingår personalutbildning och annan kompetensutveckling, metodutveckling och andra insatser för att förkorta handläggningstiderna för ärenden och mål.

**Det problemorienterade arbetssättet skall tillämpas i all polisverksamhet*

Polisen skall prioritera utvecklingen av det problemorienterade arbetssättet inom alla delar av verksamheten. En förutsättning för att polisarbetet skall utvecklas ytterligare är att polisen inom alla nivåer på ett mer systematiskt sätt tar till vara den kunskap som finns om förhållanden som orsakar brott och som påverkar brottsligheten. Likaså krävs det att polisen använder och analyserar de uppgifter den i sin verksamhet får tillgång till om den lokala brottsligheten för att på bästa sätt planera verksamheten och i samarbete med andra på den lokala nivån utarbetar strategier för att bekämpa och förebygga brottslighet.

**Domstolsväsendets modernisering intensifieras*

Reformarbetet inom domstolsväsendet syftar till att skapa ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende med säkerställande av hög kompetens och moderna arbetsformer. Satsningar skall även göras på en tydligare verksamhetsuppföljning kopplad till en bättre resursfördelning. Som angetts i tidigare budgetpropositioner syftar reformarbetet också till att domstolsverksamheten skall renodlas och koncentreras till de dömande uppgifterna.

Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en utredning om processen i allmän domstol. En särskild utredare skall undersöka hur den allmänna domstolsprocessen i tvistemål och brottmål kan göras effektivare. Frågorna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i förfarandet och frågor om bevisning skall särskilt uppmärksammas. Ett betänkande skall lämnas före utgången av år 2001.

Domstolsverket skall ha en både drivande och stödjande roll och reformarbetet skall bedrivas i nära samverkan med domstolarna och domstolspersonalen. Domstolsverket har därför tillsatt en utvecklingsgrupp för att stödja domstolarna och samtidigt fånga upp idéer i förändringsarbetet.

Domstolsverket skall tillsammans med domstolarna se över rutiner och gemensamt med domstolarna genomföra lokalt anpassade förändringar.

En parlamentarisk kommitté har tillsatts för att bl.a. se över domstolschefens roll och den administrativa styrningen av domstolsväsendet. Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2000.

**Kriminalvården fortsätter rationaliseringsarbetet och moderniseringen*

De besparingar som kriminalvården genomfört sedan år 1997 har ställt stora krav på omfattande förändringar i hela organisationen. Kriminalvården står nu inför fortsatt rationaliseringsarbete. Det handlar om att undanröja hinder för en effektiv verksamhet. Riksrevisionsverket har granskat kriminalvården och ansett sig kunna identifiera ett antal hinder för ett effektivt resursutnyttjande (Effektivare kriminalvård en hinderanalys RRV 1999:27). Regeringen har gett Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att senast den 31 december 1999 redovisa de åtgärder som genomförts, påbörjats eller planeras med anledning av RRV:s rapport.

**Jämställdhetsarbetet drivs vidare*

All verksamhet inom rättsväsendet skall genomföras av ett jämställdhetsperspektiv. Det gäller såväl myndigheternas verksamhet som utformningen av lagstiftning. Myndigheterna har ett självständigt ansvar för att driva arbetet för ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. En jämn könsfördelning bör eftersträvas vid rekrytering och befordran av medarbetare. I arbetet med att säkerställa moderna arbetsformer inom rättsväsendet bör det vara en självklarhet för myndighetsledningarna att se till att strukturer och förhållningssätt bidrar till att skapa jämställdhet mellan män och kvinnor. En viktig uppgift är exempelvis att verka för att andelen kvinnor som söker befordrade tjänster inom rättsväsendet ökar. En annan självklarhet är att medarbetare i rättsväsendet inte skall utsättas för sexuella trakasserier.

Även i fortsättningen skall arbetet med att motverka våld mot kvinnor vara ett prioriterat område för rättsväsendet. Insatserna bör också inriktas på att förbättra skyddet för vittnen och målsäganden. Regeringen vill också framhålla vikten av att arbetet med att påverka de intagnas syn på jämställdhet mellan kvinnor och män fortsätter.

Brottsförebyggande arbete och polisverksamhet i människors närmiljö utvecklas vidare

En majoritet av de brott som begås drabbar enskilda i deras närmiljö. Det handlar om t.ex. skadegörelse, stölder av och ur bilar, bostadsinbrott, cykelstölder och butiksstölder. Det handlar också om gatulangning av narkotika, försäljning av illegal sprit till unga samt våld och hot på allmänna platser. Sådan brottslighet påverkar i hög grad upplevelsen av trygghet och livskvaliteten. Arbetet – både inom rättsväsendet och i rättsväsendets samverkan med andra samhällsområden, organisationer, näringsliv och enskilda – för att bekämpa och förebygga denna brottslighet vidareutvecklas under perioden.

**Närpolisreformen skall fullföljas och utvecklas*

Polisverksamheten i närpolisområdena har till huvuduppgift att bekämpa den nämnda brottsligheten. Närpolisreformen skall fullföljas och utvecklas. Regeringen har gjort bedömningen att det finns organisatoriska och resursmässiga förutsättningar för att polisverksamheten i närpolisområdena skall kunna utgöra basen i polisverksamheten samtidigt som det finns utrymme för att utveckla innehållet ytterligare.

Alla verksamheter i närpolisområdena – förebyggande av brott, utredande av brott, utryckningsverksamhet m.m. – skall samordnas och integreras så att resurserna på bästa sätt anpassas till områdets behov utifrån ett problemorienterat arbetssätt. Med den utgångspunkten är det rimligt att en större andel av polisområdenas resurser än hittills avsätts för verksamheten i närpolisområdena. En förutsättning för detta är att de lokalt organiserade polisresurserna samordnas. Erfarenheter och resultat från de försöksverksamheter som för närvarande pågår i några polismyndigheter avses användas som grund för fortsatt utvecklingsarbete.

En stor del av utredningsverksamheten utförs numera inom närpolisområdena. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har startat flera gemensamma projekt för att utveckla och effektivisera brottsutredningsverksamheten. Flera av dem rör närpolisens och åklagarnas samverkan i utredningar av s.k. vardagsbrottslighet. Det har redan visat sig att genomströmningstiderna kunnat förkortas på flera ställen i landet. Formerna för samverkan mellan polis och åklagare skall utvecklas ytterligare både när det gäller enskilda brottsutredningar och när det gäller prioritering, planering och utbildning.

**Stödet till det lokala brottsförebyggande arbetet skall öka*

Utgångspunkten för ett effektivt förebyggande arbete och för regeringens insatser under senare år är att alla goda krafter mobiliseras i kampen mot brottsligheten. Rättsväsendet skall på bästa sätt tillvarata det engagemang i frågor som rör brott och trygghet som finns hos enskilda, organisationer, näringsliv m.fl. på olika nivåer och inom olika områden.

Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA), som tillsattes i samband med presentationen av det nationella brottsförebyggande programmet och som avslutade sitt arbete under våren 1999, har verkat i denna anda. Som en följd av bl. a. KBA:s insatser har antalet lokala brottsförebyggande råd ökat till omkring 130.

Insatserna för att dels utöka den verksamhet som redan bedrivs, dels uppmuntra de kommuner som hittills inte etablerat något organ för brottsförebyggande arbete att göra detta, ökar under de närmaste åren. För det krävs inte bara ekonomiskt stöd i ett uppbyggnadsskede. Det krävs också stöd när det gäller kunskap om brottsligheten och om olika åtgärders effektivitet samt organisatoriskt stöd och möjligheter att utbyta erfarenheter på lokal, regional och nationell nivå. BRÅ har här en central roll efter att ha övertagit KBA:s uppgifter från den 1 januari 1999.

Olika möjligheter för att vidareutveckla det brottsförebyggande arbetet på såväl regional som nationell nivå och för att öka medvetenheten hos beslutsfattare inom alla samhällsområden om betydelsen av att förebygga brott och inte öka tillfällena till brott, övervägs för närvarande inom Justitiedepartementet.

**Det förebyggande arbetet i storstäderna utvecklas*

Arbetet för att förebygga och bekämpa brottslighet skall i ökad utsträckning ta hänsyn till att en oproportionerligt stor andel av brotten begås i storstäderna. Koncentrationen av människor, näringsliv och nöjen till dessa områden medför att såväl avancerad brottslighet som vardagsbrottslighet och ordningsstörningar är vanligare i storstadsområden än i övriga landet. Ökningen av brottsligheten är också större här än i andra regioner, även om hänsyn tas till skillnader i befolkningstillväxten.

KBA har konstaterat att det har varit särskilt svårt att mobilisera invånare och kommundelar i sådana områden i ett aktivt brottsförebyggande arbete. Det arbete som påbörjats av BRÅ för att

engagera storstadskommuner i brottsförebyggande aktiviteter är därför av stor vikt. Det är också viktigt att regeringen, i det arbete som pågår för att träffa lokala utvecklingsavtal med de i storstadspropositionen definierade utsatta bostadsområdena, verkar för att det skall finnas ett aktivt och av kommunen understött arbete för att förebygga brott och öka tryggheten.

I budgetpropositionen för år 1999 konstaterade regeringen att den engångsvisa förstärkningen om 200 miljoner kronor till polisen skulle tillfalla polismyndigheterna i storstadsregionerna. Regeringen kommer noga att följa utvecklingen av rättsväsendets arbete för att bekämpa och förebygga brott i dessa områden.

**Stödet till och skyddet för brottsoffer och vittnen ökar*

Att stärka stödet till och skyddet för den som utsatts för brott är en angelägen fråga för regeringen. Den som utsatts för brott skall bemötas professionellt av de myndigheter han eller hon kommer i kontakt med och få tillräckligt stöd och skydd. Regeringen avser att under början av år 2000 till riksdagen lämna en proposition med förslag om bl.a. bättre stöd till och bemötande av brottsoffer hos polis, åklagare, domstolar, hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

De ideella organisationerna spelar en viktig roll för den som utsatts för brott. Förbättrat stöd till och utvecklat samarbete mellan myndigheter och de ideella krafterna är angeläget. Statligt finansierade försöksverksamheter med detta syfte pågår för närvarande i Brottsoffermyndighetens och Brottsofferjourernas Riksförbunds regi. Den nyligen genomförda höjningen av avgiften till brottsofferfonden skapar utrymme för ett ökat stöd till bl.a. brottsofferjourerna.

Att vittnen till brott skall kunna känna sig trygga att anmäla och redogöra för vad de bevittnat är av avgörande betydelse för en rättsstat. Stödet till den som vittnar i domstol utökas bl.a. genom den växande verksamheten med vittnesstöd. Domstolsverket och Brottsofferjourernas riksförbund bedriver för närvarande en försöksverksamhet med samordning av vittnesstöd i Jönköpings län.

Ytterligare förstärkningar behövs av insatserna för skydd av vittnespersoner (brottsoffer, vittnen och medansvariga). Regeringen avser därför att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i samråd med Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen utarbeta ett nationellt handlingsprogram för att samordna skyddet för vittnespersoner. Hand-

lingsprogrammet skall avse skydd mot hot och andra övergrepp med anledning av deras medverkan i brottsutredning eller rättegång. Förslag till förbättrade eller nya metoder för att öka vittnespersoners trygghet skall också tas fram.

**Kriminalvårdens insatser för att förebygga återfall i brott breddas*

En stor del av den brottslighet som försämrar livskvaliteten för enskilda och villkoren för näringslivet, begås av en mindre grupp brottslingar som ständigt återfaller. En av de viktigaste uppgifterna för rättsväsendet i stort och för kriminalvården är därför att minska dessas brottsaktivitet och risk att återfalla i brott.

Inom kriminalvården erbjuds i dag många olika möjligheter till sysselsättning och behandling. Det är naturligtvis av betydelse att verksamheten anpassas så att kriminalvårdens klienter är rustade för de krav som samhället ställer vid frigivningen.

BRÅ har på regeringens uppdrag kartlagt frigivningssituationen för personer som avtjänat fängelsestraff. Kartläggningen bekräftar att de intagnas frigivningssituation ofta är svår. BRÅ har pekat på olika hinder för bästa möjliga förberedelser inför intagnas frigivning från anstalt, bl.a. den otydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, den bristande motivationen hos den intagne och bristande resurser i kommunerna. Bostads- och arbetslöshet liksom missbruksproblem ökar självfallet risken för att den frigivne skall återfalla i brott. Arbetet med att förbättra situationen vid frigivning kommer att vara en prioriterad fråga under de kommande åren.

Verkställigheten av fängelsestraffet skall redan från början inriktas på att motverka återfall i brott bl. a. genom att utbildning och arbete betonas. Det är också viktigt att anstaltstiden redan från början utnyttjas för att förstärka de intagnas sociala kompetens så att förutsättningarna för att de skall anpassa sig till ett liv utan kriminalitet förbättras. Kriminalvården skall tillsammans med den intagne planera de åtgärder som behöver vidtas efter frigivning.

Kriminalvården kan inte ensam ta ansvar för frigivningssituationen. Det krävs ett väl utvecklat samarbete mellan kriminalvården och andra myndigheter och organisationer. BRÅ har i sin kartläggning pekat på att det bör vara en central uppgift för de lokala brottsförebyggande råden att samverka med kriminalvården för att förbättra situationen för frigivna.

Kampen mot ekonomisk brottslighet och miljöbrott fortsätter och ges bättre förutsättningar

**Ekobrottslighet*

Den ekonomiska brottsligheten berör stora samhälleliga värden och drabbar det allmänna, näringslivet och enskilda personer. Under de senaste decennierna har det utvecklats många former av komplicerad och samhällsfarlig ekonomisk kriminalitet. Ofta begås sådana brott inom ramen för en näringsverksamhet. Det finns även samband mellan ekonomisk brottslighet och annan grov organiserad brottslighet. Den ekonomiska brottsligheten har blivit alltmer gränsöverskridande och drar ofta nytta av skillnader i nationell lagstiftning och av myndigheternas svårigheter att samarbeta effektivt över gränserna. Dessutom är det möjligt att med hjälp av modern informationsteknik göra snabba transaktioner oberoende av nationsgränser.

Statsmakterna har under de senaste åren väsentligt förstärkt insatserna mot denna allvarliga kriminalitet. Utvecklingen av myndighetssamarbete, arbetsmetoder och kompetens utgör några av hörnstenarna i regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet (skr. 1994/95:217). Utöver detta innebär strategin bl.a. att statsmakterna skall arbeta fram ny och bättre lagstiftning. Det pågår ett 70-tal projekt på området.

Internationellt samarbete är en viktigt förutsättning för att bekämpa den gränsöverskridande ekonomiska brottsligheten. EU-medlemskapet ger nya möjligheter till sådant samarbete. Det skall dock inte begränsas till enbart EU. Det samarbete som sker med länderna runt Östersjön mot organiserad brottslighet är också betydelsefullt och kommer framför allt att inriktas på samverkan med de länder i vårt närområde som ansöker om medlemskap i EU.

**Utvecklingen av Ekobrottsmyndighetens verksamhet fortsätter*

En ledstjärna i arbetet med att bekämpa den ekonomiska brottsligheten skall vara att ingripa mot och avbryta brottsliga förfaranden i ett så tidigt skede som möjligt och att i övrigt befrämja det brottsförebyggande arbetet. Ekobrottsmyndigheten, som inrättades den 1 januari 1998 och började verka under sommaren 1998, har en central roll i ekobrottsbekämpningen. Uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten fullföljs under budgetåret. I regeringens årliga skrivelse till riksdagen redovisas läget i Sverige och inter-

nationellt i fråga om den ekonomiska brottsligheten.

Ekobrottsmyndigheten avses successivt under en sexmånadersperiod fr.o.m. den 1 januari 2000 ta över EU-bedrägeridelegationens ansvar för att samordna skyddet för gemenskapernas finansiella intressen. Det gäller frågor om oegentligheter med EU-medel i Sverige och åtgärder för att hindra och beivra sådant fusk. Ekobrottsmyndigheten avses dessutom vara kontaktmyndighet till EU-kommissionens bedrägeribekämpningsbyrå.

**En ny organisation för att bekämpa miljöbrott införs*

Miljöbrotten utgör en särskild form av ekonomisk brottslighet. Regeringen presenterade i förra årets ekobrottskrivelse till riksdagen (skr. 1998/99:25) en samlad strategi för att förebygga och bekämpa miljöbrott. I strategin slås fast att miljöbrottsligheten i samhället skall minskas genom åtgärder som innebär en effektivisering i fråga om att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra sådan brottslighet. Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Miljöbalken utgör en samordnad, skärpt och breddad miljölagstiftning för hållbar utveckling. I miljöbalken finns nu de centrala bestämmelserna om miljöbrott och andra straffrättsliga regler inom miljöområdet samlade.

Regeringens mål är att effektivisera kampen mot miljöbrottsligheten. Riksåklagaren har på regeringens uppdrag utarbetat förslag till effektivare utredning av miljöbrott (Riksåklagarens rapport Effektivare miljöbrottsbekämpning, december 1998). I en skrivelse till regeringen har Riksåklagaren vidare i juni 1999 preciserat förslaget om hur en miljöbrottsorganisation kan utformas. Regeringen ansluter sig till Riksåklagarens förslag och har i juli 1999 uppdragit åt Riksåklagaren att förbereda inrättandet av en ny och flexibel organisation för miljöbrottsbekämpningen. Under budgetåret 2000 satsas därför ytterligare medel på införandet av en ny organisation för bekämpningen av miljöbrott. Inom åklagar- och polisväsendet skall det finnas åklagare och poliser med hög kompetens inom området. Riksåklagaren samordnar miljöbrottsbekämpningen. Riksåklagaren avser att i samarbete med Rikspolisstyrelsen ta fram planer för utbildning och annan kompetensutveckling liksom för samverkan när det gäller miljöbrottsbekämpningen.

BRÅ tillfördes i budgetpropositionen för år 1998 resurser för att under en treårsperiod bygga upp och initiera forskning om ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott. Arbetet fortsätter och ökar i omfattning under år 2000.

Det är angeläget att effektiva åtgärder kan vidtas mot olagliga oljeutsläpp. Oljeutsläppsutredningens betänkande Att komma åt oljeutsläppen (SOU 1998:158), som överlämnades till regeringen i januari 1999, innehåller ett antal förslag som kan bidra till ett effektivare rättsligt förfarande inom detta område. Utredningens betänkande är under beredning i Näringsdepartementet och en proposition kan väntas under våren år 2000.

Kampen mot den mest allvarliga brottsligheten skall stå i fokus när det gäller inriktningen av myndigheternas verksamhet

All brottslighet skall bekämpas. Denna utgångspunkt är självklar och nödvändig för att respekten för lagstiftningen skall kunna upprätthållas. Samhället skall stå fast vid de värderingar som ligger till grund för att vissa förfaranden är straffbelagda. Rättsväsendet skall ha beredskap att ingripa mot brott på det sätt som är föreskrivet i lagstiftningen. De samlade resurserna inom rättsväsendets ram skall samtidigt användas på ett medvetet sätt, med utgångspunkt i en helhetssyn när det gäller vilka åtgärder som bör vidtas för att uppnå de kriminalpolitiska målen.

Det innebär att bekämpning av allvarlig brottslighet och annan brottslighet som leder till stor skada eller fara i många fall ges en förhållandevis stor del av de samlade resurserna. Till denna typ av brott hör våldsbrottslighet, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet inklusive miljöbrott. Andra exempel på brottslighet som även fortsättningsvis ägnas särskild uppmärksamhet när det gäller fördelning av tillgängliga resurser är grov organiserad brottslighet och brott som riktar sig mot särskilt utsatta personer eller grupper.

Frågan om att införa möjligheter till hemlig avlyssning, s.k. buggning, kommer att övervägas under hösten med sikte på att lämna förslag till riksdagen om detta. Givetvis får integritetsaspekterna central betydelse vid dessa överväganden. I sammanhanget bör nämnas att regeringen står i begrepp att besluta om direktiv till en utredning som skall följa genomförandet av den nya polisregisterlagstiftningen. Utredningen

skall även göra en särskild analys av konsekvenserna från integritetssynpunkt av lagstiftningen på området.

De mycket allvarliga brott som under 1999 begåtts mot polismän och journalister aktualiseras enligt regeringens bedömning frågan om särskild uppmärksamhet på fortsatt kunskapsuppbyggnad och utvecklingsarbete inom rättsväsendet. Samtliga myndigheter inom rättsväsendet skall därför fortsätta att ägna stor kraft åt att samla kunskap om denna typ av brottslighet och att använda den för att effektivare förebygga eller klara upp direkt samhällsfarlig kriminalitet. På sikt bör den utökade kunskapsuppbyggnaden och det utökade samarbetet mellan myndigheterna leda till en effektivare bekämpning av den grövre kriminaliteten.

**Våldsbrott*

Regeringen gör den bedömningen att utvecklingen när det gäller den anmälda våldsbrottsligheten är oroande. Antalet anmälda våldsbrott ökade kraftigt under den första delen av 1990-talet. Ökningen dämpades senare något och minskade under 1996. Under 1997 och 1998 har dock de anmälda våldsbrotten återigen ökat med några procent. Det är möjligt att den statistiska ökningen inte motsvaras av någon faktisk ökning av våldsbrottsligheten. Det förefaller troligt att ökade insatser för att bekämpa våldsbrottsligheten också leder till att fler våldsbrott anmäls även när det gäller våldet på allmänna platser. Inte desto mindre är våldsbrottsligheten i landet av alldeles för stor omfattning. Särskild uppmärksamhet skall därför även i fortsättningen ägnas åt kampen mot våldsbrotten. För att motverka våld i städernas citykärnor, i anslutning till krogar och nöjesetablissemang, i gatumiljön eller annars på allmän plats är polisens resursanvändning och arbetssätt av avgörande betydelse. Rikspolisstyrelsen har vidtagit åtgärder för att anpassa polisens arbetssätt till syftet att motverka våld på allmänna platser och de flesta polismyndigheter har genomfört särskilda insatser mot gatuvåld. Fortsatta sådana åtgärder är nödvändiga för att polisens insatser mot våld på allmän plats skall kunna bli ännu mer kraftfulla.

**Våld mot kvinnor*

En stor del av våldet i samhället begås i bostäder mot personer som har en nära relation till gärningsmannen. Ofta är det en kvinna eller ett barn som är offret. För att bekämpa våldsbrottslighet av detta slag är behovet av myndighets-

samarbete och samverkan med frivilligorganisationerna uppenbart. Inte minst när det gäller övergrepp mot barn är också en skyndsam handläggning nödvändig.

Under 1997 gav regeringen flera myndigheter inom rättsväsendet i uppdrag att vidta olika typer av åtgärder för att förebygga våld mot kvinnor och för att kvinnor som utsatts skall få ett bättre bemötande. Under 1998 beslutade riksdagen enligt regeringens förslag om ny och skärpt lagstiftning.

För att dessa åtgärder skall få genomslag krävs ett långsiktigt och metodiskt arbete, byggt på kunskap. De redovisningar av myndighetsuppdragen, som myndigheterna regelbundet skall lämna till regeringen, kommer att användas som underlag i det fortsatta arbetet, liksom den uppföljning av den nya lagstiftningen som BRÅ genomför.

Regeringen har under våren 1999 lämnat propositionen 1998/99:145 Ändring av fridskränkningens brotten. I den föreslås ett klarläggande av att det inte skall finnas något formellt krav på tidigare domar eller liknande för att någon skall kunna dömas för grov frids- eller grov kvinnofridskränkning. Under 1999 påbörjas på regeringens uppdrag en utvärdering av olika behandlingsmetoder för män som dömts för våld mot kvinnor. Skyddet för hotade kvinnor och barn skall öka ytterligare.

Sverige deltar vidare i det internationella samarbetet och erfarenhetsutbytet kring frågor om våld mot kvinnor.

Ett annat område där regeringen avser att driva utvecklingen vidare är kampen mot sexualbrotten. Sommaren 1998 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott. Skyddet för den sexuella integriteten skall göras så heltäckande som möjligt. Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 2000.

**Brott mot barn*

FN:s barnkonvention skall efterlevas och övergrepp mot barn med kraft bekämpas. I Sverige har den polisanmälda misshandeln mot barn mer än fyrdubblats sedan år 1981. Det är mot den bakgrunden som regeringen i december 1998 tillsatt en parlamentarisk kommitté för att utreda frågan om barnmisshandel och därmed sammanhängande frågor. Kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2001. Det är regeringens målsättning att utredningens arbete skall bidra till att skapa bättre förutsättningar för

att förhindra att barn misshandlas, för en bättre samverkan mellan de verksamheter som skall utreda och åtgärda barnmisshandel, för förbättrad kunskap hos berörda yrkesgrupper och för bättre möjligheter till stöd och hjälp till berörda.

Det internationella samarbetet när det gäller att bekämpa spridningen av barnpornografi har väsentligt förbättrats under senare tid, såväl när det gäller enskilda fall som när det gäller kartläggning av problembilden och ett problemorienterat arbetssätt. Trots sträng lagstiftning har barnpornografi fått en allt större global spridning via Internet. Det internationella samarbetet på området är därför betydelsefullt och vidareutvecklas framför allt genom insatser inom polis- och åklagarväsendet.

Regeringen har redan under våren 1999 överlämnat ett förslag till riksdagen (prop. 1998/99:133) som innebär att det införs en möjlighet att förordna en särskild företrädare för barn i vissa fall. Syftet är att stärka barnets rätt, förebygga fortsatt brottslighet och underlätta utredning och lagföring i fall där en vårdnadshavare eller annan närstående misstänks för brott mot ett barn.

Enligt de offerundersökningar som regelbundet genomförs av Statistiska centralbyrån är unga personer – i barnkonventionens mening barn – en av de grupper som löper störst risk att utsättas för våld och hot på offentliga platser. Andra självdeklarations- och offerundersökningar bekräftar bilden att många unga riskerar att utsättas för brott i olika miljöer. Regeringen gör bedömningen att det finns möjligheter att genom utvecklade insatser på detta område förebygga både utsatthet för brott och framtida brottslighet.

**Grov organiserad mc-brottslighet*

I Sverige liksom i andra nordiska länder har under ett antal år en grov organiserad brottslighet med anknytning till vissa motorcykelklubbar vuxit fram. Brottsligheten har bl.a. för några år sedan tagit sig uttryck i särskilt allvarliga våldsdåd som inte bara drabbat rivaliserande klubbar utan också andra i samhället. På grundval av regeringens förslag i proposition 1997/98:181 Ökade möjligheter att ingripa mot vissa mc-klubbar, m.m. har det nyligen beslutats om lagändringar som ökar möjligheterna att ingripa mot vissa mc-klubbar. Bl.a. blir det lättare att genomföra husrannsakan i lokaler som används av kriminella och inkassoverksamheten ges en starkare reglering. Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté som har i uppdrag att över-

våga om det bör bli straffbart att aktivt delta i en organisation som sysslar med brottslig verksamhet. Brottslighet av detta slag ges även fortsättningsvis stor uppmärksamhet i brottsbekämpningen. Den kunskapsöversikt om kriminella mc-gång som sommaren 1999 publicerades av BRÅ (Mc-brott, BRÅ-rapport 1999:6) utgör, liksom de redovisade åtgärderna, ett led i en fortsatt utveckling av arbetet för att bekämpa denna typ av brottslighet. Det problemorienterade arbetssätt som tillämpats av framför allt polisens kriminalunderrättelseverksamhet vidareutvecklas.

**Brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag*

Respekten för alla människors lika värde är grundläggande i en demokrati. Diskriminering och brottsliga angrepp mot personer på grund av deras ursprung eller sexuella läggning innebär ett angrepp på denna respekt.

Rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska yttringar skall förebyggas och bemötas med kraftfulla åtgärder. Samarbetet med Säkerhetspolisen och den öppna polisen på detta område har varit positivt och utvecklas vidare. Regeringen bedömer att det därutöver behöver vidtas ytterligare åtgärder inom rättsväsendet när det gäller sådana brott.

Ett sätt att motverka brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag och för att minimera de skador de ger upphov till är att säkerställa att de som arbetar inom rättsväsendet har god kunskap om såväl grunden för rasistiska, antisemitiska och homofobiska yttringar som om situationen för de grupper som utsätts för sådana brott. En sådan ökad kunskap är också ägnad att motverka fördomar som kan finnas om de grupper som utsätts för sådana brott. En i dessa frågor förbättrad grundutbildning och ökad kompetensutveckling liksom ett förbättrat samarbete i metodfrågor förutsätter ökad samverkan mellan rättsväsendets myndigheter. En central uppgift för rättsväsendet skall alltså vara att utveckla metoderna för hur denna typ av brott förebyggs och bekämpas och hur de som utsätts för sådana brott bemöts.

Utöver vad som redan nämnts när det gäller den brottsbekämpande verksamheten, bereds för närvarande rapporten Rasistiskt och främlingsfientligt våld (Ds 1998:35) inom Regeringskansliet.

På regeringens uppdrag pågår arbete för att överväga förändringar i lagstiftningen. Den tidi-

gare nämnda kommittén, som har till uppgift att överväga en kriminalisering av aktivt deltagande i en organisation som sysslar med brottslig verksamhet, skall också överväga andra frågor som rör brottslighet med rasistiska inslag. Kommittén skall vidare överväga frågan om att straffbelägga hets mot homosexuella. Utredningen skall redovisa sitt arbete senast den 31 oktober 2000.

I februari 1999 tillsattes en parlamentarisk utredning som har i uppdrag bl.a. att analysera och ta ställning till om de preskriptionstider som gäller för tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsbrott bör förlängas. I uppdraget finns också andra moment som kan få betydelse för framtida möjligheter att bekämpa rasism och antisemitism i grundlagsskyddade medier.

I juni 1999 tillsatte regeringen en utredning för att se över lagstiftningen om olaga diskriminering och tillämpningen av den. Syftet med utredningen är att åstadkomma en lagstiftning och en tillämpning av den som utgör ett effektivt medel mot diskriminering. Utredningen skall redovisa sitt arbete senast den 30 april 2001.

**Narkotikabrottslighet*

Missbruk av narkotika är en starkt bidragande orsak till förekomsten av brott och otrygghet i samhället. Vid sidan av den brottslighet som är förknippad med själva hanteringen av narkotikan, skapar missbruket och den illegala handeln en grogrund för annan kriminalitet. Att utveckla och förstärka de brotts- och drogförebyggande insatserna, särskilt bland ungdomar, samt i övrigt bekämpa narkotikabrottsligheten är därför en av de viktigaste kriminalpolitiska prioriteringarna.

Regeringen tillkallade under 1998 en narkotikakommission som skall utvärdera samhällets narkotikapolitiska insatser och föreslå effektiviseringar av narkotikapolitiken. Översynen skall omfatta såväl lagstiftningen på området som samhällets åtgärder i övrigt. Uppdraget skall redovisas före utgången av år 2000.

Kampen mot brottsligheten kräver internationellt samarbete – regeringens satsningar ökar

Regeringens ambition är att det svenska deltagandet i och de svenska initiativen inom det internationella samarbetet skall öka under de kommande åren. Målen även för detta arbete är att minska brottsligheten och öka tryggheten med höga krav på rättssäkerhet och rättstrygghet. Det ställer också större krav på nationell

samordning mellan verksamhetsområden och myndigheter liksom mellan departementet och rättsväsendets myndigheter.

Den ökade internationaliseringen och globaliseringen utgör en i grunden positiv utveckling. En större marknad och öppnare gränser ger möjligheter till utveckling för samhällen och individer. Men samtidigt får den grova och organiserade brottsligheten också ökade möjligheter att agera på en större marknad. En stor del av den verkligt allvarliga kriminaliteten begås i organiserade former och är av gränsöverskridande karaktär.

Det är ett förstahandsintresse för Sverige och andra rättsstater att med stor kraft bekämpa den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten. Detta kräver insatser på bred front i nära samarbete mellan länderna.

En huvudfråga är att utveckla det internationella polis- och åklagarsamarbetet, liksom samarbetet mellan andra organ inom rättsväsendet i skilda länder. Det kräver i sin tur att det internationella samarbetet i lagstiftningsfrågor utvecklas, så att nationella och internationella regelverk anpassas till dagens och morgondagens krav och så att rättsväsendets myndigheter i skilda länder kan kommunicera och samarbeta på ett effektivt och rättssäkert sätt.

**Det straffrättsliga samarbetet över gränserna skall förbättras*

Inom EU pågår också ett omfattande arbete med att förbättra såväl det polisiära samarbetet som samarbetet på den internationella straffprocessrättens område. Det gäller bl.a. utlämningsförfarandet och förutsättningarna för att bistå utländska åklagare och domstolar med bevisupptagning och olika former av tvångsmedel. EU har också antagit en handlingsplan mot organiserad brottslighet som nu håller på att genomföras.

Arbete pågår också inom Europarådet och FN för att ta fram nya instrument för ett förbättrat rättsligt samarbete över gränserna.

För att bättre kunna möta dagens och morgondagens behov när det gäller att bekämpa framför allt den gränsöverskridande brottsligheten, krävs gemensamma regler för det internationella samarbetet inom det kriminalpolitiska området. För Sverige är detta arbete högt prioriterat. Ny svensk lagstiftning för det internationella straffrättsliga samarbetet, som beräknas träda i kraft under år 2000, kommer att avsevärt förbättra Sveriges möjligheter att ge och få inter-

nationell rättslig hjälp i brottsutredningar och brottsmålsrättegångar.

**Schengensamarbetet leder till förbättrat polis-samarbete*

Sverige har tillträtt Schengenkonventionen med målet att, tillsammans med de övriga nordiska länderna, bli operativ medlem i Schengensamarbetet i slutet av år 2000. Personkontrollerna vid gränsen till de övriga Schengenstaterna avskaffas då och personer som vistas här i landet kan resa fritt mellan alla länder som deltar i samarbetet. Det innefattar samtidigt ett åtagande att bevaka de gränser som vetter mot länder utanför samsamarbetsområdet så effektivt att den fria rörligheten för personer inte innebär något hot mot ländernas inre säkerhet och ordning och så att icke önskvärda personer kan hindras att resa in. Vidare innefattas ett långtgående polisiärt samarbete, med bl.a. möjligheter för polisen att arbeta på grannländernas områden, t.ex. för att följa efter flyende brottslingar in på en grannstats territorium. För att kunna efterlysa efterspanade personer över hela området byggs ett effektivt datasystem upp. Regler om rättsligt samarbete bl.a. vad gäller utlämning av brottslingar och annan internationell rättshjälp i brottmål innefattas också.

Regeringen bedömer det svenska deltagandet i Schengensamarbetet som värdefullt. Den fria rörligheten för personer och myndighetssamverkan mellan olika länder kan ge stora vinster liksom samarbetet i övrigt. Särskilt värdefullt är det att kunna hålla samman alla de nordiska länderna i ett samsamarbetsprojekt som numera, sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande den 1 maj 1999, är helt knutet till EU. Det är en prioriterad uppgift att se till att Sverige kan anslutas till det operativa samsamarbetet.

**Öresundsförbindelsen kräver ökat samarbete med Danmark*

När Öresundsförbindelsen öppnas för trafik den 1 juli 2000 ökar samsamarbetet ytterligare mellan Sverige och Danmark. En särskild avtalsreglering krävs, inte bara därför att Öresundsförbindelsen bildar en landgräns i Schengenkonventionens mening, utan också därför att den blir en starkt trafikerad transportled mellan länderna.

Förhandlingar mellan Sverige och Danmark har pågått under 1999 om ett avtal som skall reglera polisarbetet på förbindelsen, bl.a. frågor om ingripanden mot brott och ordningsstörningar som sker där och om efterföljande av fly-

ende brottsling. Ett avtal beräknas vara klart under 1999.

**Europol – regeringen stöder förbättrat polissamarbete mot gränsöverskridande brottslighet*

Regeringen anser att inrättandet av den europeiska polisbyrån Europol är av stort värde för möjligheterna att bekämpa den grova och gränsöverskridande brottsligheten. Regeringens ambition är att stödja utvecklingen av Europols arbete och det viktiga och nödvändiga internationella polissamarbetet. Europol har byggts upp som ett europeiskt organ för mellanstatligt polisiärt kriminalunderrättelsesamarbete för bekämpning av internationell brottslighet.

I Europolkonventionen regleras vilka allvariga internationella brott som Europol är behörigt att ägna sig åt. Brott såsom olaglig narkotikahandel, människohandel, olaga handel med nukleära och radioaktiva ämnen, handel med stulna bilar samt brottslighet förknippad med illegal immigration är exempel. Europols mandat avses att utökas till bekämpning av terrorism och penningförfalskning. Sverige kommer att aktualisera frågan om en utökning av mandatet till att gälla också ekobrott.

**Det internationella samsamarbetet för att förebygga brott skall öka*

Regeringens intention är att tillvarata de utökade möjligheter till internationellt samsamarbete inom EU för att förebygga brott, som finns sedan Amsterdamfördraget trätt i kraft.

Regeringens avser att verka för att samsamarbetet inom EU när det gäller att utbyta kunskap om brottslighetens utveckling och orsaker, om olika åtgärders effektivitet och om pågående insatser och projekt, skall öka på ett planerat och effektivt sätt.

Sverige arbetar aktivt på detta område, såväl inom ramen för det arbete som pågår i EU:s olika rådsarbetsgrupper som inom det inofficiella nätverk av experter i brottspreventiva frågor som existerar i Europa och där BRÅ representerar Sverige. Genom att Sverige står värd för den europeiska tävlingen för brottsförebyggande projekt – European Crime Prevention Awards – i slutet av år 1999 och samtidigt samlar det inofficiella nätverket skapas förutsättningar för ett utökad samsamarbete.

I det internationella arbetet kommer regeringen på samma sätt som har gjorts i Sverige att driva frågan att brottsligheten inte kan bekämpas eller tryggheten ökas enbart med hjälp av lag-

stiftningsåtgärder eller repressiva insatser av polisväsende, åklagarväsende, domstolar och kriminalvård. Att öka samarbetet när det gäller prevention blir en viktig fråga för Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd år 2001.

**Samarbete med bl.a. Östersjöstaterna utvecklas*

Internationellt samarbete av stor betydelse förekommer inte bara inom ramen för EU och Schengenavtalet utan också med Östersjöstaterna. De nordiska länderna, Tyskland, de baltiska staterna, Polen och Ryssland bedriver ett brottsbekämpande samarbete inom ramen för Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet. Aktionsgruppen tillsattes av regeringscheferna i Österjöområdet 1996 och Sverige har sedan starten varit ordförandeland.

Inom ramen för aktionsgruppen genomförs ett konkret och praktiskt samarbete mellan ländernas polis-, åklagar-, tull-, skatte- samt kust- och gränsbevakningsmyndigheter. Åtgärder har vidtagits för att förbättra informationsutbytet mellan länderna, utöka det rättsliga samarbetet samt genomföra gemensamma utbildningar, undersökningar etc. Gemensamma operativa aktioner genomförs löpande mot bl.a. stulna fordon, narkotikasmuggling och illegal migration och människosmuggling. År 1998 inrättade regeringscheferna en operativ kommitté som har till uppgift att föreslå gemensamma operativa åtgärder samt ansvara för genomförandet av konkreta aktioner. Aktionsgruppens verksamhet har resulterat i att enklare och effektivare samsarbetsstrukturer har byggts upp. Aktionsgruppen kommer att fortsätta sitt arbete i nuvarande form fram till och med år 2000.

**Internationellt utvecklingssamarbete är av central betydelse*

En uppgift för rättsväsendet som blivit allt viktigare är att delta i internationellt utvecklingssamarbete. Sådant samarbete omfattar insatser såväl i närområdet som i andra länder i vilka insatser på rättsområdet är en viktig del av Sveriges utrikespolitik. I förlängningen innebär bistånd på rättsområdet ökad trygghet och säkerhet också för Sverige.

Under perioden 1999-2001 är Sveriges insatser på rättsområdet särskilt inriktade på ett fördjupat samarbete med grannländerna Estland, Lettland, Litauen och Polen. Samarbetet manifesterar Sveriges stöd för dessa länders strävanden att bli medlemmar i EU. Denna delvis nya inriktning av samarbetet och det förhållandet att insatserna

utförs av statliga myndigheter ställer nya krav på samarbetets utformning. Hösten 1998 påbörjades därför genomförandet av den nya modell för samarbete mellan rättsväsendet myndigheter och Sida som Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet föreslog i sitt delbetänkande (SOU 1998:86). Regeringsavtal om utvecklingssamarbete har träffats med de baltiska staterna och emotses med Polen. Till avtalen hör handlingsplaner med program och projekt som regeringarna åtagit sig att genomföra genom insatser av rättsväsendets myndigheter och med finansiering som handhas av Sida. Rättsväsendets myndigheter har blivit aktivt delaktiga i samarbetet med de baltiska myndigheterna och i arbetet med att utveckla effektiva arbetsformer för de statliga myndigheternas samverkan i detta samarbete. Arbetet samordnas i en styrgrupp med sekretariat i Justitiedepartementet.

3.5.3 Statsmakternas intentioner i fråga om utvecklingen av rättsväsendet 2001 och 2002

Rättsväsendet befinner sig som framgått mitt i en period av reformarbete. Myndigheterna inom rättsväsendet har hunnit olika långt. Generellt kan sägas att det fortfarande behövs betydande insatser både från statsmakterna och från myndigheterna själva innan verksamheten och organisationen inom rättsväsendet har utvecklats, så att det med fog kan hävdas att vi har ett rättsväsende som fullt ut är anpassat till 2000-talets förutsättningar och krav.

Regeringens ambition är att med fortsatt kraft driva moderniseringen, förändringen och effektiviseringen av rättsväsendet.

En utgångspunkt för det fortsatta arbetet är de slutsatser och förslag som Riksrevisionsverket i sina granskningar av flertalet av rättsväsendets områden tagit fram. Det arbete som redan påbörjats inom rättsväsendet att utveckla och definiera mätbara mål för verksamheterna bör kunna ge väsentligt förbättrade förutsättningar för effektiviseringar. En annan utgångspunkt är myndigheternas budgetunderlag. Polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet och kriminalvården har i budgetunderlag redovisat beräkningar av tillkommande resursbehov på sammanlagt 776 miljoner kronor år 2001 och 665 miljoner kronor år 2002.

Riksdagens justitiekommitté har vid behandlingen av 1999 års ekonomiska vårproposition (prop.

1998/99:100) framhållit vikten av att rättsväsendet har tillgång till medel för att kunna lösa sina uppgifter och för att verksamheten skall kunna utvecklas och moderniseras i enlighet med de mål statsmakterna har ställt upp. Det handlar då inte minst om att öka antalet poliser, säkra närpolisreformen, modernisera domstolsväsendet, effektivisera brottsutredningarna, fullfölja satsningen mot ekonomisk brottslighet, utveckla det internationella samarbetet och fortsätta att utveckla verksamheten inom kriminalvården (bet.1998/99: FiU20).

Regeringen avser att i 2000 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen när det gäller vilka ytterligare resursförstärkningar som behövs för att kunna fullfölja statsmakternas intentioner i fråga om utvecklingen av rättsväsendet.

För *polisväsendets* del handlar det särskilt om att vända den pågående minskningen av antalet poliser. Detta avses ske i två etapper. Först skall minskningen hejdas och därefter skall nås en nivå på antalet poliser som gör det möjligt att fullfölja närpolisreformen, öka andelen brott som klaras upp, förstärka gränskontrollen och utveckla det internationella polissamarbetet. Det behövs också en utveckling i fråga om teknikstödet.

Inom *åklagarväsendet* handlar det i första hand om att konsolidera och ytterligare utveckla det omfattande reformarbete som genomförts under de senaste åren. Uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten fullföljs och en ny organisation för bekämpning av miljöbrott införs.

Det påbörjade reformarbetet inom *domstolsväsendet* har nu kommit in i ett intensivt skede. På några års sikt kan reformarbetet förväntas leda till att vi får ett bättre och modernare domstolsväsende som samtidigt är mer effektivt. För att reformarbetet skall kunna drivas framåt behövs resursförstärkningar under de närmaste åren.

Kriminalvården har under de senaste åren genomfört rationaliseringar som motsvarar drygt 400 miljoner kronor. Detta har kunnat ske bl.a. genom att anstalter lagts ner, att platser avvecklats och att en ny lokal organisation införts. Samtidigt har kriminalvården haft att möta de krav som riksdag och regering ställt på att förbättra verksamheten i häktena, höja säkerheten i anstalterna och utveckla verksamheten. De ytterligare rationaliseringar som behöver göras skall genomföras utan att verksamheten drabbas.

3.6 Utgiftsutvecklingen

Tabell 3.2 Utgiftsutvecklingen
Miljoner kronor

	Utfall 1996	Utfall 1997	Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001 ²	Beräknat anslag 2002 ³
Polisväsendet	11 209	11 338	11 289	11 974	11 704	12 048	12 241	12 427
Åklagarväsendet	660	660	741	819	831	946	980	995
Domstolsväsendet	2 889	2 954	3 063	3 067	3 169	3 359	3 381	3 430
Kriminalvården	3 752	3 816	3 866	3 639	3 927	3 820	3 885	3 949
Kronofogdemyndigheten	1 289	1 217	1 303	1 310	1 342	1 342	1 363	1 385
Övrig verksamhet inom rättsväsendet	1 151	1 122	1 151	1 120	1 195	1 153	1 168	1 196
Totalt för utgiftsområde 4	19 950	21 160	21 413	21 929	22 168	22 667	23 019	23 382

¹ Inklusivt beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

² Motsvarar 22 672 miljoner kronor i 2000 års prisnivå.

³ Motsvarar 22 672 miljoner kronor i 2000 års prisnivå.

Rättsväsendets ekonomi har stabiliserats under 1998. Polisväsendet och åklagarväsendet har gått från stora underskott till en ekonomi i balans. Samtidigt har rättsväsendets samlade anslagssparande som vid ingången av budgetåret 1998 uppgick till drygt 1,1 miljarder kronor minskat under året med mer än 0,3 miljarder kronor. Framförallt har förbrukningen varit högre än anvisade medel inom domstolsväsendet och kriminalvården samt på anslaget för rättshjälpm.m. Vad gäller kriminalvården har anslaget dragits ner budgetåren 1998 och 1999 för att kriminalvårdens tidigare stora anslagssparande skall förbrukas. Neddragningen av kriminalvårdens anslag med sammanlagt 444 miljoner kronor har omfördelats inom rättsväsendet, huvudsakligen till polisväsendet.

Budgetåret 1999 är det ekonomiska läget inom rättsväsendet förhållandevis bra. Rättsväsendet har också i de senaste budgetpropositionerna tillförts omfattande resursförstärkningar, som framgår av tabell 3.3. Därtill har pengar omfördelats inom rättsväsendet enligt ovan.

Tabell 3.3 Resursförstärkningar
Miljoner kronor

	1998	1999	2000	2001
Budgetpropositionen för år 1998	200	200	200	200 ¹
Budgetpropositionen för år 1999		400 ²	250	300

¹ Den ramhöjning som beslutades för budgetperioden 1998–2000 ligger kvar år 2001 och framöver.

² I beloppet ingår engångsvisa resurser till polisväsendet om 200 mkr.

Trots detta finns det frågetecken inför framtiden. Myndigheternas prognoser för innevarande år visar att 1998 års utveckling håller i sig, dvs. att polisväsendets och åklagarväsendets ekonomier är i balans samtidigt som domstolsväsendet och kriminalvården förbrukar mer än anvisade medel. Detta leder till att det sammanlagda anslagssparandet minskar med nästan 700 miljoner kronor. Prognoserna för år 2000 visar på ett klart försämrade läge inför åren 2001 och 2002. Alla de stora myndigheterna utom kriminalvården kommer att förbruka mer än anvisade medel.

Utgiftsområdets ram tillförs i enlighet med regeringens förslag i 1999 års ekonomiska vårproposition 150 mkr 2000 - 2002. Förstärkningen och myndigheternas möjligheter att utnyttja anslagskredit gör att myndigheterna även under år 2000 kan fortsätta driva utvecklingsarbetet inom rättsväsendet. Det behövs som framhållits i 1999 års ekonomiska vårproposition ytterligare förstärkningar åren 2001 och 2002. Regeringen avser därför att i 2000 års ekonomiska vårproposition återkomma till riksdagen när det gäller vilka ytterligare resursförstärkningar som behövs för att kunna fullfölja statsmakternas intentioner i fråga om utvecklingen av rättsväsendet.

Regeringen föreslår att de nya resurserna fördelas inom utgiftsområdet enligt tabell 3.4. Av de tillförda medlen överförs en miljon kronor till utgiftsområde 2 anslaget B5 *Bokföringsnämnden* i enlighet med propositionen om ny bokföringslag (prop. 1998/99:130).

Tabell 3.4 Förslag till fördelning av de nya resurserna*Milljoner kronor*

Anslag	2000	2001	2002
A1 Polisorganisationen	21	26	26
B1 Åklagarorganisationen	13	23	23
B2 Ekobrottsmyndigheten	5	15	15
C1 Domstolsväsendet	110	85	85
Överföring till utg.omr. 2 anslaget B 5 Bokföringsnämnden	1	1	1
Summa	150	150	150

Vidare föreslås i denna proposition omfördelning av medel inom utgiftsområdet respektive mellan utgiftsområde 4 och andra utgiftsområden. Omfördelningen redovisas inom respektive anslagsavsnitt.

Sammantaget föreslår regeringen att den totala anslagsramen för utgiftsområde 4 fastställs till 22 667 103 000 kronor budgetåret 1999. För åren 2001 och 2002 beräknas anslagsramen till 23 019 080 000 kronor respektive 23 381 856 000 kronor. Regeringens förslag till anslagsfördelning inom utgiftsområdet framgår av respektive anslagsavsnitt.

4 Polisväsendet

4.1 Omfattning

Polisens verksamhet syftar till att förebygga och beivra brott, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.

I varje län finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten. För ledningen av polismyndigheten finns en polisstyrelse. Den består av myndighetens chef och det antal övriga ledamöter som regeringen bestämmer. Regeringen utser de ledamöter som utöver polischefen skall ingå i styrelsen.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har tillsyn över detta. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan. Styrelsen är chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen är också ansvarig myndighet för totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet m.m. vilken redovisas under utgiftsområde 6 Totalförsvaret.

4.2 Utgiftsutvecklingen

Tabell 4.1 Utgiftsutvecklingen

Milljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
10 760	11 460	11 119	11 507	11 687	11 864

¹ Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Förändringar

En ny ledningsorganisation har införts i polisväsendet. Länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten har upphört. Varje polismyndighet styrs nu av en polisstyrelse med ledamöter som nomineras av partierna och utses av regeringen. Rikspolisstyrelsen har ansvaret för tillsynen över polisen och har fått en utvidgad föreskriftsrätt.

Rekryteringen av nya poliser måste öka väsentligt för att det skall vara möjligt att fullfölja närpolisreformen, utveckla det problemorienterade arbetssättet, förbättra utredningsverksamheten, förstärka gränskontrollen och utöka det internationella samarbetet. Det innebär att utbildningskapaciteten vid Polishögskolan i Sörentorp måste utnyttjas maximalt och att det är nödvändigt att snabbt öppna utbildningsställen utanför Stockholm för att ytterligare öka kapaciteten. Rikspolisstyrelsen avser att öka intagningen vid Polishögskolan och öppna platser för polisiär grundutbildning på andra håll i landet. Redan nästa år kommer polisiär grundutbildning att öppnas i Umeå.

Riksdagen har slagit fast riktlinjer för hur rekryteringen och utvecklingen av chefer inom polisväsendet skall anpassas till polisväsendets behov av chefskompetens. Det begränsande kravet på juridisk examen för högre chefer har tagits bort.

Riksåklagaren har efter samråd med Rikspolisstyrelsen fastställt nya allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål. De innebär bl.a. att polisen har fått ett större ansvar för att leda förundersökningar i jämförelsevis enkla och medelsvåra ärenden medan åklagarna i större utsträckning kan koncentrera sig på de förhållandevis mer komplicerade brottsutredningarna.

Det ökar möjligheterna att använda polis- och åklagarmyndigheternas samlade resurser på ett mer effektivt sätt.

Alla myndigheter inom polisen och åklagarorganisationen skall ha ett operativt ansvar för miljöbrottsbekämpningen inom ramen för den nya miljöbrottsorganisationen (se avsnitt 5.5.1). Regeringen har för det ändamålet avsatt särskilda resurser till polisväsendet och åklagarorganisationen. Det skall hos polisen finnas kvalificerade utredare med specialistkompetens när det gäller utredning av brott mot miljön.

Sverige och de övriga nordiska länderna räknar med att bli operativa medlemmar i Schengensamarbetet under år 2000. Dessförinnan förutsätts bl.a. ett antal lagstiftningsåtgärder. En del av den lagstiftningen är också nödvändig för att reglera det polisiära samarbetet med Danmark på och i anslutning till Öresundsförbindelsen.

Huvudmannaskapet för polispersonal som tjänstgör i internationella fredsbefrämjande insatser överförs från Försvarmakten till Rikspolisstyrelsen. Det innebär att Rikspolisstyrelsen får ett samlat nationellt ansvar för att internationell polisiär verksamhet som rekrytering, arbetsgivar ansvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrin utveckling samt personalvård efter hemkomsten.

Regeringen har öppnat möjligheter att använda beredskapspoliser även när det inte är höjd beredskap eller behövs för Sveriges försvarsberedskap. Beredskapspoliser som ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring kan kallas in till polismyndigheterna vid särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Den nationella insatsstyrkan får ett breddat verksamhetsområde. Den skall i fortsättningen kunna sättas in när dess särskilda kompetens behövs. Den skall fortfarande organisatoriskt höra till Polismyndigheten i Stockholm, men den skall arbeta sammanhållet, ha en egen budget och en egen verksamhetsplan, som skall följas upp i en årlig verksamhetsberättelse. Rikspolisstyrelsen avser att ta ett fastare grepp om verksamheten än tidigare.

Av den ramhöjning på 150 miljoner kronor för rättsväsendet som aviserades i 1999 års ekonomiska vårproposition tilldelas polisen 21 miljoner kronor år 2000 och 26 miljoner kronor för år 2001 respektive år 2002.

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

Prioriteringar

Utvecklingen av polisverksamheten i närpolisområdena skall fortsätta med oförminskad styrka för att förebygga och beivra den brottslighet som drabbar människor i deras vardag och försämrar deras livskvalitet.

Det problemorienterade arbetssättet inom polisen skall utvecklas inom alla delar av polisens verksamhet. Ett problemorienterat förhållningsätt skall således genomsyra såväl bekämpningen av de allvarligaste brottstyperna - våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet - som all annan polisverksamhet. Satsningen på att höja kompetensen och utveckla nya arbetsmetoder för miljöbrottsbekämpningen skapar utrymme för att ägna det problemorienterade arbetssättet särskild uppmärksamhet på det området.

Polisens insatser för att förebygga och beivra våld mot kvinnor och barn skall intensifieras och förbättras. Polisen skall utveckla samarbetet på detta område med andra myndigheter, inom och utom rättsväsendet, och med frivilligorganisationer.

Rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott skall förebyggas och beivas. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen på detta område skall utvecklas vidare, liksom samverkan med övriga myndigheter inom rättsväsendet. De anställdas medvetenhet och kunskaper om denna brottslighet skall förstärkas.

Polisen skall förbättra och effektivisera utredningsverksamheten, såväl den som bedrivs i närpolisområdena som den som gäller särskilt svåra och komplicerade brott.

Satsningen på kompetensutveckling inom polisväsendet skall intensifieras. Det gäller såväl utvecklingen av ledning och styrning på olika nivåer som grund- och vidareutbildningen.

Polisen skall också utveckla IT-system för en effektiv och rationell administration, för korrekt och smidig resultatredovisning samt för stöd till verksamheten, inte minst för anslutningen till Schengens informationssystem.

Insatserna mot den gränsöverskridande brottsligheten skall förstärkas. Polisen skall vidta de åtgärder som behövs för en bättre gränskontroll och det utvidgade polissamarbete som följer av Sveriges anslutning till Schengen. Också arbetet med Europol, den europeiska polisbyrån, skall intensifieras.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Antalet anmälda våldsbrott har ökat med ca 1 000 till drygt 58 800 år 1998. De flesta polismyndigheter har genomfört särskilda insatser mot gatuvåld genom att bl a förstärka bevakningen i centrummiljöerna och utöka samarbetet med ordningsvakterna. Samtliga myndigheter har vidtagit åtgärder för att förebygga och beivra våld mot kvinnor och andra familjerelaterade våldsbrott. Ökningen i antalet anmälningar torde åtminstone delvis bero på polisens insatser och på att allmänheten har blivit mer benägen att anmäla brott.

Antalet anmälda brott med rasistiska inslag var i stort sett detsamma som år 1997. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen på detta område har enligt Rikspolisstyrelsen medverkat till att polismyndigheterna har kunnat förhindra brott i flera fall.

Antalet inkomna narkotikaärenden har ökat. Beslagen har ökat väsentligt. Över 80 % av de inkomna ärendena avsåg innehav eller eget bruk av narkotika. Det är också dessa anmälningar som har ökat medan registrerade smugglings- och överlåtelsebrott har minskat.

Utredningsbalanserna minskade med 12 % under året, medan andelen gamla ärenden i balansen (äldre än tolv månader) ökade från 22 till 24 %. Genomströmningstiderna blev längre medan andelen ärenden som redovisades till åklagare minskade.

En stor del av utredningsverksamheten bedrivs numera inom närpolisen, som ansvarade för hälften av alla ärenden som redovisades till åklagare.

Antalet anställda inom polisen sjönk under år 1998 med drygt 800 personer varav ca 350 poliser och 450 civilanställda. Polishögskolan antog 185 nya polisstudenter som började hösten 1998. De ca 70 polisstudenter som antogs 1997 inledde sin utbildning i januari 1998 och har gått ut i praktikutbildning i juni 1999.

Polisen har förbrukat 258 miljoner kronor mindre än vad som anvisats för verksamheten. Vid utgången av år 1998 hade polisen därför ett anslagssparande om 39 miljoner kronor.

4.3 Resultatbedömning

De övergripande målen för polisväsendet för år 1998 var att

- tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och rättstrygghet,
- förhindra eller upptäcka brott,
- se till att den som har begått brott identifieras och lagförs.

Följande verksamhetsmål ställdes upp för polisverksamheten:

- Kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova och gränsöverskridande brottsligheten, den mc-relaterade brottsligheten, brott med rasistiska inslag samt våld mot kvinnor.
- Polisverksamheten i närpolisorganisationen skall förstärkas och utvecklas. En huvuduppgift är att bekämpa vardagsbrottsligheten, d.v.s. de brott som drabbar enskilda och orsakar otrygghet i samhället.
- Det problemorienterade arbetssättet skall ligga till grund för allt polisarbete på alla nivåer. Den brottsförebyggande verksamheten skall växa och bli effektivare.
- Brottutredningsverksamheten skall bli effektivare.
- Polisens stöd till brottsoffer skall förbättras.
- Arbetsledningsfunktionen inom polisen skall stärkas.
- Polisen skall genom att höja kompetensen och utveckla rationella arbetsformer skapa förutsättningar för en effektivare verksamhet. Polisen skall påskynda utvecklingen av de nya IT-system som är nödvändiga för att kunna genomföra rationaliseringar och därmed frigöra resurser.

4.3.1 Det problemorienterade arbetssättet

Med ett problemorienterat arbetssätt avses ett långsiktigt, systematiskt arbete som utgår från kartläggning och analys av problemen, som fortlöpande dokumenteras och utvärderas och som kontinuerligt anpassas efter vad utvärderingen visar. Det är ett arbetssätt som bl.a. har resulterat i att flera polismyndigheter valt att in-

föra s.k. periodplanerad arbetstid, som syftar till att anpassa förläggningen av arbetstiderna efter verksamhetens krav.

Det problemorienterade arbetssättet har hittills främst utvecklats inom närpolisen. Problemorienterade insatser har vidtagits bl.a. mot krog- och nöjesrelaterad våldbrottslighet, våld mot kvinnor och annat familjerelaterat våld, ungdomsbrottslighet, rasism och brottslighet som kan knytas till kriminella mc-gäng.

Ett ofta använt mått på hur långt en polismyndighet har kommit i fråga om det problemorienterade arbetssättet är hur väl arbetstidens förläggning har anpassats till verksamhetens behov.

BRÅ och RRV har undersökt arbetstidsförläggningen inom polisen. Riksrevisionsverket har i tidigare utredningar (RRV 1996:64 del 1 "Hinder för ett effektivare resursutnyttjande") pekat på att tillämpningen av arbetstidsavtalet alltför mycket påverkats av personalintressen och att polisinsatserna inte anpassats till verksamhetens behov. I en särskild studie om arbetstidsförläggningen (RRV 1998:54 Polisens arbetstider) fann verket att de tillgängliga polisresurserna inte utnyttjades tillräckligt effektivt. Verket ansåg att den reaktiva traditionen, den hierarkiska och regelstyrda kulturen samt brister i arbetstidsförläggning och planering utgjorde de främsta hindren för genomförandet av ett problemorienterat arbetssätt.

BRÅ kom till liknande resultat när det gäller uttryckningsverksamheten inom Polismyndigheten i Stockholms län (När behövs polisen bäst? Stencil BRÅ, september 1998). BRÅ konstaterade att en relativt liten del av personalen i de enheter som ägnade sig åt övervakning och uttryckning tjänstgjorde när det var som mest besvärligt, nätterna till lördag och söndag (jfr avsnitt 4.3.2).

Rikspolisstyrelsen anser att det problemorienterade arbetssättet ännu inte fått fullt genomslag. De flesta poliser har fått utbildning i problemorienterat polisarbete och många delar av verksamheten bedrivs med problemorienterade inslag. För att arbetssättet skall kunna utvecklas ytterligare behöver verktygen för analys, planering, ledning och uppföljning förbättras.

4.3.2 Närpolisen

Kostnaden för närpolisen uppgick till 3 294 miljoner kronor eller 34 % av de totala resurserna.

Flertalet polismyndigheter tillämpar Rikspolisstyrelsens definition av närpolisen. Den innebär i korthet bl. a. att verksamheten skall vara organiserad inom ett geografiskt avgränsat område och bedrivs problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar i området. Poliserna i området skall arbeta mot brotts- och trygghetsrelaterade mål och tilldelas ett personligt ansvarsområde, i första hand ett geografiskt men även funktionella kan förekomma.

Antalet innevånare per närpolis är i det närmaste det samma som föregående år (1 425 personer år 1998 jämfört med 1 467 år 1997). I genomsnitt stod närpolisorganisationen för hälften av alla ärenden som polismyndigheterna redovisade till åklagare. Det är en ökning med 16 % jämfört med år 1997.

Anpassningen av närpolisens arbetstider till vad som behövs med hänsyn till risken för brott och ordningsstörningar rymmer fortfarande stor utvecklingspotential (se avsnitt 4.3.1). BRÅ har visat att endast 15 % av närpoliserna har periodplanerad arbetstid.

Frågan om att finna en balanserad avvägning mellan uttryckningsverksamhet och annan verksamhet är fortfarande i fokus. Polismyndigheten Värmland har valt att integrera uttryckningsenheterna med närpolisorganisationen och låter närpolisområdena svara även för ingripandearbetet. Erfarenheterna är enligt Rikspolisstyrelsen goda och fler myndigheter väntas följa efter.

En stor del av utredningsverksamheten bedrivs numera inom närpolisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har uppmärksammat att utredningsverksamheten tar en allt större del av närpolisens resurser och menar att det är nödvändigt att utredningsverksamheten effektiviseras för att inte hindra utvecklingen av övrig verksamhet.

Polishögskolan genomför för närvarande en bred brottsutredningsutbildning för närpolisen. Totalt kommer 400 närpoliser att genomgå central utbildning varje år under en treårsperiod.

I juli 1999 redovisade BRÅ den första delen av ett regeringsuppdrag att granska närpolisreformen och utvärdera polisens arbete med att bekämpa vardagsbrottsligheten. Rapporten (BRÅ-rapport 1999:8) bygger bl. a. på uppgifter från polisens verksamhetsstatistik och på intervjuer med närpolischefer och poliser i tio närpolisområden vid Polismyndigheten i Skåne.

Enligt BRÅ arbetar nu knappt 40 % av Sveriges poliser som närpoliser. Av undersökningen i Skåne framkom att närpoliserna tillbringar un-

gefar hälften av arbetstiden inne på närpolisstationen och 10 % åt fotpatrullering.

Över 80 % av närpoliserna i Skåne uppger att de i stor utsträckning själva styr över sitt dagliga arbete och lika många att de arbetar problemorienterat. Motsvarande andel bland poliser i utrycknings- och utredningsverksamhet var ca 45 respektive 30 %.

Av de närpoliserna som arbetar problemorienterat genomför så gott som alla kartläggningar och analyser av brottslighet och ordningsstörningar. Däremot är det bara drygt hälften av dem som följer upp det problemorienterade arbetet. De flesta närpoliserna dokumenterar sitt arbete dagligen eller veckovis. De använder sig dock inte av den samlade dokumentationen för närpolisen när de planerar sitt arbete. Hälften av närpoliserna uppger att dokumentationen i första hand används som redovisning till områdeschefer. En femtedel uppgav att de överhuvudtaget inte vet vad dokumentationen används till.

BRÅ drar slutsatsen att kvaliteten i det problemorienterade arbetssättet behöver utvecklas, särskilt när det gäller uppföljning.

BRÅ redovisar också en undersökning av närpolisens arbetstider vid fyra myndigheter. Den genomfördes under en månad år 1998 och visar att närpolisen i dessa myndigheter i hög utsträckning arbetar under kontorstid men också att mer än hälften av de poliser som är i tjänst under helgnätter är närpoliserna.

4.3.3 Ordning och säkerhet

Kostnaden för området ordning och säkerhet uppgick till 3 444 miljoner kronor eller 36 % av polismyndigheternas totala kostnader. Det är en ökning med 2 procentenheter jämfört med år 1997. Kostnaden varierar emellertid starkt mellan myndigheterna, från 21 till 50 % av de totala kostnaderna.

Antalet ingripandeärenden minskade något i förhållande till tidigare år men andelen utryckningar av högsta prioritet ökade från 13 till 15 %. Av dessa högprioriterade utryckningar hade 44 % en kötid under fyra minuter. Det är en minskning med två procentenheter jämfört med år 1997, men siffran varierar kraftigt mellan olika polismyndigheter, från 10 till 69 %. I Värmland, där polisen har avvecklat de särskilda utryckningsenheterna och låter närpolisen svara för ingripandeverksamheten, var siffran 54 % 1998, jämfört med 28 % år 1997.

Kostnaden för ingripandeverksamheten per högprioriterat ärende minskade något, till i genomsnitt drygt 11 300 kronor. Också här finns det stora skillnader mellan myndigheterna, från ca 1 500 kronor till ca 20 800 kronor. I Värmland kostade verksamheten 6 060 kronor per högprioriterat ärende, vilket är en minskning jämfört med år 1997 då kostnaden var 7 420 kronor.

Rikspolisstyrelsen har inte analyserat orsakerna till de stora skillnaderna mellan olika polismyndigheter när det gäller utryckningsverksamheten. Styrelsen anser att polismyndigheternas insatser på området är oförändrade i förhållande till föregående år och noterar att problemen med att finna en balanserad avvägning mellan utryckningsverksamheten och närpolisen kvarstår. Enligt styrelsen finns det utrymme för åtgärder som bättre tar tillvara de samlade resurserna.

4.3.4 Utredningsverksamheten

**Inkomna, avgjorda och balanserade ärenden*

Antalet inkomna ärenden ökade från ca 1 160 000 ärenden år 1997 till ca 1 170 000 ärenden år 1998. De balanserade ärendena minskade med drygt 23 000 ärenden eller med 12 %. Antalet ärenden minskade i 14 myndigheter och ökade i sju. Polismyndigheten i Stockholm svarade för nästan hälften av minskningen.

Trots de minskade balanserna ökade andelen balanserade ärenden som var äldre än tolv månader från 22 % vid utgången av år 1997 till 24 % vid utgången av år 1998. Variationerna mellan myndigheterna är stora, från 7 till 37 % gamla ärenden vid utgången av år 1998.

**Genomströmningstiderna*

Genomströmningstiderna blev längre inom nästan samtliga områden. Inom närpolisen ökade den genomsnittliga handläggningstiden från 66 dagar år 1997 till 72 dagar år 1998 och inom den kvalificerade kriminalpolisverksamheten från 93 dagar år 1997 till 143 dagar år 1998.

De längre utredningstiderna inom den kvalificerade kriminalpolisverksamheten beror enligt Rikspolisstyrelsen på att balanserna av äldre mål har arbetats av. Balansarbetningen påverkar genomströmningstiderna, eftersom den genomsnittliga tiden per avgjort ärende blir längre när andelen gamla ärenden bland de avgjorda ökar.

* *Samarbetet med åklagarna*

Antalet ärenden som redovisats till åklagare minskade från 192 482 ärenden år 1997 till 185 430 ärenden år 1998.

Tabell 4.2 Andel ärenden som redovisades till åklagare inom de prioriterade områdena och därav andelen lagföringar (åtal, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse) 1998.

	Andel som redovisats till åklagare	Andel lagförda av dessa
Våldsbrott	34%	60%
Ekobrott	60%	40%
Narkotikabrott	72%	41%

Totalt har lagföringsandelen (antalet ärenden i vilka beslut om strafföreläggande eller åtal förekommer, i procent av det totala antalet avslutade ärenden) ökat från 59 % år 1996 till 60 % år 1997 och 64 % år 1998. Vissa polismyndigheter har en hög andel ärenden redovisade till åklagare men en låg andel lagföringar.

* *Ansvarsfördelning mellan polis och åklagare*

Riksåklagaren fastställde i december 1997, efter samråd med Rikspolisstyrelsen, nya allmänna råd för fördelningen av förundersökningsledning mellan åklagare och polis (Riksåklagarens författningssamling 1997:12, FAP 403-5). Med den nya ansvarsfördelningen kan myndigheternas samlade resurser användas på ett mer effektivt sätt bl.a. eftersom polisen kan ges ett större ansvar för att leda förundersökningar i förhållandevis enkla och medelsvåra ärenden så att åklagarna kan koncentrera sig på de mer komplicerade brottsutredningarna.

Regelbundna samrådsmöten mellan polismyndigheter och åklagarkammare har införts. Där diskuteras operativa frågor samt kvalitets- och kompetensfrågor. Dessutom har mentorsverksamheten fortsatt och utvecklats.

Riksdagens revisorer har granskat bl.a. polis- och åklagarorganisationernas prestationer (Riksdagens revisorer, Rapport 1998/99:9). Revisorerna konstaterar att det är omöjligt att via kriminalstatistiken på ett enkelt sätt följa hanteringen av ett ärende inom rättsväsendet. Det går inte heller att utifrån statistiken mäta genomströmningstiderna för ärenden som lett till dom. Revisorerna har undersökt handläggningstiderna för samtliga brottsanmälningar under 1997 i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län där en person född 1973 varit skäligen misstänkt för misshandel. Vid undersökningstillfället i augusti 1998 hade 57 % av de totalt 341 ärendena

avskrivits medan 24 % fortfarande var öppna. Endast 18 % av ärendena hade lett till lagföring. De avslutade ärendena hade tagit mellan 185 och 233 dagar från anmälan till dom. Revisorerna anser att handläggningstiden för de aktuella ärendena är anmärkningsvärt lång. Många domare, försvarare och utredare som revisorerna intervjuat anser att förundersökningarnas kvalitet allmänt sett har blivit sämre under 1990-talet. Revisorerna ser allvarligt på den kritiken.

Flera myndigheter inom rättsväsendet har inlett samarbetsprojekt som syftar till att bl.a. minska genomströmningstiderna för vissa brottmålsärenden. Ett exempel är KLÖS-projektet (Kvickare Lagföring genom Ökad Samverkan) i Jönköpings län. Inom det projektet samverkar polis, åklagare, domstol och kriminalvård. Syftet är framför allt att markant minska genomströmningstiderna för utvalda brottstyper, bl.a. enklare fall av misshandel och tillgreppsbrott. Ett liknande samarbetsprojekt har inletts i Stockholms län mellan 6:e åklagarkammaren i Stockholm, polisen i Handen, Handens tingsrätt och frivården i Nacka/Haninge. Det är en försöksverksamhet som skall pågå i ett år. Inom projektet prioriteras bl.a. ärenden om våld mot kvinnor och andra våldsbrott.

Polis och åklagare har också i samarbete utvecklat olika modeller för kvalitetssäkring av brottsutredningsverksamheten. Exempel på sådana är de s.k. Östgöta- och Skövdemodellerna. Båda bygger på att utredningsmannen upprättar en kvalitetssäkringsrapport, som också fungerar som en checklista, i varje ärende. Kvalitetssäkringsrapporterna gör det möjligt att på ett enkelt sätt följa upp den brottsutredande verksamheten på enhetsnivå. På så sätt kan utredningsverksamheten analyseras och utvärderas, vilket är avgörande för en höjd effektivitet.

Enligt Rikspolisstyrelsen har polisens kompetens att leda förundersökningar ökat under året. Fortfarande finns det utrymme för att förbättra hanteringen av förundersökningsledningen ytterligare. Det utökade samarbetet med åklagarna anses ha varit värdefullt och fortsätter.

Antalet inkomna ungdomsärenden ökade kraftigt, från 22 723 år 1997 till 28 885 år 1998. Den genomsnittliga genomströmningstiden för ungdomsärenden ökade från 31 till 44 dagar. Rikspolisstyrelsen bedömer insatserna på ungdomsområdet som oförändrade och anser att utredningsarbetet på det området kan förbättras ytterligare. Styrelsen konstaterar att de generella åtgärder som polismyndigheterna har vidtagit för

att förenkla och rationalisera utredningsverksamheten har särskild tyngd när det gäller utredningar om ungdomsbrott.

* *Kriminalunderrättelsetjänsten*

När det gäller kriminalunderrättelsetjänsten anser Rikspolisstyrelsen att den har förbättrats samtidigt som den vid flera myndigheter ännu inte helt funnit sin optimala form. I takt med att underrättelseverksamheten utvecklats har bl.a. kartläggningen och identifieringen av vaneförbrytare förbättrats. De delar av den nationella underrättelsetjänstens verksamhet som är riktad mot polismyndigheterna kan förbättras ytterligare bl.a. genom ett snabbare och mer kontinuerligt informationsutbyte mellan nationell och lokal nivå.

4.3.5 Våldsbrottslighet

Polismyndigheternas kostnader för insatser mot våldsbrottslighet uppgick till 1 250 miljoner kronor eller 13 % av de totala kostnaderna. År 1997 var motsvarande kostnader 1 189 miljoner kronor eller 12 % av totala kostnaderna.

Antalet inkomna våldsbrottsärenden ökade under år 1998 med 2 procentenheter (1 046 ärenden) jämfört med år 1997 och med 7 procentenheter jämfört med år 1996. Antalet anmälda misshandelsbrott har ökat. Det gäller såväl inomhus som utomhus begångna brott. De anmälda misshandelsbrotten mot kvinnor har ökat mer än misshandelsbrotten totalt, med 5 procentenheter jämfört med år 1997 och 9 procentenheter jämfört med år 1996. Vid utgången av år 1998 fanns 5 197 öppna ärenden mot 5 831 vid utgången av år 1997. Genomströmningstiderna har ökat med i genomsnitt elva dagar, från 127 till 138.

* *Särskilda satsningar*

Särskilda insatser har riktats mot gatuvåld, våld mot kvinnor och övergrepp mot barn. Majoriteten av polismyndigheterna har ökat bevakningen i centrummiljöerna och förstärkt samarbetet med ordningsvakterna ytterligare. Likaså har samtliga polismyndigheter vidtagit åtgärder, såväl av repressiv som förebyggande karaktär, mot brott med inslag av våld mot kvinnor och annat familjerelaterat våld.

Samverkan med andra myndigheter och organisationer, såsom åklagare, landsting, kommuner,

länsstyrelser, kvinnojourer och brottsofferjourer, har vidareutvecklats.

* *Våld mot kvinnor*

I enlighet med regeringens uppdrag till bl.a. Rikspolisstyrelsen i december 1997 om åtgärder för att bekämpa våldet mot kvinnor har styrelsen lämnat en delrapport i juni i år. Styrelsen beskriver det brottsförebyggande arbetet, åtgärdsprogrammen, myndighetssamverkan, utbildningen och det internationella samarbetet på området. Styrelsen konstaterar att det på många håll i landet pågår ett koncentrerat utvecklingsarbete som syftar till att förändra attityder och förbättra bemötandet och omhändertagandet av kvinnor som utsatts för olika former av våldsbrott. Utvecklingsarbetet har bl.a. bestått i åtgärder som tar sikte på kortare handläggningstider och snabbare beslut, bättre risk- och hotbilsbedömningar samt ett mer samlat lokalt/regionalt åtagande, bl.a. i fråga om rehabiliterande insatser för alla inblandade parter.

* *Handel med kvinnor*

Till den nämnda rapporten har också fogats en lägesbeskrivning om handel med kvinnor. Av den framgår bl.a. att det under år 1998 inleddes förundersökning om koppleri som kan härledas till handel med kvinnor i fem fall, samtliga i de tre storstäderna. Totalt omfattar ärendena ett 20-tal kvinnor bosatta i Östeuropa. Rikspolisstyrelsen konstaterar att det förekommer handel med kvinnor i landet men att det än så länge är för tidigt att dra några närmare slutsatser eller göra ytterligare bedömningar.

* *Övergrepp mot barn*

När det gäller spridningen av barnpornografi har det internationella samarbetet utvecklats såväl i enskilda ärenden som när det gäller kartläggningen av problembilden. Utvecklingen av det datoriserade referensbiblioteket, som har visat sig mycket användbart, har fortsatt.

Polishögskolan har inlett en ny utbildning för utredning av sexuella övergrepp mot barn. Utbildningen riktar sig till åklagare och poliser.

* *Brottslighet med rasistiska inslag*

De största polisiära framgångarna i bekämpningen av brottslighet med rasistisk anknytning har noterats i samband med insatser vid särskilda händelser. Insatserna har genomförts med ett betydligt bättre kunskapsunderlag än tidigare.

Säkerhetspolisen har sedan 1993 ett uppdrag att kartlägga brott med inslag av rasism, antisemitism och homofobi. Under 1998 bedömdes totalt 2 083 anmälda brott som tydligt främlingsfientliga eller med rasistiska inslag, varav ca 19 % våldsbrott (rapporten *Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 1998*). Kartläggningen ger numera en total bild av sådan anmäld brottslighet, oavsett vilken bakgrund gärningsmannen eller offret har. Kartläggningen för år 1997 avsåg endast brott som begåtts av personer från majoritetsbefolkningen mot personer från minoriteten. Därför ingår i kartläggningen för år 1998 även uppgifter som gör det möjligt att direkt jämföra 1997 års statistik med den för år 1998. År 1997 anmäldes 1350 brott som var tydligt främlingsfientliga eller med rasistiska inslag, varav ca 15 % våldsbrott. Motsvarande siffra för år 1998 var 1795 anmälda brott, varav ca 16 % våldsbrott. Det är en ökning med ca 30 %. Kartläggningen visar dessutom att det under år 1998 anmäldes 109 brott med tydliga antisemitiska inslag och 154 brott med tydliga homofobiska inslag. Motsvarande siffror för år 1997 var 84 respektive 99 anmälda brott.

En rapport som ligger till grund för planering, ledning, insats och uppföljning av särskilda händelser med rasistiska inslag har utarbetats av den öppna polisen och Säkerhetspolisen (RPS Rapport 1998:1).

Vid en samlad bedömning anser Rikspolisstyrelsen att polismyndigheternas förmåga att upptäcka och bekämpa rasistisk brottslighet har förbättrats.

** Rikspolisstyrelsens bedömning*

Rikspolisstyrelsen anser att polismyndigheterna varit betydligt mer problemorienterade i sitt arbete med att bekämpa våldsbrottsligheten än tidigare år och att insatserna mot brott med inslag av våld mot kvinnor och familjerelaterat våld har förbättrats. Erfarenheten visar att ju närmare relationen är mellan gärningsman och offer och ju mindre skada brottet orsakat desto högre är mörkertalet. Genom insatser som ökar anmälningsbenägenheten förbättras förutsättningarna för en problemanalys av hög kvalitet som kan ligga till grund för fortsatta insatser. Styrelsen pekar på att sådana åtgärder i ett kort perspektiv kan leda till att den anmälda våldsbrottsligheten ökar.

4.3.6 Narkotikabrottslighet

Polismyndigheternas kostnader för insatser på narkotikaområdet uppgick till 592 miljoner kronor eller 6 % av myndigheternas totala kostnader. Andelen är detsamma som föregående år.

** Missbruket ökar*

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning har 1998 genomfört en drogvaneundersökning av elever i årskurs nio. Undersökningen visar att 6 % av flickorna och 9 % av pojkarna någon gång använt narkotika. Det betyder att den tidigare uppmärksammade ökningstrenden bland pojkar under 1990-talet förstärks. Polismyndigheternas redovisningar tyder på att användningen av ecstasy minskar. Många av de tidigare användarna har övergått till att använda amfetamin. Amfetaminmissbruket anses ha ökat och förekommer allt oftare i krogmiljöer. Cannabis anses vara den oftast missbrukade narkotikaklassade drogen. Många cannabismissbrukare rapporteras ha övergått till att även missbruka rökheroin, en drog som blivit allt vanligare bland ungdomar.

** Inkomna, avgjorda och balanserade ärenden*

Antalet inkomna narkotikabrottsärenden ökade något (från 21 979 ärenden år 1997 till 22 471 ärenden år 1998). Rikspolisstyrelsen erinrar om att ökningen i första hand speglar polisens aktivitet och insatser på området och inte en faktisk ökning av brottsligheten. Över 80 % av ärendena avsåg innehav eller eget bruk av narkotika. Andelen ungdomar under 18 år som misstänkts för narkotikabrott har också ökat något. Antalet beslag av narkotika har ökat kraftigt, från 11 849 beslag år 1997 till 13 531 beslag år 1998.

Den utgående balansen minskade vilket ledde till att genomströmningstiden ökade. Andelen ärenden som redovisades till åklagare var 72 % och av dessa lagfördes 41%, men andelen varierade kraftigt mellan myndigheterna (från 20 till 75 %). Antalet blod- och urinprov ökade och även andelen misstänkta under 18 år.

** Hur polisen arbetar mot narkotika*

De flesta polismyndigheter har organiserat narkotikabekämpningen i en myndighetsgemensam enhet för den grova brottsligheten och gatulangningsgrupper eller liknande grupper för bekämpningen på gatunivå. Dessutom bedrivs inom närpolisorganisationen såväl förebyggande arbete som spaning och utredning av narkoti-

kabrottslighet på gatunivå. Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet har vid flera tillfällen pekat på bristande effektivitet inom området, som beror på oklar ansvarsfördelning och brister i samarbete och samsyn mellan olika enheter inom polisen. Det har särskilt gällt zonen mellan gatunivån och den grova brottsligheten.

** BRÅ:s studie av narkotikabekämpningen*

BRÅ har undersökt två av polisens förebyggande strategier mot narkotikaproblemet bland ungdomar närmare (Ungdomar, droger och polisens insatser, 1999:1). Studien avser dels polisens intensifierade insatser mot innehav och bruk av narkotika, särskilt i nöjeslivet, dels polisens droginformation i skolan. BRÅ påpekar bl.a. att många som gripits inte har kunnat bindas till något brott. Rådet säger också att det inte är utslutet att intensifierade polisinsatser på kort sikt kan ha en positiv effekt - genom att minska en viss typ av brottslighet - men att de sannolikt bara har liten betydelse för drogkonsumtionen bland ungdomar.

När det gäller polisens droginformation i skolan anser BRÅ att polisen bör utveckla samarbetet med skolor där brott och andra sociala problem förekommer oftare än i andra skolor och att det för närvarande förefaller som polisens brottsförebyggande resurser i stor utsträckning läggs på skolor med relativt få problem.

** Amfetaminprojektet*

Inom EU har Sverige sedan år 1997 haft en drivande roll i det s.k. amfetaminprojektet, som syftar till att göra det möjligt att kemiskt analysera föreningar i amfetamin för kriminalunderrättelseverksamhet och brottsutredningar. Genom analyserna kan polisen identifiera producenten av narkotikan. Projektet, som är en fortsättning av det nordiska amfetaminprogrammet som Sverige deltagit i sedan mitten av 1980-talet, skall slutredovisas under 1999.

De preliminära resultaten från amfetaminprojektet visar att det öppnar stora möjligheter för brottsbekämpningen, i synnerhet för det strategiska arbetet med att kartlägga utbredning, ursprung och smugglingsvägar. För det operativa polisarbetet har framgångarna hittills varit begränsade, främst på grund av bristande nationell koordination i vissa medlemsstater.

** Rikspolisstyrelsens bedömning*

Vid en samlad värdering anser Rikspolisstyrelsen att resultatet av insatserna mot narkotikabrotts-

lighet är oförändrat i förhållande till föregående år.

4.3.7 Ekonomisk brottslighet

Ekobrottsmyndighetens verksamhet, som inleddes den 1 januari 1998, beskrivs i avsnitt 5.3.4. I det här avsnittet beskrivs ekobrottsbekämpningen under 1998 utanför Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län.

Kostnaderna för insatserna mot ekonomisk brottslighet var ca 117 miljoner kronor eller 1 % av myndigheternas totala kostnader.

Vid utgången av år 1998 fanns totalt 2 506 öppna ärenden. Det är drygt 200 ärenden mindre än vid utgången av 1997. Minskningen är särskilt tydlig i gruppen äldre ärenden, dvs ärenden som är mer än ett år gamla. Andelen lagföringar av totalt antal redovisade ärenden uppgick till 40 %.

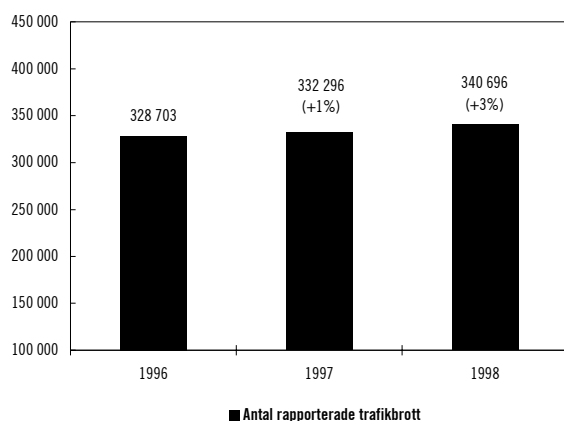
Balansavarbetningarna medförde att genomströmningstiderna ökade. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett ärende gick upp från 283 dagar under år 1997 till 297 dagar år 1998. Myndigheterna uppvisar stora variationer. Hos den myndighet som hade den kortaste handläggningstiden låg ärendena i genomsnitt 167 dagar och hos den med den längsta handläggningstiden 477 dagar. Det saknas en närmare analys av skillnaderna i handläggningstid.

Rikspolisstyrelsens bedömning är att insatserna mot ekobrottsligheten har blivit bättre och att polismyndigheternas förmåga att hantera miljöbrottsutredningar kan förbättras ytterligare.

4.3.8 Trafik

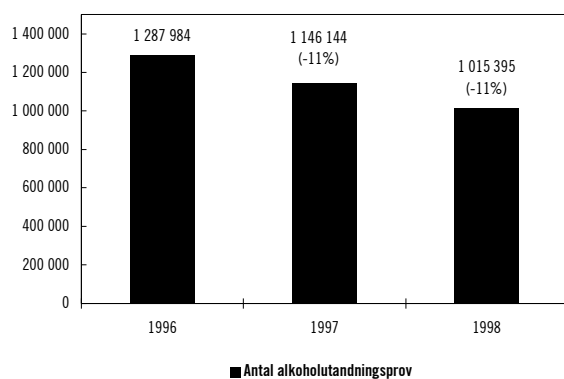
Kostnaden för trafikverksamheten uppgick till 887 miljoner kronor. Det motsvarar 9 % av myndigheternas totala kostnader, vilket är samma andel som föregående år.

Antalet rapporterade trafikbrott ökade under 1998.

Diagram 4.3 Antalet rapporterade trafikbrott

Såväl antalet rapporterade hastighetsöverträdelser som beteendebrott, t.ex. otillåtna omkörningar, ökade. Hastighetsöverträdelserna ökade med drygt 4 000 eller 3 % och beteendebrotten med drygt 28 000 eller 23 % jämfört med år 1997. Antalet fordonskontroller minskade däremot. Resultaten varierar påtagligt mellan polismyndigheterna. I resultatredovisningen har åtta polismyndigheter uppgivit att verksamheten inom området blivit bättre medan två myndigheter bedömt att den blivit mycket sämre under år 1998.

Antalet alkoholutandningsprov minskade ytterligare.

Diagram 4.4 Antalet alkoholutandningsprov

Andelen prov med positivt utfall - rattfylleribrotten - har alla tre åren uppgått till 1 % och således minskat till antalet.

Likaså har andelen trafikolyckor där de inblandade varit påverkade av alkohol eller droger i princip legat konstant mellan 2 och 3 %.

Betydande ansträngningar har gjorts för att trafikövervakningen i allt större utsträckning skall bidra till att målen i det nationella trafiksäkerhetsprogrammet skall kunna uppnås. En ny trafikpolisutbildning med en problemorienterad

inriktning har inletts under 1999. De mål som upp satts enligt överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen och Vägverket har uppnåtts när det gäller kör- och vilotidskontroller samtidigt som det återstår en del när det gäller flygande inspektioner och företagsbesök.

Rikspolisstyrelsens samlade bedömning är att polismyndigheternas insatser inom området under år 1998 har varit lika bra som eller något bättre än år 1997.

4.3.9 Stöd till brottsoffer och vittnen m.m.

Sex polismyndigheter har undersökt vad enskilda som utsatts för bostadsinbrott ansåg om det stöd som polisen givit dem. I genomsnitt har drygt 75 % uppgett att de varit nöjda med polisens stöd.

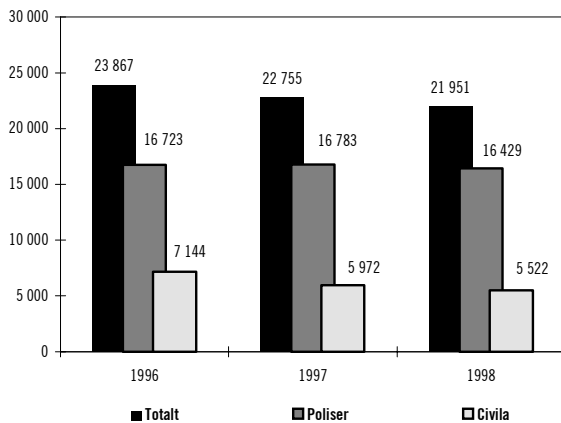
Antalet personer som begärt olika former av trygghetspaket som polismyndigheterna tillhandahåller för personer som är hotade har ökat och likaså andelen kvinnor av dem. Andelen av de sökande som beviljades trygghetspaket var 82 %, lika hög som 1997.

Polismyndigheternas samverkan med de lokala brottsoffer- och kvinnojourerna tycks numera vara väl utvecklad även om Rikspolisstyrelsen noterat skillnader mellan polismyndigheterna.

Rikspolisstyrelsen anser att polismyndigheternas stöd och hjälp till brottsoffer och vittnen har förbättrats jämfört med år 1997 samtidigt som det finns utrymme för ytterligare förbättringar, t.ex. när det gäller att på ett effektivare sätt ta till vara samhällets samlade resurser.

4.3.10 Personalförsörjning

Diagram 4.5 Antalet anställda



Vid utgången av år 1998 var 40 % av de manliga och 9 % av de kvinnliga poliserna 50 år eller äldre. Totalt var 19 % av polispersonalen (kvinnor och män) äldre än 54 år. Siffran varierar mellan myndigheterna från 12 till 33 %. I fyra myndigheter var 30 % eller mer av polispersonalen äldre än 54 år.

Av de anställda var 6 912 (31 %) kvinnor, av dem 2 807 poliser och 4 105 civilanställda. Det innebär att 17 % av poliserna och 74 % av de civilanställda var kvinnor. Av personalminskningen år 1998 utgjorde kvinnornas andel ca 65 %.

År 1998 började 253 polisstuderande den nya polisiära grundutbildningen. Av dem var 83 stycken, eller 33 %, kvinnor.

Rikspolisstyrelsens prognos över personalläges utveckling till år 2003 visar att antalet poliser beräknas minska med ytterligare ca 500 om inte intagningen av elever till Polishögskolan ökar väsentligt. Den förhållandevis höga medelåldern bidrar till att behovet av nyrekrytering är mycket stort. Dessutom medför åldersfördelningen inom polisen att pensionsavgångarna ökar avsevärt från och med år 2004.

För att kunna öka rekryteringen av polisstuderande avser Rikspolisstyrelsen att bygga upp en polisiär grundutbildning i samarbete med Universitetet i Umeå vid sidan av den nuvarande utbildningen.

Den del av arbetstiden som användes för vidareutbildningar av olika slag var 5 %, vilket var detsamma som föregående år. Vidareutbildningen i Polishögskolans regi ökade med nästan 40 % till 26 500 utbildningsdagar. Sammantaget sjönk den genomsnittliga kurskostnaden från 1 859 kronor år 1997 till 1 250 kronor per dag.

4.3.11 Regeringens bedömning

* *Rationalisering och utveckling i ett medborgarperspektiv*

Medborgarna har rätt att förvänta sig av rättsväsendets myndigheter att de skall tillhandahålla hög kompetens, servicenivå och tillgänglighet, snabb ärendehandläggning och ett effektivt resursutnyttjande. För att polisen skall kunna leva upp till dessa förväntningar på verksamheten pågår sedan några år tillbaka ett omfattande förändringsarbete inom polisväsendet. Detta arbete har inneburit att polisverksamheten har effektiviserats samtidigt som den lokala förankringen har förstärkts genom närpolisreformen. Det har i sin tur lett till att medborgarnas inställning till hur polisen sköter sitt arbete blivit mer positiv.

RRV:s rapport Hinder för ett effektivare resursutnyttjande (RRV 1996:64) har utgjort en utgångspunkt för polisens arbete med att effektivisera och rationalisera polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen har givit en samlad redovisning av rationaliseringsarbetet i mars 1998.

Enligt regeringens bedömning har polismyndigheterna drivit rationaliseringsarbetet med kraft och engagemang, särskilt med beaktande av de sparbetning och förändringskrav som ställts på polisväsendet under samma tid. Det finns utrymme för polisväsendet att ytterligare rationalisera sin verksamhet, i första hand inom de områden som RRV har visat på i sina rapporter. De rationaliseringssträvanden som pågår - med bl. a. ett utvecklat IT-stöd, samordnad administration och en mer verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning - avses därför fortsätta med oförminskad styrka. Dessutom ställer de allt snabbare förändringarna i samhället ständigt nya och förändrade krav på polisen och förutsätter en kontinuerlig anpassning både av organisation och verksamhet.

Regeringen har uppdragit åt RRV att granska och utvärdera rationaliseringsarbetet inom några polismyndigheter. RRV har valt att granska myndigheterna i Västra Götalands län, Värmlands län och Jönköpings län. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 1 december 1999.

* *Problemorienterat polisarbete*

En förutsättning för att polisarbetet skall utvecklas ytterligare är att polisen inom alla nivåer på ett systematiskt sätt tar till vara och beaktar de goda kunskaper som finns om förhållanden som orsakar brott eller på annat sätt påverkar brotts-

ligheten. Det problemorienterade arbetssättet, som skall genomsyra allt polisarbete, har hittills varit mest framgångsrikt inom närpolis- och kriminalunderrättelseverksamheten och förekommer också i andra delar av polisväsendet. Det finns ytterligare utrymme för problemorienterade arbetsmetoder inom många delar av polisverksamheten. Uppföljning, resultatanalys och införlivande av vunna erfarenheter i arbetet tycks vara den del av det problemorienterade arbetssättet som behöver utvecklas mest. Det återstår en kraftsamling för att nå fram till ett långsiktigt, väl inarbetat och effektivt problemorienterat arbetssätt från lednings- till fältnivå.

Arbetet med att anpassa polisens arbetstider till verksamhetens behov är viktigt för det problemorienterade arbetet. Ett instrument för en sådan anpassning är s.k. periodplanering, där ett schema fastställs för en kortare tid och med hänsyn till kända evenemang och till kunskaper om brott och ordningsstörningar. Flera polismyndigheter tillämpar periodplanering inom delar av verksamheten. Samtidigt är det fortfarande bara ca 15 % av närpoliserna i landet som periodplanerar arbetstiden.

Ett hinder för en optimal arbetstidsförläggning är den förhållandevis höga medelåldern bland polispersonalen. Den har bl.a. medfört att det har blivit vanligare att poliser på grund av hälsoskäl inte kan tjänstgöra nattetid, särskilt i yttre tjänst. Rikspolisstyrelsen har uppmärksammat frågan och överväger åtgärder inom arbetsmiljöområdet för att motverka problemen

Det framgår av RRV:s och BRÅ:s undersökningar att det fortfarande finns mycket att göra för att anpassa polisens arbetstider till verksamhetens krav. Det förutsätter att verksamhetsintresset beaktas i arbetstidsavtal på olika nivåer, samtidigt som befintliga resurser samordnas och utnyttjas på bästa sätt. De försöksverksamheter som pågår i bl. a. Polismyndigheten i Stockholm län och Polismyndigheten i Gotland, där personalen fått ett ökat ansvar för schemalaggningen, är av stort intresse för den fortsatta utvecklingen.

* *Närpolisen*

Regeringen konstaterar att närpolisreformen är av avgörande betydelse för att polisen skall kunna nå framgång i sitt arbete med att förebygga brott och i övrigt bekämpa den stora del av brottsligheten som drabbar enskilda människor och försämrar deras livskvalitet. Det innebär också att reformen är en viktig faktor för allmänhetens trygghet och förtroende för polisen.

Närpolisen har byggts ut med stor beslutsamhet på några få år och trots att polisen samtidigt har ställts inför sparkrav som inte varit obetydliga. Regeringens bedömning är att det nu på de flesta håll föreligger organisatoriska förutsättningar för att polisverksamheten i närpolisområdena skall kunna utgöra basen i verksamheten. Samtidigt finns det utrymme för att utveckla innehållet i verksamheten ytterligare. För att reformen skall kunna fullföljas är det nödvändigt att verksamheten i närpolisområdena får tillräckliga personella och tekniska resurser samt bättre metoder och rutiner för uppföljning och analys.

Det är i verksamheten på den lokala nivån som huvuddelen av alla de uppgifter som åläggs polisen i 2 § polislagen skall skötas. Därför skall det inom närpolisområdet finnas resurser för allt normalt polisarbete. Alla verksamheter i närpolisområdena - brottsförebyggande verksamhet, utredningar, utryckning m.m. - skall samordnas och integreras så att resurserna på bästa sätt anpassas till områdets behov. På så sätt kan närpolisen verkligen bli basen i polisväsendet. Med den utgångspunkten är det också ofta rimligt att bestämma de resurser som skall avsättas för denna verksamhet till en större del av samtliga polisresurser än de 30 % som vanligen har varit vägleddande för dimensioneringen av närpolisområdena.

* *Utredningsverksamheten*

Det är tillfredsställande att polisens balanser minskade under året.

Totalt minskade andelen ärenden som redovisades till åklagare. Det finns exempel på myndigheter som redovisat en hög andel ärenden till åklagare samtidigt som andelen lagföringar sedan är relativt låg. Det kan tyda på att det finns utrymme för att driva verksamheten på ett ännu effektivare sätt.

Genomströmningstiderna ökade genomgående i varierande grad. En förklaring till detta är avarbetningen av gamla mål.

Det är av största vikt att polismyndigheterna, genom fortsatt kompetensutveckling, fördjupat samarbete med åklagarna och organisatoriska insatser, verkar för effektivitet och kvalitet i utredningsverksamheten. Det är viktigt att uppmärksamma att arbetstidens förläggning kan vara ett sätt att effektivisera även denna verksamhet.

De framgångsrika insatser för att höja utredningskompetensen som har gjorts under senare år, med bl.a. åklagarmentor, har främst riktat

sig till närpolisen. Det finns skäl att nu pröva vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att främja kompetensutveckling och effektivisering inom övrig utredningsverksamhet. Här kan det utvecklingsarbete med kvalitetssäkringsmodeller för brottsutredningar som pågår i Östergötland och i Skövde ge intressanta förebilder. Det är också glädjande att den första etappen av Dur-Två, som är ett datoriserat stöd för förundersökningsprocessen, nu är klar.

* *Kriminalunderrättelsetjänsten*

Behovet av en väl fungerande och effektiv kriminalunderrättelsetjänst har ökat såväl nationellt som i det internationella samarbetet. Kriminalitet av gränsöverskridande karaktär har blivit vanliga samtidigt som brottsligheten numera ofta är av seriekaraktär och bedrivs enligt vad som skulle kunna liknas vid professionella och affärsmässiga principer. Samarbetet inom Europol syftar till att råda bot på de svårigheter som den utvecklingen medför för medlemsländernas nationella polisorganisation. Europol är ett kriminalunderrättelseorgan för medlemsländerna i EU genom vilket polisen får tillgång till de andra ländernas kriminalunderrättelser och ett bättre underlag för sin operativa verksamhet.

Kriminalunderrättelsearbetet har utvecklats och har i många fall varit framgångsrikt, bl.a. i kampen mot den organiserade brottsligheten som t.ex. mc-brottsligheten. Mera generellt har verksamheten haft en nyckelfunktion t.ex. när det gäller insatserna mot vaneförbrytarna.

För att den information som kriminalunderrättelsetjänsten kan tillhandahålla skall kunna användas på ett problemorienterat sätt är det nödvändigt att polisorganisationen i övrigt anpassar sin verksamhet till den typen av kunskapsunderlag. Utvecklingen av verksamheten och av samordningen med övrig polisverksamhet kommer därför att fortsätta. Lagstiftningen om kriminalunderrättelseregister som infördes den 1 april 1999 syftar bl.a. till att underlätta den fortsatta utvecklingen. Lagen innebär att polisen effektivare kan använda datorer för att lagra och bearbeta uppgifter. Den är också anpassad till det ökade internationella samarbetet.

* *Våldsbrottslighet*

Polisen har förtjänstfullt angripit våldsbrottsligheten på ett mer problemorienterat sätt än tidigare. Åtgärderna har särskilt riktats dels mot den krogrelaterade brottsligheten, dels mot våld mot kvinnor och annat familjerelaterat våld. Ett syfte

med insatserna är att öka anmälningsbenägenheten så att polisen kan ingripa på ett tidigare stadium. En ökning av antalet anmälda brott är positiv om den speglar en ökad anmälningsbenägenhet. Det ger polisen kunskaper om problembilden och möjlighet att minska den verkliga brottsligheten inom området.

Det är svårt att få en entydig bild av varför genomströmningstiderna har fortsatt att öka inom detta prioriterade område. Det visar enligt regeringens mening på vikten av att instrumenten för verksamhetsanalys utvecklas ytterligare. Regeringen fäster stor vikt vid de olika projekt som rättsväsendets myndigheter har inlett för att korta handläggningstiderna.

* *Rasistisk brottslighet m.m.*

Regeringen konstaterar att polisens insatser mot brott med rasistiska inslag förbättrats både när det gäller särskilda händelser och när det gäller det förebyggande arbetet. Det metodutvecklingsarbete som genomförts av Rikspolisstyrelsen tillsammans med Säkerhetspolisen kan tjäna som förebild inom flera andra områden.

Utvecklingen av den grova och komplexa kriminaliteten ställer hela tiden nya krav på framför allt polis och åklagare.

På sikt bör ett fördjupat samarbete mellan olika myndigheter leda till en effektivare bekämpning även av denna brottslighet.

* *Narkotikabrottslighet*

Resultatet av drogvaneundersökningarna är oroande, eftersom de uppvisar en tydlig ökning under 1990-talet av andelen pojkar som någon gång använt narkotika.

Regeringen konstaterar att polisen har redovisat ett gott resultat på narkotikaområdet. Antalet inkomna ärenden, verifikationsanalyser, misstänkta personer under 18 år, andelen ärenden som har redovisats till åklagare och antalet beslag har ökat, de senare väsentligt. Antalet ärenden i balans minskade, men genomströmningstiden har ökat.

Av de inkomna ärendena avsåg över 80 % innehav eller eget bruk av narkotika. Det bekräftar att anmälningar av sådana brott har ökat medan registrerade smuglings- och överlåtelsebrott har minskat. Polisens inriktning och fördelningen mellan olika nivåer av resurser för narkotikabekämpning liksom samordningen mellan nivåerna måste följas noga.

Det är viktigt att verksamheten regelbundet följs upp och analyseras så att arbetsmetoderna

kan vidareutvecklas och resultaten förbättras. Om även extern kunskap beaktas vid uppföljningen kan kvaliteten på den höjas ytterligare.

En viktig kunskaps- och informationsförmedling sker genom Polishögskolans narkotikacentrum, vars verksamhet riktar sig både mot polismyndigheterna och mot andra myndigheter, som socialtjänst och skolor.

Regeringen har bedömt att det finns ett behov av en sammanhållen översyn och utvärdering av de narkotikapolitiska insatser som gjorts under de senaste två decennierna. Därför tillkallades år 1998 en narkotikakommission med huvuduppgift att lägga fram förslag för att på lång sikt skapa bättre förutsättningar för samordnade och intensifierade insatser mot narkotikamissbruket (dir. 1998:18). Uppdraget omfattar såväl insatser för att förebygga narkotikamissbruk och rehabilitera missbrukare som rättsväsendets och tullens arbete med narkotikabekämpningen. En av narkotikakommissionens uppgifter är att analysera polisväsendets arbetsmetoder och eventuellt lägga fram förslag till förändringar. Uppdraget skall slutredovisas före utgången av år 2000.

I det internationella samarbetet bör ytterligare ansträngningar göras för att inom ramen för ett nytt projekt utnyttja erfarenheterna av det s.k. amfetaminprojektet på bästa sätt och vidta åtgärder för att överbygga de brister som framträtt under det nu avslutade projektet.

** Trafikövervakningen*

Polisens trafikövervakning har blivit mer effektiv. Antalet trafikolyckor har minskat något men antalet dödade har varit oförändrat de tre senaste åren. Den utvecklingen är inte tillräcklig för att nå det långsiktiga trafiksäkerhetsmålet i nollvisionsbeslutet med delmålet för år 2000 att sänka dödstalet till högst 400 och antalet svårt skadade till högst 3 700. Rikspolisstyrelsen analyserar tillsammans med Vägverket utvecklingen och resultaten hittills av trafikövervakningen och överväger förändringar i inriktning och metoder för det fortsatta arbetet för att pressa ned olyckstalen.

** Åtgärder till stöd för brottsoffer och vittnen*

En modern polisverksamhet utgår från ett medborgarperspektiv. Det är grundläggande för att medborgarna skall kunna känna förtroende för rättsväsendet. Det är viktigt att de som leder och arbetar inom rättsväsendets myndigheter ständigt beaktar att rättsväsendet är till för medborgarna och har till uppgift att värna de enskildas

rättstrygghet och rättssäkerhet. Medborgarperspektivet skall ständigt vårdas. Det synsättet har bl.a. varit vägledande för närpolisreformen och har lett till att medborgarnas förtroende för polisen ökat ytterligare på senare tid. Det är i sin tur avgörande för att verksamheten skall bli långsiktigt framgångsrik.

Medborgarperspektivet sätter fokus på polisens insatser till stöd och hjälp för brottsoffer och vittnen. Regeringen gör bedömningen att polisens insatser på detta område har förbättrats under de senaste åren och att den utvecklingen har fortsatt under år 1998. Polisens engagemang och kunskap har ökat samtidigt som informationen till brottsoffer och vittnen har förbättrats. Likaså har polisens samverkan med ideella organisationer som brottsoffer- och kvinnojourerna förbättrats. Enligt regeringens bedömning är det dock angeläget att ytterligare förstärka skyddet för hotade kvinnor och barn.

Rättsväsendets bemötande av dem som blivit utsatta för brott är en viktig del i moderniseringen av rättsväsendets myndigheter. Regeringen kommer att verka för att samhällets samlade resurser på det området i framtiden samordnas och används än mer effektivt (se avsnitt 4.6.4).

4.4 Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för år 1998 avseende myndigheten inom verksamhetsområdet.

4.5 Bedömning av personalkonsekvenser

Enligt regeringens bedömning är det nödvändigt att den pågående minskningen av antalet poliser vänds till en ökning och att dagens polisunderskott täcks genom kraftfulla åtgärder och tillräckliga resurstillskott (se avsnitt 4.6.6). Likaså bör antalet civilanställda öka fram till år 2002 med hänsyn till de uppgifter som polisen har att ansvara för, bl. a. den effektivare gränskontroll som är en förutsättning för Schengeninträdet.

Många av polisväsendets arbetsuppgifter ställer sådana fysiska krav att de förutsätter ett tillräckligt stort antal yngre polismän. Det är därför nödvändigt med en förnying av personalen bå-

de inom polispersonalen och bland de civilanställda.

Personalförsörjningsfrågorna behandlas också i avsnitt 4.6.6.

4.6 Pågående och planerade förändringar inom poliväsendet

Moderniseringen av rättsväsendet skall fortsätta med oförminskad kraft.

Den skall utgå från ett medborgarperspektiv och en helhetssyn på rättsväsendets uppgifter och funktionssätt. Det innebär att reformarbetet skall leda till höjd kompetens, snabbare handläggning, högre servicenivå och ökad tillgänglighet samt ett effektivare resursutnyttjande.

4.6.1 Polisverksamheten i närpolisområdena

** Närpolisen är polisverksamhetens bas*

Polisverksamheten i närpolisområdena skall vara basen i polisens verksamhet med huvuduppgiften att bekämpa den brottslighet som sänker livskvaliteten för dem som bor och verkar i området. Att polisen klarar den uppgiften är avgörande för allmänhetens tilltro till polisen och till rättsväsendet i övrigt.

För att insatserna mot brott och ordningsstörningar i närpolisområdena skall kunna öka krävs tillräckliga personella och tekniska resurser. Det krävs också kraftfulla kompetenshöjande åtgärder, bättre metoder för uppföljning och analys samt en bättre samordning och integration av det lokalt organiserade polisarbetet. Det polisarbete som utövas i närpolisområdena skall bedrivas med all den polisiära skicklighet, erfarenhet och professionalism som den svenska polisen är mäktig. Det är med den utgångspunkten som närpolisen kan bli en bra bas i polisverksamheten.

Koncentrationen av människor, näringsliv och nöjen till storstäderna medför att brottslighet och ordningsstörningar är vanligare i dessa områden än i andra delar av landet. Bland annat av det skälet fick polismyndigheterna i storstäderna en engångsvis förstärkning om 200 miljoner kronor 1999. Regeringen kommer att noga följa utvecklingen av polisens arbete för att förebygga och bekämpa brott i dessa områden.

** Inom närpolisen skall olika verksamheter och resurser integreras*

Regeringen uppmärksammar också att det finns tecken på att utrednings- eller utryckningsverksamheten på sina håll riskerar att hämma den brottsförebyggande verksamheten i närpolisområdena. För att hindra en sådan obalans är det nödvändigt att de olika verksamheterna i närpolisområdena samordnas och integreras så att alla resurser används på ett problemorienterat sätt och fördelningen av de totala resurserna på bästa sätt anpassas till varje områdes behov.

Flera polismyndigheter, t. ex. de i Värmland, Stockholm och Västra Götaland, arbetar med olika modeller för att lösa dessa viktiga frågor. Det är av strategisk betydelse att det utvecklingsarbetet fortsätter och intensifieras så att närpolisreformen inte stannar av. Det är också viktigt att erfarenheter av olika modeller sprids och tas tillvara.

För att det skall bli möjligt att vidareutveckla verksamheten är det också nödvändigt att utnyttja befintliga resurser på bästa sätt. Den breda satsning på närpolisens kompetens när det gäller brottsutredningar som nu genomförs på Polishögskolan är av stor vikt för kvalitet och effektivitet i utredningsverksamheten. Ett annat steg i den riktningen är Polishögskolans utbildning av civilanställda för att de i än större utsträckning än idag skall kunna delta i brottsutredningsverksamheten och på så sätt avlasta polispersonalen. Den kompetensförstärkningen bör framför allt närpolisens utredningsverksamhet ha nytta av.

** Ledning och ansvar skall utvecklas*

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

närpolischefernas möjligheter att styra verksamheten i riktning mot verksamhetsmålen.

** Samarbetet mellan närpolisen och åklagare skall utvecklas*

En aktiv ledning av förundersökningarna är av central betydelse för att kunna styra verksamheten och därigenom öka snabbheten och kvaliteten i utredningsarbetet. Regeringen fäster därför stor vikt vid de projekt som syftar till att ytterligare utveckla formerna för samverkan mellan polis och åklagare både med avseende på de enskilda brottsutredningarna och när det gäller prioriteringar, planering och utbildning.

Flera av projekten rör närpolisens och åklagarnas samverkan i utredningar av vardagsbrottslighet. Genom långtgående förstahandsåtgärder, förenklade förfaranden och bättre blanketthantering har genomströmningstiderna för utredningar av vardagsbrott kunnat minskas på flera ställen i landet. Den satsning på att utbilda närpolis i brottsutredning som nu har inletts på Polishögskolan kommer enligt regeringens mening också att leda till högre kvalitet och effektivitet i utredningsverksamheten.

4.6.2 Kampen mot organiserad och internationell kriminalitet

Regeringen gör bedömningen att det är nödvändigt att den svenska polisen tar en aktiv och effektiv del i det internationella polissamarbetet för att förebygga och bekämpa organiserad och gränsöverskridande brottslighet. Kompetens, arbetsmetoder och organisation inom polisen skall utvecklas med detta mål som en ledstjärna. Under de närmaste åren är det särskilt viktigt att utveckla polisens roll inom Schengensamarbetet och Europol.

**Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet*

Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet består av personliga representanter för regeringscheferna aktionsgruppen har sedan starten fokuserat sitt arbete på att öka och förbättra informationsutbytet mellan länderna, utföra gemensamma operativa aktioner, utveckla det rättsliga samarbetet samt tillsammans genomföra utredningar utbildningar, projekt etc. Ett gemensamt elektroniskt system för utbyte av information och gemensamma kommunikationscentraler med dygnetruntbvakning finns nu i samtliga

Östersjöländer. Gemensamma kontrollåtgärder och operationer mot produktion och smuggling av narkotika, illegal immigration och människosmuggling, fordonsstölder etc, genomförs löpande. För att underlätta det dagliga samarbetet mellan de brottsbekämpande myndigheterna har bl.a. projekt om vittnesskydd startats. År 1998 förstärktes det operativa samarbetet genom att Aktionsgruppen bildade en operativ kommitté med Sverige som ordförandeland. Den operativa kommittén fungerar som en sektorsövergripande expertgrupp i operativa frågor. Kommittén ansvarar också för samtliga konkreta operationer och aktioner. Den består av företrädare för brottsbekämpande myndigheter i Östersjöområdet, såsom polis-, åklagar-, tull-, samt kust- och gränsbevakningsmyndigheter.

Aktionsgruppens arbete kommer att fortsätta i sin nuvarande form till och med år 2000. Gruppen har på kort tid etablerat effektiva och användbara samarbetsformer. Sådana lättillgängliga, enkla samarbetsstrukturer med en operativ samverkan mellan gränserna är en förutsättning för att lyckas med kampen mot den organiserade brottsligheten. Regeringen anser att arbetet bör fortsätta även efter år 2000 med tonvikt på den praktiska och operativa samverkan som nu har etablerats. De svenska myndigheternas engagemang i den operativa kommittén är betydelsefullt för ett fortsatt effektivt samarbete.

** Polisen skall förbereda Sveriges inträde i det operativa Schengensamarbetet*

Sedan den 1 maj 1999 är Schengensamarbetet en del av Europeiska Unionen. Som framgått av avsnitt 3.5.2 räknar Sverige och de övriga nordiska länderna med att bli operativa medlemmar i Schengensamarbetet under hösten år 2000. Det innebär att personkontrollerna vid de inre gränserna upphör. De ersätts av bl.a. skärpt kontroll vid yttre gräns, inre utlänningskontroll, efterlysning- och spaningsregistret i Schengens informationssystem (SIS) samt polisiärt samarbete genom gränsöverskridande övervakning och efterföljande, informationsutbyte m.m.

Rikspolisstyrelsen har sedan september 1996 regeringens uppdrag att samordna polisväsendets åtgärder för anslutningen till Schengensamarbetet. För det uppdraget har styrelsen engagerat andra delar av polisväsendet.

För att Sverige skall kunna bli operativ medlem i Schengensamarbetet krävs att vår gränskontroll vid de yttre gränserna svarar mot de krav som de andra länderna rimligen kan ställa på

den. Gränskontrollen skall vara effektiv och tillförlitlig. Den skall omfatta både inrese- och utresekontroll och den skall äga rum vid alla flygplatser och hamnar som är gränsövergångsställen och där trafik förekommer med länder utanför Schengenområdet. Gränserna skall också i övrigt övervakas på ett sådant sätt att okontrollerade inresor försvåras. Det krävs också att SIS är utbyggt i sina nationella delar och att ett nationellt sambandskontor för den verksamheten har byggts upp.

För de kontakter med andra Schengenstater som föranleds av efterlysningar i SIS inrättas ett s.k. SIRENE-kontor inom Rikspolisstyrelsen. Enligt styrelsens planering skall kontoret integreras med funktionerna för Europol och Interpol och tillsammans bilda Rikskriminalpolisens nationella sambandskontor.

* Öresundsförbindelsen

När Öresundsförbindelsen öppnas för trafik den 1 juli 2000 intensifieras polissamarbetet mellan Sverige och Danmark. Öresundsförbindelsen bildar inte bara en landgräns i Schengenkonventionens mening utan kommer också att bli en starkt trafikerad förbindelselänk mellan länderna. Därför behövs en särskild avtalsreglering för det vardagliga polisarbetet på förbindelsen. Mellan de danska och svenska regeringarna pågår tillsammans med berörda myndigheter förhandlingar om ett avtal som skall reglera frågor bl.a. om vilka befogenheter dansk respektive svensk polis har att ingripa mot ordningsstörningar och brott som begås på Öresundsförbindelsen. Den gemensamma målsättningen är att ingripanden mot brott och ordningsstörningar bör kunna ske även på den andra statens territorium. Till detta kommer att fortsatt efterföljande av en flyende brottsling i enlighet med Schengenkonventionens regler skall kunna äga rum över Öresundsförbindelsen. Ett avtal beräknas vara klart att undertecknas under år 1999.

* Samarbetet inom Europol skall utvecklas

Den europeiska polisbyrån, Europol, har byggts upp av länderna inom EU som ett europeiskt organ för mellanstatligt polisiärt kriminalunderrättelsesamarbete för bekämpning av internationell brottslighet.

Förväntningarna på organisationen är högt ställda sedan organisationen nu övergått i permanent verksamhet från och med den 1 juli 1999. För polisens del kommer samarbetet inom Europol att innebära att den internationella kri-

minalunderrättelsetjänsten effektiviseras avsevärt. Det bör leda till att vi får en mer effektiv brottsbekämpning i Sverige när det gäller grov organiserad internationell kriminalitet.

Europols mandat är som framgått av redogörelsen i avsnitt 3.5.2, begränsat till vissa brotstyper. Europolkonventionen förutsätter att mandatet kan utökas. Regeringen avser att under året aktualisera frågan om att utöka Europols mandat till att även avse ekobrott.

* *En central kraftsamling skall göras för att bekämpa den organiserade brottsligheten*

En förändrad hotbild och nya arbetsmetoder – bland annat den under senare år utbyggda kriminalunderrättelseverksamheten – har aktualiserat frågan om ett utvidgat samarbete mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen. Av det skälet har regeringen i november år 1998 uppdragit åt en kommitté med parlamentariska inslag att utreda hur behovet av en central kraftsamling i kampen mot den organiserade brottsligheten bäst skall kunna tillgodoses.

Målet för utredningen är att säkerställa att den organiserade brottsligheten kan bekämpas på ett effektivt sätt med hänsyn till det hot som den grova och internationella brottsligheten utgör mot landet och människorna. Kommittén skall bl.a. belysa rikskriminalpolisens och Säkerhetspolisens roller och pröva om gränsdragningen mellan dessa båda polisorgan bör förändras. Samarbetet mellan den öppna polisen och Säkerhetspolisen är också viktigt för kampen mot rasism och främlingsfientlighet.

Också frågan om den demokratiska insynen i och kontrollen av den centrala polisverksamheten skall behandlas av kommittén. Det betyder bl.a. att Registernämndens sammansättning och framtida verksamhet skall övervägas. Utredningsarbetet skall redovisas senast den 31 december 1999.

* *Brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag*

Rasistiska, antisemitiska och homofobiska ytringar skall förebyggas och bemötas med kraftfulla åtgärder. Samarbetet mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen på detta område har givit goda resultat och skall utvecklas vidare.

För att kunna motverka brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag och minimera de skador som de ger upphov till krävs medvetenhet om problematiken. Anställda inom rättsväsendet behöver fördjupade kunskaper om

rasism, främlingsfientlighet och homofobi samt om de utsatta gruppernas situation. Rättsväsendets myndigheter skall samverka och höja de anställdas kompetens. En central uppgift skall vara att utveckla metoderna för hur dessa brott och gärningsmän skall hanteras samt hur de som utsatts för brotten skall bemötas.

**Ekobrott och miljöbrott*

Kampen mot den ekonomiska brottsligheten och miljöbrottsligheten skall fortsätta att utvecklas enligt vad som utvecklas närmare i det följande (se avsnitt 5.5.1 och 5.5.2).

4.6.3 Skyddet för kvinnor och barn

En stor del av våldet i samhället utövas i hemmet mellan nära anhöriga. Offret är ofta en kvinna eller ett barn. Polismyndigheterna har inlett ett ambitiöst utvecklingsarbete för att bekämpa det familjerelaterade våldet. Fortfarande lever dock många kvinnor och barn i miljöer som präglas av hot och våld utan att få tillräcklig hjälp från rättsväsendet. Det är därför en angelägen uppgift att fortsätta och intensifiera det arbetet för att förstärka skyddet för hotade kvinnor och barn.

Det krävs ett långsiktigt och systematiskt arbete för att kvinnor och barn som utsatts för våld eller hot skall våga söka hjälp och anmäla brotten. Det finns anledning att tro att de insatser som polisen gjort på detta område har lett till en ökad anmälningsbenägenhet och till minskade mörkertal. För att bekämpa brottslighet av detta slag krävs också samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna liksom samverkan med andra myndigheter och med frivilligorganisationer. Polisen måste vidareutveckla sina metoder för att t.ex. säkra bevisning och bedöma den aktuella hotbilden. En skyndsam handläggning kan vara avgörande för att hindra ett våldsangrepp.

Regeringen har i regleringsbrevet för år 1999 uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Riksåklagaren se över och förbättra rutiner i ärenden om besöksförbud (se avsnitt 5.5.4).

Antalet polisanmälda fall av barnmisshandel har mer än fyrdubblats sedan 1981. Regeringen har därför i december 1998 tillsatt en kommitté för att utreda möjligheterna till bättre förebyggande åtgärder, samverkan mellan myndigheter och bättre stöd och hjälp till berörda.

När det gäller spridningen av barnpornografi har det internationella samarbetet utvecklats så-

väl i fråga om enskilda ärenden som när det gäller kartläggning av problembilden. Utvecklingen av det datoriserade referensbiblioteket har fortsatt och gemensamma internationella operationer genomförs. Rikspolisstyrelsen deltar aktivt i arbetet både inom Interpol och Europol. Inom Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet har riksåklagarna i Östersjöländerna tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att motarbeta handel med och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn. Rikspolisstyrelsen kommer att genomföra utbildningsinsatser för handläggare av barnpornografibrott från Baltikum.

År 1997 antog EU en gemensam åtgärd gällande handel med människor och sexuell exploatering av barn och för närvarande pågår inom unionen ett arbete med att få fram ett rättsligt instrument rörande barnpornografi på Internet. Sverige har en långtgående och sträng lagstiftning inom området. Samtidigt har dock barnpornografi fått en allt större global spridning bl.a. genom Internet. Det internationella samarbetet på området är därför betydelsefullt och skall vidareutvecklas.

Ungdomar riskerar i större utsträckning än de flesta andra grupper att utsättas för våld och hot på offentliga platser. Regeringen anser att det finns goda möjligheter att förebygga sådana angrepp genom bl.a. polisinsatser i samverkan med andra myndigheter. Med sådana insatser minskar både risken för att ungdomar utsätts för brott och risken för att de utvecklar kriminella beteendemönster.

4.6.4 Skydd för brottsoffer och vittnen m.m.

Att vittnen och brottsoffer kan känna sig trygga så att de vågar anmäla brott och berätta vad de sett är av fundamental betydelse i en rättstat. Regeringen ser därför mycket allvarligt på försök att sabotera brottsutredningar eller rättegångar genom att påverka vittnespersoner, alltså brottsoffer, vittnen och medansvariga genom våld eller hot.

För att ytterligare förstärka samhällets insatser på detta område avser regeringen att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i samråd med Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen utarbeta ett nationellt handlingsprogram för skydd av vittnespersoner. Handlingsprogrammets syfte skall vara att samordna de insatser som behövs för att skydda vittnespersoner från repressalier och hot i

anledning av deras medverkan i brottsutredningar. Samordning bör ske mellan de olika inblandade myndigheterna, såväl på central som på lokal nivå. Enligt regeringens bedömning är det viktigt att förbättra de metoder som används i dag, men också att hitta nya vägar för att öka tryggheten för vittnespersoner.

4.6.5 Problemororienterat arbete

** Det problemorienterade arbetet skall fortsätta att utvecklas*

Traditionellt har polisen varit inriktad på att reagera först då ett brott har begåtts. Sedan ett antal år pågår en omställning som innebär att polisen i större utsträckning skall inrikta arbetet på att förebygga eller förhindra brott.

Regeringens nationella brottsförebyggande program "Allas vårt ansvar" är en självklar utgångspunkt för den utvecklingen. Den lokalt förankrade verksamheten, där de enskilda medborgarnas engagemang tas till vara, är en hörnsten i det brottsförebyggande arbetet, där polisen skall spela en aktiv och pådrivande roll.

Regeringen anser att det problemorienterade arbetssättet har utvecklats på ett tillfredsställande sätt samtidigt som många myndigheter har en bit kvar till målet att det skall ligga till grund för all polisverksamhet. Hittills har det i första hand varit inom närpolisen och kriminalunderrättelseverksamheten som arbetet har styrts och bedrivits på ett problemorienterat sätt. Det förekommer problemorienterade inslag också inom andra delar av polisväsendet. Det återstår på många håll en del arbete för att åstadkomma ett långsiktigt, väl inarbetat och effektivt problemorienterat arbetssätt från lednings- till fält-nivå.

Numera finns det också nya exempel på handledningar och litteratur som beskriver arbetssättet. Senast har Rikspolisstyrelsen publicerat en rapport som beskriver hur polisen i Värmlands län utvecklat det problemorienterade polisarbetet (Värmlandsmodellen - Så utvecklar vi problemorienterat polisarbete, 1998). En bredare satsning på vidareutbildning i ämnet genomförs på Polishögskolan och även lokalt. Dessutom har den nya grundutbildningen en tydligt problemorienterad inriktning. Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att den teoretiska kompetensen har ökat markant under de senaste åren.

Regeringen konstaterar att det inom polisen finns omfattande kunskaper om vilka individer och faktorer som genererar brott. Dessutom vet polisen ofta när, var och hur brotten har begåtts och inte sällan också varför. En del av dessa kunskaper vinner polisen genom sin egen verksamhet. Annat kan inhämtas i samverkan med andra myndigheter och organ.

Ofta är kunskaperna spridda i polisorganisationen och inte sammanställda på ett systematiskt sätt. Det kan hindra en genomgripande problemanalys, vilket medför att inriktningen av verksamheten saknar tillräckligt kunskapsunderlag. Ibland saknas också ett fullgott underlag för utvärdering av åtgärderna. Sammantaget påverkar det effektiviteten negativt på flera sätt. Brott äger rum som skulle kunna ha förhindrats, polisen arbetar på områden som någon annan i själva verket skulle ha varit bättre lämpad för och insatserna kan få en olämplig inriktning med t.ex. akuta åtgärder som inte angriper det grundläggande problemet. Regeringen understryker vikten av att det betydelsefulla arbetet fortsätter och att de återstående hindren för det problemorienterade arbetssättet undanröjs.

4.6.6 Personalförsörjning och kompetensutveckling

** Fler poliser skall rekryteras och en filial till Polishögskolan inrättas*

Antalet anställda inom polisen har fortsatt att minska. Under år 1998 minskade antalet poliser med ca 350 och de civilanställda med ca 450. Vid årets utgång uppgick antalet poliser till 16 429.

Vid samma tidpunkt var 253 polisstuderande under utbildning.

I en prognos över personalläget fram till år 2003 har Rikspolisstyrelsen bedömt att antalet poliser kommer att minska ytterligare från dagens nivå. Bedömningen grundar sig på uppgifter från myndigheterna som baserar sig på de budgetförutsättningar som myndigheterna hade.

Rekryteringsbehovet påverkas på längre sikt också av den förhållandevis höga medelåldern och att personalrörligheten kan förväntas öka bland framför allt de yngre poliserna.

Statsmakterna har tidigare slagit fast att det behövs minst 16 700 poliser. Enligt regeringens mening bör för framtiden antalet poliser inte fastställas en gång för alla utan bedömas med hänsyn till verksamhetens behov och förutsättningarna i övrigt vid varje särskild tid. Viktiga

förutsättningar för de närmaste åren är bl.a. statsmakternas intentioner att fullfölja närpolisreformen, utveckla det problemorienterade arbets sättet, förbättra utredningsverksamheten, förstärka gränskontrollen och utöka det internationella polissamarbetet. För att detta skall vara möjligt krävs att rekryteringen av poliser ökar väsentligt.

För att säkerställa kompetensförsörjningen inom polisväsendet är det enligt regeringens mening nödvändigt att utnyttja Polishögskolans utbildningskapacitet maximalt. Behovet av utbildningsplatser är emellertid så stort att det inte kan tillgodoses inom ramen för Polishögskolans nuvarande kapacitet.

Med hänsyn till behovet av ytterligare utbildningsplatser och till de särskilda rekryterings svårigheter som finns i glesbygdslänen bör enligt regeringens mening polisiär grundutbildning förläggas även till en eller flera andra orter. Rikspolisstyrelsens överläggningar med Umeå Universitet om att förlägga ett antal platser för den grundläggande polisutbildningen dit är ett led i en sådan utveckling, som kan underlätta rekryteringen av poliser till norra Sverige. Enligt regeringens mening kan det på sikt vara önskvärt att öka det totala antalet utbildningsplatser ytterligare genom att förlägga utbildning till ännu en eller ett par orter.

Arbetet med att säkerställa en lämplig resurs- och arbetsfördelning mellan poliser och annan personal bör under tiden fortsätta med oförminskad kraft.

** Chefsfunktionen inom polisen skall utvecklas*

Den 25 mars i år antog riksdagen regeringens proposition om chefsförsörjningen inom polisväsendet (prop. 1998/99:47). I propositionen redovisas riktlinjer för hur rekryteringen och utvecklingen av chefer inom polisväsendet skall anpassas till kraven på polisväsendets behov av chefskompetens. Där föreslås också att det begränsande kravet på juridisk examen för högre chefer skall tas bort. Justitiekommittén (bet. 1998/99:JuU18) underströk att det på ledningsnivå inom polismyndigheterna skall finnas kvalificerad allmänjuridisk kompetens och dessutom på olika nivåer den specialistkompetens på det juridiska området som verksamheten kräver.

Rikspolisstyrelsen har initierat försöksverksamheter på olika håll i landet och vidare utformat ett underlag för en principdiskussion om den framtida rekryteringen och utvecklingen av chefer inom polisen. Styrelsen föreslår ett system

där chefer kan rekryteras såväl internt som externt. Styrelsen slår fast att det inte är möjligt att i detalj ange de krav på kompetens som skall ställas på alla chefsfunktioner eller hur rekryteringen skall gå till. Därför bör polismyndigheterna åläggas att utarbeta personal- och kompetensutvecklingsprogram med planer för chefsrekrytering, chefsutveckling och karriärväxling. Programmen skall ligga till grund för myndigheternas planering och kan också sammanställas till en totalbild av chefsförsörjningen inom polisväsendet.

Genom att många av de högre chefsbefattningarna tillsätts av Rikspolisstyrelsen skapas förutsättningar för ett objektivt anställningsförfarande där kraven kan bedömas lika och på en jämn nivå. Rikspolisstyrelsen avser att följa upp myndigheternas verksamhet på området inom ramen för budget- och resultatdialogerna samt genom inspektionsverksamheten.

Samlad kunskap om chefsituationen inom polisen kommer att finnas hos Ledarskapscentrum, den särskilda enhet inom Rikspolisstyrelsen, som har byggts upp vid Polishögskolan för att tillgodose behovet av kompetens på chefsutvecklingsområdet inom polisväsendet.

Regeringen anser att Rikspolisstyrelsens utgångspunkter när det gäller utvecklingen av chefsfunktionen ligger väl i linje med de höga krav som måste ställas på chefer inom polisväsendet. Det är viktigt att det på lokal nivå, inom varje polismyndighet, finns ett uttalat och tydligt ansvar för chefsfrågorna. Flera polismyndigheter, bl.a. myndigheterna i Skåne och Värmland, har utformat egna chefsutvecklingsprogram med en hög ambitionsnivå.

Ett lokalt ansvar för chefsförsörjningen förutsätter att myndigheterna, särskilt de mindre, kan få stöd i det arbetet från central nivå. Likaså måste det på central nivå finnas instrument för att fortlopande följa upp och analysera utvecklingen. Den avdelning som är under uppbyggnad på Polishögskolan skapar förutsättningar för den nödvändiga centrala kompetensen på området.

Regeringen avser att i regleringsbrevet uppdra åt Rikspolisstyrelsen att redovisa hur chefsrekryteringen och chefsutvecklingen inom polisväsendet utvecklas och att analysera behovet av ytterligare åtgärder.

**Jämställdhet m.m.*

Rikspolisstyrelsens ambitionen för polisväsendet är att det skall finnas både kvinnor och män inom samtliga anställningskategorier och att

könsfördelningen inom alla kategorier skall bli jämnare. Särskilda satsningar görs för att öka antalet kvinnor i chefsställning samt för att ge särskilt stöd till kvinnliga chefer.

Polisväsendet har under året genomfört undersökningar om förekomsten av sexuella trakasserier mot kvinnligt anställda, såväl civilanställda som poliser. Rikspolisstyrelsen arbetar med ett handlingsprogram mot sexuella trakasserier.

** Komplement till polisen i glesbygd*

Stora delar av vårt land är så glest befolkade att det i realiteten saknas förutsättningar för att där upprätthålla en polisär närvaro av samma slag som i tätorterna. Det är enligt regeringens mening nödvändigt att förutsättningslöst pröva olika möjligheter att komplettera polisens insatser i sådana områden och vid särskilda tillfällen även i tätare bebyggelse.

Rikspolisstyrelsen har på regeringens uppdrag beskrivit förutsättningarna för att ta andra myndigheter eller icke polisutbildade personer i anspråk för uppgifter som normalt utförs av polis. Styrelsen redogör för de nuvarande förhållandena på området. När det gäller den framtida utvecklingen framhåller Rikspolisstyrelsen att ett system som skulle kunna betecknas som en reservpolis bör övervägas som ett komplement till den befintliga polisorganisationen, särskilt i glesbygdsområden. Ett sådant system skulle kunna bygga på den befintliga beredskapspolisorganisationen. Även andra lösningar bör prövas. En möjlighet kan t. ex. vara att fjällräddarna får ytterligare uppgifter av polisiär art i fjällområdet.

Efter beredning inom Regeringskansliet avser regeringen att ta ställning i frågan under år 2000.

4.6.7 Informationsteknik (IT)

** Modern informationsteknik skall hjälpa till att göra polisen effektivare*

Som ett led i rationaliseringsarbetet behöver polisen utnyttja de möjligheter som ny teknik erbjuder. Verksamheten kan på så sätt bli bättre och effektivare. Utvecklingen av IT-system syftar till att förbättra och effektivisera såväl kärnverksamheten som administration och resultatredovisning.

Den 1 april år 1999 infördes en ny lagstiftning om polisens register. Syftet har varit att anpassa lagstiftningen till den nya informationstekniken. Polisens arbete effektiviseras samtidigt som skyddet för enskildas integritet ligger på en hög

nivå. Enskildas möjligheter till insyn och kontroll i Säkerhetspolisens register förstärks genom lättnader i sekretessen. Polisdatalagen innehåller dels allmänna bestämmelser om polisens befattning med personuppgifter, dels särskilda bestämmelser om register. De särskilda bestämmelserna gäller kriminalunderrättelseregister, DNA-register, fingeravtrycks- och signalementsregister samt SÄPO-registret.

** Ett omfattande utvecklingsarbete*

Rikspolisstyrelsen har redovisat de åtgärder som vidtagits för att påskynda utvecklingen av nya IT-system som behövs för att rationalisera verksamheten. Styrelsen har också redovisat kostnader för IT-utvecklingen och gjort en bedömning av den rationaliseringseffekt som uppnåtts.

Den första etappen i etableringen av en för polisväsendet gemensam modern IT-miljö avslutades år 1998. Den nya kommunikationslösningen DART har skapat bättre förutsättningar för en effektiv kommunikation och rationell drift. Likaså har den nya basarbetsplatsen, som innebär att alla arbetsplatser inom polisväsendet kommer att vara lika, medfört att spridningen av nya system förenklats avsevärt. En första etapp av DurTvå, ett stöd för förundersökningsprocessen, är färdigställd och under senare delen av 1998 påbörjades arbetet med etapp två, som är ett stöd för tvångsmedelshanteringen.

Rutiner har också utvecklats för elektronisk överföring av uppgifter från polisens anmälningsregister RAR till åklagarnas ärendehanteringssystem Brådis, vilket innebär en avsevärd förenkling av åklagarväsendets kansliarbete.

Under 1997 upphandlades ett nytt stödsystem för polisväsendets kommunikationscentraler. Efter tester har systemet tagits i provdrift vid Polismyndigheten i Västmanlands län. Det kompletta systemet (med bl a telefoni- och radiointegration) kommer att provas vid Polismyndigheten i Västra Götaland under 1999.

Rikspolisstyrelsen ansvarar för alla förberedelser och åtgärder som är förenade med den operativa anslutningen till Schengensamarbetet, även teknikfrågorna. I december 1998 avslutades upphandlingen av Nationella Schengen Information Systems (NSIS). Sverige har de övriga nordiska ländernas uppdrag att leda och samordna arbetet med anpassning och driftsättning av den upphandlade produkten.

Kostnaden för nyutveckling och vidareutveckling av IT-system som är gemensamma för polisväsendet uppgick enligt Rikspolisstyrelsen

år 1998 till 171 miljoner kronor. Spridningen av DART har medfört vissa rationaliseringsvinster. Eftersom inga nya system i övrigt har driftsatts för kontinuerlig drift har inga ytterligare rationaliseringsvinster uppnåtts.

Regeringen har fattat beslut om utveckling av nya register för misstanke- och belastningsuppgifter. Till grund för beslutet låg krav på skydd för enskildas integritet, högre rationalitet och bättre förutsättningar för ett smidigt samarbete mellan myndigheterna inom rättsväsendet. Under 1998 försenades utvecklingen av registren och de har inte, som planerats, kunnat tas i bruk under första halvåret 1999. Projektorganisationen har nu omorganiserats och beslut har fattats att befintliga system skall millenniesäkras. Rikspolisstyrelsens målsättning är emellertid att de nya systemen skall kunna tas i bruk före årsskiftet.

Modern informationsteknik kan hjälpa till att utveckla verksamheten också när det gäller brottsutredningar. Det är därför glädjande att DurTvå har utvecklats planenligt eftersom det systemet syftar till att effektivisera utredningsarbetet genom att förkorta handläggningstiderna. Det är nu viktigt att de återstående etapperna utvecklas på samma sätt.

** Ett gemensamt system för mobil kommunikation*
Inom Regeringskansliet bereds för närvarande utredningens betänkande Ett tryggare Sverige, Ett gemensamt system för mobil kommunikation (SOU 1998:143). Utredningen har föreslagit att ett landstäckande gemensamt radiosystem baserat på TETRA-standard införs i landet och att följande myndigheter skall delta i ett sådant gemensamt nät:

- Ordning och säkerhet (polis och tull)
- Räddningstjänst (kommunal och statlig)
- Hälso- och sjukvård (landstingen)
- Försvarsmakten (för samverkan med civila myndigheter)
- Alarmeringen (SOS Alarm)

Dessutom föreslår utredningen att även övriga samhällsviktiga verksamheter, som har uppgifter under höjd beredskap och under svåra påfrestningar i fred, bör delta i det gemensamma nätet. Utredningen gör bedömningen att det är viktigt att beslut i frågan fattas inom kort, eftersom det förutses ta lång tid innan det nya systemet kan tas i operativ drift.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.6.8 Säkerhetspolisen och Registrernämnden

** Säkerhetspolisens verksamhet skall vara så öppen som möjligt*

Möjligheten till insyn i Säkerhetspolisens verksamhet har ökat. Den hemliga förordning som i vissa delar styrte Säkerhetspolisens registreringar har upphävts och ersatts av polisdatalagen (1998:662) som trädde i kraft den 1 april 1999. Samtidigt upphävdes den absoluta sekretess som tidigare gällt för bl.a. innehållet i Säkerhetspolisens register. Numera råder en presumtion för sekretess om inte tillräckligt starka skäl kan anföras för motsatsen. Förändringen innebär att det för första gången har blivit möjligt för enskilda att ta del av bl.a. sådana historiska uppgifter som i dag saknar betydelse för Säkerhetspolisens verksamhet.

Säkerhetspolisens strävan att redovisa sin verksamhet på ett så öppet sätt som möjligt har fortsatt. I sin öppna verksamhetsberättelse för 1998 har Säkerhetspolisen för första gången lämnat ut uppgifter om antalet anställda och dessutom visas en organisationstablå.

Registrernämnden konstaterade i sin verksamhetsberättelse för år 1998 och fram till den 1 april 1999 att det inte fanns anledning till anmärkningar mot Säkerhetspolisens sätt att sköta sina registreringar i SÄPO-registret.

Registrernämnden redovisade i december 1998 ett regeringsuppdrag från november 1997 att undersöka vissa frågor om hanteringen av personuppgifter i samband med personalkontroll enligt 1969 års personalkontrollkungörelse. Uppdraget kunde dock inte fullföljas helt. Nämnden fick därför i mars 1999 i uppdrag att utreda vilka som har drabbats i sina anställningsförhållanden på grund av att uppgifter ur Säkerhetspolisens register har lämnats ut och vilken skada de har lidit. Uppdraget skall redovisas senast den 31 maj 2000.

Som framgått kommer Registrernämndens framtida verksamhet att behandlas av utredningen om en central kraftsamling i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Regeringen beslutade i mars 1999 att tillsätta en kommission för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet. Syftet med kommissionen är att den

skall kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. Uppdraget är avsett att resultera i ett samlat, uttömmande och definitivt klarläggande av säkerhetstjänsternas inrikes verksamhet. Utredningsarbetet skall redovisas till regeringen senast den 31 augusti 2001.

4.6.9 Nationella insatsstyrkan

I juni 1999 överlämnade Rikspolisstyrelsen till regeringen en rapport (Ju 1999/3116) som behandlar vissa frågor om beredskapsstyrkan. Styrelsen fastslår att det även fortsättningsvis bör finnas en polisiär styrka med uppgift att bekämpa terroraktioner och att styrkans verksamhetsområde bör vidgas. Den nuvarande begränsningen till enbart terroraktioner har enligt Rikspolisstyrelsen medfört betydande tillämpningsproblem. Styrelsen föreslår därför att styrkan skall kunna sättas in i sådana fall där en polisoperativ bedömning visar att det är lämpligt på grund av de särskilda kunskaper som styrkans personal har. Någon formell begränsning av styrkans verksamhetsområde bör enligt styrelsen inte finnas.

Styrkan bör enligt Rikspolisstyrelsens förslag även i fortsättningen ha organisatorisk hemvist vid Polismyndigheten i Stockholms län. Inom polismyndigheten skall styrkan ha en särställning som innebär att den får arbeta sammanhållet, att den har en särskild budget och att den har en handlingsplan. Handlingsplanen bör enligt förslaget ange bl.a. vilken utrustning som måste finnas tillgänglig för att styrkan skall kunna fullgöra sin huvuduppgift. Handlingsplanen skall också följas upp med en årlig verksamhetsberättelse. Rikspolisstyrelsen skall enligt förslaget ta ett fastare grepp om verksamheten än tidigare.

Enligt förslaget bör det inte krävas något beslut av Rikspolisstyrelsen för att styrkan skall kunna tas i anspråk. En sådan prövning bör enligt styrelsen kunna göras av Polismyndigheten i Stockholms län på det sätt som vid interna eller externa förstärkningsrörelser av t.ex. piketen. För att betona att styrkan är en nationell resurs bör den kallas Nationella insatsstyrkan. Samtliga länspolismästare har enligt rapporten ställt sig bakom styrelsens förslag.

Regeringen och även justitieutskottet har tidigare understrukit att beredskapsstyrkans integ-

ration med piketen vid stockholmspolisen inte fick resultera i att den mycket höga kompetens som finns samlad inom beredskapsstyrkan tunnades ut (prop. 1996/97:1 och JuU 96/97:1 s 25).

Enligt regeringens bedömning har förutsättningarna för att bibehålla beredskapsstyrkans kompetens försämrats efter integrationen. Det är tydligt att de formella begränsningar som i dag finns beträffande styrkans verksamhetsområde är mindre lämpliga. De förslag som Rikspolisstyrelsen nu har lämnat bör ge goda förutsättningar för en gynnsam utveckling av styrkans fortsatta verksamhet. Regeringen avser därför att under hösten 1999 genomföra de förordningsändringar som behövs för att Rikspolisstyrelsens förslag skall kunna genomföras.

Regeringen noterar att Rikspolisstyrelsen har för avsikt att, efter samråd med Polismyndigheten i Stockholms län, se över de föreskrifter och allmänna råd som finns för styrkans verksamhet. Vidare avser Rikspolisstyrelsen att informera polismyndigheterna om den särskilda kompetens som finns vid styrkan och bevaka att myndigheterna inte av ekonomiska skäl avhåller sig från att använda styrkan. Regeringen har också inhämtat att Rikspolisstyrelsen avser att göra en särskild utvärdering av styrkans verksamhet när en tid förflutit efter det att de föreslagna ändringarna har genomförts.

4.6.10 Beredskapspoliser

Beredskapspolisen består av totalförsvarspliktiga som är krigsplacerade med civilplikt vid en polismyndighet. Verksamheten regleras genom lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordningen (1986:616) om beredskapspolisen. Beredskapspolis har hittills fått kallas in under höjd beredskap eller när Regeringen beslutat att det behövs för Sveriges försvarsberedskap. Beredskapspolisen skall framför allt delta i polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst.

Regeringen har nu (SFS 1999:726) öppnat möjligheten att använda beredskapspoliser även när det inte är höjd beredskap eller behövs för Sveriges försvarsberedskap. Beredskapspoliser som ingått avtal med Rikspolisstyrelsen om sådan tjänstgöring kan kallas in till polismyndigheterna då samhället utsatts för eller riskerar att utsättas för särskilt svåra och påfrestande situationer från ordnings- och säkerhetssynpunkt.

Regeringen beslutar på framställning av Rikspolisstyrelsen när beredskapspoliserna skall få kallas in. Begreppet ”särskilt svår och påfrestande situation” är avsett att täcka de situationer som ansetts utgöra svår påfrestning på samhället i fred. Detta begrepp finns analyserat i proposition Beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop, 1996/97:11) och i departementspromemoria Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred (Ds 1998:38)

De situationer där det kan bli aktuellt att kalla in beredskapspoliserna är framför allt sådana som medför allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner och därmed fara för många människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller fara för mycket omfattande skador på miljön eller egendom. Förändringarna träder i kraft den 1 oktober 1999 och är en del i regeringens arbete med beredskapen inför tusenårsskiftet.

4.6.11 Poliser i fredsfrämjande insatser

**Rikspolisstyrelsen tar över huvudmannaskapet för polispersonal som tjänstgör i internationella fredsfrämjande insatser*

I december 1996 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till riktlinjer för insatser med civilpoliser i internationell verksamhet (Civilpolisutredningen). Utredaren skulle bl.a. bedöma den framtida internationella efterfrågan av svenskt deltagande i insatser med civila poliser samt lämna förslag på hur verksamheten med svenska civilpolisinsatser kan organiseras och administreras. I betänkandet Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104) föreslog utredaren bl.a. att huvudmannaskapet för polispersonal i internationell fredsfrämjande verksamhet skall överföras från Försvarmakten till Rikspolisstyrelsen samt att det vid Rikspolisstyrelsen skall tillskapas en Polisens utlandsstyrka för vilken anställningsvillkoren är likartade dem som gäller för personal i utlandsstyrkan inom Försvarmakten.

I Sverige saknas enligt utredningen för närvarande ett samlat ansvar för den internationella polisiära verksamheten. Varken Rikspolisstyrelsen eller Försvarmakten har uttryckligen tilldelats ett sådant ansvar. Den nuvarande ordningen innebär istället att Rikspolisstyrelsen utför rekryteringen utan formellt uppdrag och att Försvarmakten ansvarar genom Försvarets internationella kommando (Swedint) för utbildning, utrustning och administration av poliserna under

den tid de ingår i utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Även om samarbetet myndigheterna emellan fungerar väl medför det nuvarande systemet nackdelar. De osäkra ansvarsförhållandena hindrar långsiktig planering och metodutveckling av internationella polisinsatser i fredsfrämjande verksamhet. Syftet med de föreslagna ändringarna är att åstadkomma en effektivare organisation för internationella polisinsatser utan att förlora de fördelar som det nuvarande systemet erbjuder. Förändringarna skall också ses i ljuset av att efterfrågan på poliser i sådan tjänst bedöms öka de närmaste åren. Insatser med poliser kommer då i ökad utsträckning att ingå som en del i humanitärt stöd och utvecklingsbistånd i samband med återskapande eller uppbyggnad av rättsväsendet i ett konfliktområde.

Utredningen anger vidare bl.a. följande skäl för sina förslag. Frågor om utveckling av civilpolisverksamheten när det gäller metod- och doktrinfrågor kan förväntas drivas med större kraft om uppgiften läggs på Rikspolisstyrelsen. Personalfrågor under utlandsvistelsen kommer att kunna hanteras på ett bättre sätt och polisernas erfarenhet av utlandstjänstgöringen kommer att kunna utnyttjas bättre och mer systematiskt inom polisorganisationen. Den polisriktade specialutbildningen inför uppdragen kan på ett bättre sätt än hittills utformas för att passa just den verksamhet i vilken polismannen skall delta. Utredningen betonar också vikten av att ta tillvara de fördelar som finns i det nuvarande systemet. Dit hör särskilt den till stor del sammanhållna utbildningen av militär och polisiär personal, det goda samarbetet mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten, det effektiva utnyttjandet av Försvarmaktens samlade resurser för transporter samt förrådshållnings- och utrustningsfrågor.

Förslaget har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utrikesdepartementets arkiv, (dossier HP 48 N/Allmänt). Statens räddningsverk, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna i Stockholms, Västernorrlands, Norrbottens, Skåne, Göteborgs- och Bohus län, Svenska Ambassaden i Sarajevo, SIDA, Försvarshögskolan samt FOA har i yttranden uttryckt sig positiva till förslaget att Rikspolisstyrelsen övertar huvudmannaskapet.

Försvarmakten, Röda Korset och den särskilde utredaren vid Försvarsdepartementet av utbildning för internationella insatser har i yttrande ansett att Försvarmakten bör kvarstå som huvudman. Röda Korset och utredaren har vidare ansett att frågan bör utredas i särskild ordning.

Övriga remissinstanser som svarat har inte kommenterat denna fråga.

**Genomförande*

Regeringen har i budgetpropositionen för 1999 uttalat sig positivt för den av utredningen föreslagna ordningen. Regeringen har nu för avsikt att genomföra den föreslagna förändringen som innebär att Rikspolisstyrelsen övertar huvudmannansvaret för poliser i fredsfrämjande tjänst och att det inrättas en Polisens utlandsstyrka. Den tjänstgöring som avses är även fortsättningsvis sådan som innebär att poliser inom ramen för ett fredsfrämjande uppdrag i Förenta Nationernas (FN), Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) eller annan internationell organisations regi sänds ut till ett konfliktområde för att där utföra sådant polisarbete som följer av mandatet för den aktuella insatsen. I Polisens utlandsstyrka kommer det i princip bara att tjänstgöra erfaren svensk polispersonal som redan är anställd inom Polisväsendet.

Ett beslut att föra över huvudmannaskapet från Försvarmakten till Rikspolisstyrelsen kommer i korthet att innebära att den senare myndigheten får ett samlat nationellt ansvar för all internationell polisiär verksamhet som rekrytering, utbildning, arbetsgivaransvar under utlandstjänstgöring, metod- och doktrinutveckling samt personalvård efter hemkomsten.

Med anledning av de föreslagna förändringarna lägger regeringen nu fram förslag till vissa ändringar i brottsbalken och i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarmakten. Dessa frågor behandlas i det följande.

De organisatoriska förändringarna genomförs i nära samverkan mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten. Diskussioner om den praktiska utformningen av dessa förändringar har redan inletts. Bland annat har resursfrågan diskuterats. Sedan en tid har en polisman stationerats vid Swedint med uppgift att följa utbildningsutvecklingen och tillförsäkra en fortsatt god samverkan mellan myndigheterna på detta område.

Rikspolisstyrelsen har vidare förberett de organisatoriska frågorna genom att överväga lösningar på hur den nya organisationen skall passas in. Rikspolisstyrelsen avser att föra samman ansvaret för all utlandsverksamhet till en särskild enhet vid Rikskriminalpolisen. Enheten kommer att vara indelad i tre delar, en med ansvar för sådana fredsfrämjande uppdrag som kommer att utföras av Polisens utlandsstyrka, en för bilate-

rala uppdrag av biståndskaraktär och en som ansvarar för frågor som rör utlandsstationerade polissambandsmän.

Inom enheten kommer vidare att handläggas alla frågor som rör planering, rekrytering, utbildning, utrustning samt psykosocialt stöd till dessa poliser före, under och efter uppdraget. Enheten kommer att ansvara för den logistiska samverkan med Swedint, för verksamhetsutveckling samt för doktrin- och metodfrågor. Vid rikskriminalpolisen finns redan idag en dygnet-runtbemannad sambandscentral som bland annat har s.k. missionsuppföljande uppgifter.

** Finansiering*

Reformen beräknas inte medföra ökade kostnader totalt sett. Kostnaderna för personal på internationella uppdrag täcks av de särskilda medel som redan finns avsatta för internationella fredsbevarande insatser, den s.k. missionsbudgeten. Regeringen anser att en resursöverföring om 1 200 000 kronor bör ske mellan Försvarmakten och Rikspolisstyrelsen för att täcka Rikspolisstyrelsens kostnader för själva administrationen. Regeringen har beräknat medel för anslaget A1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. i enlighet med detta (se avsnitt 4.8). Övriga kostnader för Rikspolisstyrelsen skall finansieras inom de ramar som polisorganisationen disponerar.

4.7 Förslag till lag om ändring i brottsbalken m.m.

Regeringens förslag: Svensk domstol skall vara oinskränkt behörig att döma enligt svensk lag för alla slags brott som har begåtts utom riket av en person som tillhör Polisens utlandsstyrka. För ett brott som begåtts utomlands av en sådan person skall också åtal kunna väckas här i landet utan föregående åtalsförordnande. Bestämmelserna i 2 och 5–12 §§ i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan i Försvarmakten skall gälla också för den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka.

Ärendet och dess beredning

I betänkandet Polis i fredens tjänst (SOU 1997:104) föreslås inrättandet av en Polisens ut-

landsstyrka. I detta sammanhang behandlas också behovet av de nu aktuella ändringarna i brottsbalken men utan lagförslag. Betänkandet har remitterats. De nu aktuella lagförslagen har arbetats fram inom Regeringskansliet och beretts med de närmast berörda myndigheterna, dvs. Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten och Riksåklagaren. Försvarsmakten anser bl.a. att ett lämpligare alternativ än att ändra lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten skulle kunna vara att stifta en ny lag för polisens utlandsstyrka, som i sin tur kan hänvisa till tillämpliga paragrafer i lagen om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Övriga myndigheter har lämnat förslagen utan erinran.

Lagrådet

Regeringen har inte bedömt det nödvändigt att höra Lagrådet i detta ärende. Syftet med att genomföra den reform som föreslagits av civilpolisutredningen är att flytta det rättsliga och administrativa huvudmannskapet för internationella fredsfrämjande polisinsatser från Försvarsmakten till polisväsendet. De föreslagna lagändringarna innebär därför ingen saklig ändring av enskildas rättsställning utan följer av ändringar i den rent organisatoriska hemvisten för den personkategori som kommer att tjänstgöra utomlands i Polisens utlandsstyrka. Dessa har tidigare varit anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och har då omfattas av de regler som nu föreslås gälla även för Polisens utlandsstyrka. Regeringen gör därför bedömningen att ärendets beskaffenhet gör att lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Nuvarande ordning

För brott som har begåtts utomlands skall dömas efter svensk lag och av svensk domstol om gärningsmannen är svensk eller har hemvist här eller av utlänning som inte har hemvist här, men som efter brottet har blivit svensk medborgare eller har tagit hemvist i riket. Samma sak gäller för medborgare i ett annat nordiskt land som finns här i riket eller av annan utlänning som finns här om det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader enligt svensk lag. Det nu sagda är förknippat med villkoret att gärningen i princip skall vara straffbar på gärningsorten och att strängare påföljd inte kan utdömas här än vad

som följer av gärningsortens lag. Detta följer av 2 kap. 2 § brottsbalken. För vissa särskilda brottsplatser, personkategorier eller gärningstyper eller om brottet har riktat sig mot särskilt angivna svenska intressen eller är särskilt grovt kan dock enligt 2 kap. 3 § brottsbalken dömas enligt svensk lag även om kravet på straffbarhet på gärningsorten inte är uppfyllt eller dömas till en strängare påföljd än vad gärningsortens lag föreskriver. Exempel härpå är när ett brott har begåtts på ett svenskt fartyg eller flygplan eller om brottet har begåtts i tjänsten av befälhavaren eller en besättningsman. Bestämmelsen gäller också om brottet har begåtts t.ex. av någon som tillhör försvarsmakten när en avdelning befunnit sig utomlands.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § brottsbalken gäller också om brottet har begåtts vid tjänstgöring utomlands av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Eftersom alla poliser som tjänstgör i fredsfrämjande tjänst utomlands för närvarande är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten tillämpas denna regel på dem.

Vad gäller åtal för brott som har begåtts utomlands föreskrivs i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken att det krävs ett särskilt förordnande från regeringen eller myndighet som regeringen har bestämt för att få väcka åtal för ett sådant brott (åtalsförordnande). I vissa speciella fall får dock åtal väckas utan åtalsförordnande. Det gäller bl.a. om brottet har begåtts vid tjänstgöring utomlands av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Undantagsregeln gäller alltså för de poliser som är anställda i utlandsstyrkan.

För den som tjänstgör i internationell fredsfrämjande verksamhet är risken att skadas och invalidiseras högre än i många andra verksamheter. En särskild risk föreligger för allvarliga psykiska skador. Den 1 juli 1999 trädde den nya lagen om utlandsstyrkan i Försvarsmakten i kraft (prop. 1998/99:68, bet. 1998/99: FöU8, rskr. 1998/99:225, SFS 1999:568). Lagen innehåller särskilda arbets- och socialrättsliga bestämmelser för de anställda. Det socialrättsliga skyddet för anställda i Försvarsmaktens utlandsstyrka har förbättras och Försvarsmaktens ansvar för rehabilitering av personer som skadats under sin anställning har förtydligats och förstärkts.

I lagens 2–5 §§ finns bestämmelser som rör tillämpning av vissa lagar av skyddskaraktär. Arbetsmiljölagen (1977:1160) görs tillämplig främst i de delar som närmare reglerar hur arbetsmiljön skall vara beskaffad i olika hänseenden samt de

allmänna skyldigheter som gäller för arbetsgivare och arbetstagare. En möjlighet att begränsa skyldigheten att tillämpa bestämmelserna har emellertid gjorts med hänsyn till tjänstgöringsförhållandena på plats. Arbetstidslagen (1982:673) samt vissa bestämmelser i semesterlagen (1977:480) och lagen (1976:580) om anställningsskydd undantas från att vara tillämpliga. De bestämmelser som avses här rör hur semesterledighet skall förläggas samt skyldighet att lämna besked om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta. Vidare skall vid tillämpningen av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring, om övervägande skäl talar för det, alla skador som inträffar från det att den första färden till tjänstgöringsplatsen påbörjas och till det att den sista färden från tjänstgöringsplatsen avslutas anses som arbetsskada. Undantag görs här för semester eller motsvarande ledighet som tillbringas utom tjänstgöringslandet. De bevisregler i lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd som är förmånligast för den enskilde skall tillämpas vid prövning av om en anställd har drabbats av en arbetsskada.

I lagens 6–11 §§ finns bestämmelser om rehabiliteringsansvar och ersättning till anhöriga. Om någon skadas under anställningen i utlandsstyrkan skall Försvarsmakten utreda rehabiliteringsbehovet, planera insatserna samt stödja och hjälpa den skadade så att han eller hon får lämplig arbetsträning eller utbildning. Försvarsmakten skall också ekonomiskt bidra till en utbildning som motiveras eller förlängs till följd av skadan. Bidrag kan även utgå för andra särskilda rehabiliteringsinsatser. Det sociala och arbetslivsinriktade rehabiliteringsansvaret skall bestå under tre år med möjlighet till förlängning med ytterligare två år. Samarbete skall därvid äga rum med andra berörda myndigheter. Slutligen kan anhöriga till den som skadades få ersättning för vissa kostnader från Försvarsmakten. För en närmare redogörelse av lagen, se prop. 1998/99:68.

Särregleringen är motiverad av den speciella hotbild som tjänstgöring i utlandsstyrkan medför. Bestämmelserna är tillämpliga också på den polisiära personalen i Försvarsmaktens utlandsstyrka.

Skälen för regeringens förslag

Civilpolisutredningen har föreslagit att en Polisens utlandsstyrka skall inrättas. De poliser som sänds ut för fredsfrämjande uppdrag i FN:s eller

någon annan internationell organisations regi kommer att tjänstgöra i denna styrka. De kommer att inom ramen för ett fredsfrämjande uppdrag sändas ut till ett konfliktområde för att där utföra sådant polisarbete som följer av mandatet för den aktuella insatsen. I enlighet med utredningens resonemang är utgångspunkten att de poliser som sänds ut i princip skall vara obebäpnade och huvudsakligen ägna sig åt övervakande och rådgivande verksamhet och utbildningsverksamhet i samverkan med den lokala ordningsmakten på stationeringsorten. Av detta följer att de som regel inte kommer att ha några uppgifter som är förenade med någon rätt till självständig tvångsmedelsanvändning eller liknande, s.k. exekutiva befogenheter. Det rör sig ändå inte om biståndsarbete, utan den utsända polisstyrkan skall arbeta i nära samverkan med insatsens eventuella militära del och i övrigt i enlighet med den fredsfrämjande insatsens uppdrag. Frågan om en polisstyrkas beväpning och eventuella exekutiva befogenheter avgörs ytterst av hur uppdraget från FN eller någon annan internationell organisation är utformat. Det kan alltså inte uteslutas att framtida uppdrag, liksom det som nu pågår i Kosovo, kommer att vara av den karaktären att beväpning krävs och att det är förenat med s.k. exekutiva befogenheter.

Civilpolisutredningen tog i betänkandet vidare upp frågan om vilken rättslig ställning de poliser skall ha som skall tjänstgöra i den av utredningen föreslagna Polisens utlandsstyrka. Utredningen utgick från att dessa i princip skulle vara underkastade samma reglering som idag gäller för dem som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Sålunda borde enligt utredningen Polisens utlandsstyrka ha i stort sett samma reglering vad gäller straffrättsligt ansvar, disciplinansvar, arbetsrättslig ställning och i ersättningsfrågor som gäller för utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. I fråga om disciplinansvar kan övervägas om lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. även fortsättningsvis bör vara tillämplig på den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Skäl talar för detta, särskilt den sändande statens ansvar för att upprätthålla ordning och disciplin bland sina utsända som är undandragna den mottagande statens straffrätts- och ordningsuppehållande jurisdiktion. För en sådan ordning kan också tala att de svenska poliserna kanske inte sällan kommer att vara samförlagda med en svensk militär kontingent som ingår i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Å andra sidan kommer det i Polisens

utlandsstyrka i princip bara att tjänstgöra erfaren svensk polispersonal. Behovet av att kunna använda till exempel extra tjänst eller utgångsförbud som disciplinpåföljder för poliser som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka bedöms därför vara försumbart. Därtill kommer att den lokale FN-polischefen (Police Commissioner) har befogenhet att vid misskötsamhet ta poliser ur tjänst och ytterst att se till att de sänds hem. Mot den bakgrunden bedöms det i varje fall för närvarande vara tillräckligt att poliserna i Polisens utlandsstyrka omfattas av polisens eget disciplinansvarssystem som grundas på lagen (1994:260) om offentlig anställning. Även om detta system idag inte innehåller regler om omedelbara tvångsingripanden mot vissa ordningsstörningar måste det ändå bedömas i praktiken vara tillräckligt för att upprätthålla ordning och disciplin bland dem som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka. Det kan finnas anledning att återkomma till frågan sedan en utvärdering av den föreslagna ordningen gjorts.

Innan en truppstyrka eller en polisstyrka sänds ut till ett mottagande land har FN eller annan internationell organisation fattat beslut om ett mandat för styrkan. I detta fastslås vilka uppgifter och befogenheter den utsända styrkan har. Mellan FN eller en annan internationell organisation som sänder ut militär trupp eller poliser och den mottagande staten ingås också en särskild överenskommelse; en s.k. Status of Forces Agreement (SOFA) om bl.a. den rättsliga ställningen för de i styrkan ingående personerna. Av dessa instrument följer i regel att den utsända personalen garanteras full immunitet mot den mottagande statens jurisdiktion. Mot detta står ett åtagande från den sändande staten eller staterna att upprätthålla full jurisdiktion vad avser brott och förseelser på mottagande stats område som begåtts av någon som deltar i den utsända styrkan. Hittills har alla insatser med poliser i FN:s regi följt dessa regler och utgångspunkten antas vara att det kommer att vara så även i fortsättningen.

Utlandsstyrkan inom Försvarsmakten och Polisens utlandsstyrka består av olika personalkategorier med olika arbetsgivare. Det talar för att det socialrättsliga skyddet för Polisens utlandsstyrka regleras särskilt. Det är angeläget att förändringen av huvudmannskapet kan genomföras nu och att den inte medför några försämringar i detta skydd. Det är mot den bakgrunden som regeringen föreslår att vissa bestämmelser i lagen (1999:568) om utlandsstyr-

kan inom Försvarsmakten skall gälla Polisens utlandsstyrka. Förslaget bör emellertid ses som en övergångslösning. En utvärdering bör göras med sikte på en särskild lagstiftning.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Skälen för regeringens förslag: När en fredsfrämjande insats beslutas av FN eller annan internationell organisation så följer av det regelverk som brukar tillämpas att den utsändande staten åtar sig att lagföra och bestraffa alla brott som begås av personal i den utsända styrkan på den mottagande statens område. Som framgått har detta sin grund i att personalen garanteras fullständig immunitet mot den mottagande statens straffrättsjurisdiktion. Detta gäller idag för personalen i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten där den polispersonal som hittills fullgjort uppdrag av denna karaktär har varit anställd. När nu Polisens utlandsstyrka inrättas och vissa uppgifter därigenom flyttas från utlandsstyrkan inom Försvarsmakten bör den nuvarande straffrättsliga regleringen bibehållas. Detta sker genom ett tillägg till bestämmelserna i 2 kap 3 § och 5 § andra stycket brottsbalken som gör bestämmelserna tillämpliga också på den som tillhör Polisens utlandsstyrka.

Förslag till lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Skälen för regeringens förslag: Genom lagen (1999:568) om utlandsstyrkan i Försvarsmakten infördes ett antal särregler på det arbetsrättsliga och socialrättsliga området för de anställda i utlandsstyrkan. Den socialrättsliga delen, som avser ersättnings- och rehabiliteringsfrågor, innebär totalt sett ett förbättrat skydd för den som skadas utomlands. Det är viktigt att det förbättrade skyddet för poliser i fredsfrämjande tjänst som införts genom den nya lagen inte försämras när de i stället tjänstgör i Polisens utlandsstyrka. De höga riskerna vid internationell fredsfrämjande verksamhet har motiverat särskilda satsningar för dem som tjänstgör i sådan verksamhet. Det motiveras också av att de frivilligt utsätter sig för fara i sin tjänstgöring för att fullfölja Sveriges åtaganden till stöd för världsfreden. Att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt en god arbetsmiljö är viktigt också för Polisens utlandsstyrka när den verkar utomlands. Därför är det viktigt att bestämmelsen som rör arbetsmiljölagen också blir tillämplig på Polisens

utlandsstyrka. Bestämmelserna i 2 och 5–12 §§ i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan i Försvarsmakten bör därför gälla också för den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Däremot bedöms det inte finnas något behov av att göra övriga bestämmelser i lagen tillämpliga på den som tjänstgör i Polisens utlandsstyrka. Som sagts är den verksamhet som avses även fortsättningsvis begränsad till fredsfrämjande uppdrag i FN:s eller någon annan internationell organisations regi. Detta kommer också att framgå av de bestämmelser som regeringen avser att utfärda när den inrättar Polisens utlandsstyrka, vilket planeras ske vid ingången av år 2000. Vidare bör det särskilt beaktas att det i princip bara kommer att vara redan anställd polispersonal med lång erfarenhet som kommer i fråga för tjänstgöring i Polisens utlandsstyrka. Deras grundläggande anställningsförhållanden m.m. kommer alltså att vara reglerade genom anställningen i Polisväsendet. Sammantaget görs bedömningen att det i praktiken inte torde finnas något behov som för Polisens utlandsstyrka motiverar den särreglering på arbetsrättens område som det här är frågan om.

Författningskommentar

Lag om ändring i brottsbalken

De föreslagna ändringarna i 2 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken syftar till att göra bestämmelserna tillämpliga på de som tillhör Polisens utlandsstyrka när de tjänstgör utomlands på samma sätt som för dem som är anställda i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten.

Lag om ändring i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten

Den nya paragrafen innebär att vissa bestämmelser i lagen görs tillämpliga på den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka. Någon förändring i sak för de poliser som tjänstgör utomlands i fredsfrämjande tjänst innebär inte detta förutom att Rikspolisstyrelsen i stället för Försvarsmakten utövar det arbetsgivaransvar som berörs i lagens bestämmelser. Som ovan nämnts kommer i princip bara redan anställd polispersonal att komma ifråga för tjänstgöring i Polisens utlandsstyrka. Att bestämmelserna föreslås bli tillämpliga bara i de delar som gäller vid tjänstgöring utomlands innebär att de särregler som gäller på det socialrättsliga området inte görs tillämpliga på den som tillhör Polisens utlands-

styrka under den tid som förberedelser och efterarbete pågår i Sverige. Skälet för detta är att deras grundläggande anställningsförhållanden m.m. normalt sett är reglerade genom anställningen i polisväsendet. Särregleringen är ytterst motiverad av den speciella hotbild som tjänstgöring i ett konfliktområde medför. Däremot kommer bestämmelserna att vara tillämpliga när det gäller arbetsgivarens skyldigheter i hemlandet vid rehabilitering m.m. efter en skada som uppstått under utlandstjänstgöring.

4.8 Anslag

A1 Polisorganisationen

Tabell 4.6 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor				
1998	Utfall	10 759 988	Anslags-sparande	38 797
1999	Anslag	11 460 196	Utgifts-prognos	11 119 000
2000	Förslag	11 506 881		
2001	Beräknat	11 686 514 ¹		
2002	Beräknat	11 863 719 ²		

¹ Motsvarar 11 516 881 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 11 516 881 tkr i 2000 års prisnivå.

Vid ingången av år 1998 hade polisorganisationen utnyttjat anslagskrediten med knappt 219 miljoner kronor. Polisorganisationens anslag uppgick år 1998 till 11 018 miljoner kronor. Förbrukningen under året uppgick till 10 760 miljoner kronor. Vid utgången av år 1998 hade polisen således byggt upp ett anslagssparande om knappt 39 miljoner kronor. Prognosen för år 1999 visar att förbrukningen kommer att ligga lägre än totalt tilldelade medel. Sammantaget betyder det att polisens ekonomiska situation vid utgången av år 1999 generellt kommer att vara i balans. De ekonomiska problemen från tidigare år vid vissa myndigheter, framför allt i Stockholm, kvarstår.

Regeringens överväganden

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Polisens avgiftsbelagda verksamhet omfattar framför allt stämningmannadelgivning, passhantering och tillståndsgivning. Avgifterna för passhanteringen och tillståndsgivningen skall le-

vereras in till staten på inkomsttitel i statsbudgeten. Avgifterna för år 2000 beräknas uppgå till ca 213 miljoner kronor. Utöver detta kommer polisen enligt gällande prognos att leverera avgiftsintäkter för bötesmedel m.m. med ca 291 miljoner kronor till inkomsttitel i statsbudgeten.

Polisen disponerar inkomsterna från stämningssmannadelgivningen. Vidare får polisen disponera avgiftsintäkter från Ekobrottsmyndigheten, Statens kriminaltekniska laboratorium och Polishögskolan samt för kontorsservice och andra liknande tjänster till andra myndigheter i och kring kvarteret Kronoberg i Stockholm. Polisen disponerar också inkomster från Vägverket för kvalitetskontroll av trafiken och liknande uppgifter. Sammanlagt beräknas polisen disponera avgiftsintäkter om ca 396 miljoner kronor år 2000, inklusive avgiftsintäkter enligt 4 och 15 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

Tabell 4.7 Avgiftsbelagd verksamhet

Miljoner kronor

Offentligrättslig verksamhet	Intäkter till inkomsttitel (som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras
Utfall 1998	498,3	404,7
Prognos 1999	516,0	396,8
Budget 2000	503,8	395,8

Slutsatser

Regeringens bedömning av polisväsendets verksamhet redovisas i avsnitt 4.3.11. Stora ansträngningar har under de senaste åren gjorts för att anpassa polisens verksamhet till de ekonomiska förutsättningarna. Under 1998 har polisens ekonomi åter kommit i balans. Enligt gällande prognoser kommer polisens ekonomi att vara i balans även under 1999. För att klara ekonomin och verksamheten behöver polisen med oförminskad kraft fortsätta att effektivisera och modernisera verksamheten.

I enlighet med 1999 års budgetproposition (prop. 1998/99:1, utg.omr. 4, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80) tillförs polisorganisationen ytterligare 905 miljoner kronor fram till och med år 2001. För år 1999 är ökningen 405 miljoner kronor. I det beloppet ingår en engångsvis förstärkning på 200 miljoner kronor till polisen i storstäderna. Av dessa medel har Rikspolisstyrelsen hittills villkorsvis fördelat 102 miljoner kronor till Polismyndigheten i Stockholms län, 58 miljoner kronor till Polismyndigheten i Västra

Götaland, 13,3 till Polismyndigheten i Skåne samt 6,7 miljoner kronor till Rikskriminalpolisen. 20 miljoner kronor är ännu ofördelade.

Regeringen gör bedömningen att tidigare års resursförstärkningar tillsammans med den beviljade anslagskrediten i stort sett täcker behoven för det kommande budgetåret. Regeringen anser dock att polisens anslag för år 2000 skall höjas med 21 miljoner kronor från den ramhöjning på 150 miljoner kronor för rättsväsendet som aviserades i 1999 års ekonomiska vårproposition. Resurstillskottet skall bl.a. användas till den nya polisutbildningen i Umeå och den särskilda satsningen på bekämpning av miljöbrott. Genom resurstillskottet kan polisen behålla en del av de ekoutredare som enligt planerna skulle ha övergått till Ekobrottsmyndigheten. Från och med år 2001 skall anslagsramen höjas med ytterligare 5 miljoner kronor.

Vidare skall polisens anslagsram höjas med 5 miljoner kronor i enlighet med proposition 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor m.m. Samtidigt minskas det nionde utgiftsområdets anslag B11 Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder med 2,5 miljoner kronor. Utgiftsområde 4 tillförs därutöver 2,5 miljoner kronor.

Till följd av att Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde utvidgats med Hallands och Gotlands län minskas polisens anslag med 2,22 miljoner kronor, vilket motsvarar kostnaden för den personal som Ekobrottsmyndigheten tar över från polisen. Samtidigt höjs anslaget B1 Ekobrottsmyndigheten med motsvarande belopp (se avsnitt 5.6 och avsnittet om tilläggsbudget i volym 1).

Utöver de nu nämnda satsningarna justeras polisens anslagsram upp med 3,5 miljoner kronor för att täcka kostnader för centrala funktioner i Schengens informationssystem. Samtidigt minskas tredje utgiftsområdets anslag B1 Tullverket med 0,35 miljoner kronor, fjärde utgiftsområdets anslag F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar med 1,75 miljoner kronor, femte utgiftsområdets anslag B1 Bidrag till vissa internationella organisationer med 1,05 miljoner kronor och det sjätte utgiftsområdets anslag B1 Funktionen Civil ledning med 0,35 miljoner kronor.

Vidare höjs polisens anslag med 1,2 miljoner kronor med anledning av att huvudmannaskapet för poliser i fredsfrämjande verksamhet överförs från Försvarsmakten till polisen. Samtidigt minskas sjätte utgiftsområdets anslag A1 För-

bandsverksamhet och beredskap med motsvarande belopp.

Vissa justeringar har gjorts som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget upp med 117,7 miljoner kronor. Vid anslagsberäkningen har även en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera en tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 201 698 000 kronor.

Sammantaget föreslås därmed 2000 års anslag uppgå till 11 506 881 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 11 686 514 000 kronor respektive 11 863 719 000 kronor.

Tabell 4.8 Beräkning av anslag

Tusentals kronor

Anslag 1999	11 460 196
Pris- och löneomräkning	117 705
Ändringar m. a. a. tidigare beslut	-298 888
Rampåverkande överföringar, nettoförändring	26 170
Engångsvisa överföringar, nettoförändring	0
Justering av premier	201 698
Anslag 2000	11 506 881

Det beräknade anslaget från och med år 2001 har minskats med 45 miljoner kronor till följd av prognoser från föregående års budgetarbete. Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

A2 Säkerhetspolisen

Tabell 4.9 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1999	Anslag	514 134
2000	Förslag	540 747
2001	Beräknat	554 882 ¹
2002	Beräknat	563 389 ²

¹ Motsvarar 546 747 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 546 747 tkr i 2000 års prisnivå.

Regeringens överväganden

Slutsatser

Regeringen föreslår att anslaget för år 2000 fastställs till 540 747 000 kronor. För åren 2001 och 2002 har anslaget beräknats till 554 882 000 kronor respektive 563 389 000 kronor.

5 Åklagarväsendet

5.1 Omfattning

Central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet är Riksåklagaren. Åklagarväsendets organisation i övrigt består av åklagarmyndigheterna i Stockholm, Västerås, Linköping, Malmö, Göteborg och Umeå, var och en under ledning av en överåklagare. Vid dessa myndigheter finns sammanlagt 38 åklagarkamrar.

Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten som en åklagarmyndighet inom åklagarväsendet med uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten svarar för ekobrottsbekämpningen i Stockholms län, Skåne län, Västra Götalands län samt numera också i Hallands län och Gotlands län. Ekobrottsmyndigheten svarar också under Riksåklagaren för samordningen när det gäller ekobrottsbekämpningen i hela landet.

5.2 Utgiftsutvecklingen

Tabell 5.1 Utgiftsutvecklingen

Milljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
741	819	831	946	980	995

¹ Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen

Förändringar

Regeringen har uppdragit åt Riksåklagaren att bygga upp en ny och flexibel organisation för bekämpning av brotten mot miljön. Åklagare och poliser med specialistkompetens skall hand-

lägga miljöbrotten. En enhet hos Riksåklagaren skall ha nationellt samordningsansvar för miljöbrottsbekämpningen och dessutom biträda andra åklagarmyndigheter vid handläggningen av komplicerade miljöbrott.

För att åklagarna i större utsträckning skall kunna koncentrera sig på de komplicerade brottsutredningarna och utöva aktiv förundersökningsledning får polisen ett ökat ansvar för förhållandevis enkla och medelsvåra ärenden.

Grundutbildningen för åklagare har reformerats genom att praktikutbildningen har förstärkts och den teoretiska utbildningen genomförs i en serie kurser. En högre utbildning för åklagare skall permanentas under 1999/2000.

Ett nytt beslut om ordningsbot, som träder i kraft den 1 oktober 1999, antas medföra att antalet ärenden som kommer in till åklagarorganisationen minskar, eftersom fler förseelser lagförs genom att polisen utfärdar ordningsbot.

Ekobrottsmyndigheten har byggt upp en organisation och ett arbetssätt som bygger på åklagarledda arbetsgrupper med poliser, ekonomer och personer med särskild kompetens på IT-området. Myndigheten skall fram till år 2002 rekrytera ytterligare personal så att verksamheten kan vidareutvecklas på avsett sätt.

Ekobrottsmyndigheten avses ta över EU-bedrägeridelegationens ansvar för att samordna skyddet för gemenskapernas finansiella intressen. Övergången skall genomföras successivt under sex månader fr.o.m. den 1 januari 2000.

Åklagarmyndigheterna i Umeå och Sundsvall har slagits ihop till Åklagarmyndigheten i Umeå för att bidra till rationaliseringen och effektiviseringen av verksamheten.

Sedan den 1 juli 1999 ingår även ekobrottsbekämpningen i Hallands län och Gotlands län i Ekobrottsmyndigheten.

Av den ramhöjning på 150 miljoner kronor för rättsväsendet som aviserades i 1999 års ekonomiska vårproposition tilldelas åklagarorganisationen 13 miljoner kronor år 2000 och 23 miljoner kronor för år 2001 respektive år 2002.

Ekobrottsmyndigheten tilldelas på motsvarande sätt 5 miljoner kronor år 2000 och 15 miljoner kronor år 2001 respektive år 2002.

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

Prioriteringar

Miljöbrottsbekämpningen skall förstärkas och utvecklas genom utbildningsinsatser och fördjupad samverkan med polisen och andra myndigheter.

Rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott skall beivras. Åklagarväsendet skall samverka med rättsväsendets övriga myndigheter på detta område. De anställdas medvetenhet och kunskaper om denna brottslighet skall förstärkas.

Åklagarorganisationsinsatser för att beivra våld mot kvinnor och barn skall intensifieras och förbättras. Åklagarorganisationen skall utveckla samarbetet med andra myndigheter och med frivilligorganisationer.

Ekobrottsbekämpningen skall fortsätta att utvecklas inom hela åklagarväsendet genom att Ekobrottsmyndigheten byggs ut till avsedd styrka och genom kompetenshöjande insatser även inom andra åklagarmyndigheter.

Samverkan med polisen för att förbättra den brottsutredande verksamheten skall utvecklas ytterligare. Det gäller såväl bekämpningen av de allvarligaste brottstyperna - våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet - som bekämpningen av annan kriminalitet.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Verksamhetsutvecklingen för åklagarväsendet har varit positiv med en ökad produktivitet under de senaste åren.

Antalet inkomna ärenden till åklagarorganisationen fortsätter att minska. Under perioden 1996-1998 minskade antalet inkomna ärenden med drygt 12 %. Minskningen ser ut att fortsät-

ta. Det första halvåret 1999 kom det in ca 92 000 ärenden, en minskning med ca 11 000 jämfört med motsvarande period 1998.

Antalet balanserade ärenden minskade med drygt 11 % under 1998. Vid Ekobrottsmyndigheten ökade balanserna med ca 23 %. Under det första halvåret 1999 har dock antalet balanserade ärenden vid Ekobrottsmyndigheten minskat från 3 067 till 2 772 ärenden eller med ca 10 %.

Vid utgången av 1998 hade åklagarorganisationen ett anslagssparande på 10,6 miljoner kronor. Anslagssparandet vid utgången av budgetåret 1999 beräknas uppgå till 15,7 miljoner kronor.

Ekobrottsmyndigheten hade vid utgången av 1998 ett anslagssparande på 23,4 miljoner kronor. Anslagssparandet vid utgången av budgetåret 1999 beräknas uppgå till 6,6 miljoner kronor.

5.3 Resultatbedömning

Åklagarväsendets övergripande mål för budgetåret 1998 var att se till att den som hade begått brott lagfördes.

Följande verksamhetsmål gällde för åklagarväsendet i allmänhet.

- Åklagarverksamheten skall bedrivas på ett sådant sätt att den enskilde tillförsäkras rättssäkerhet och rättstrygghet.
- Beivrandet av våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova och gränsöverskridande brottsligheten, den mc-relaterade brottsligheten, brott med rasistiska inslag och våld mot kvinnor.
- Förundersökningarnas kvalitet skall höjas samtidigt som antalet avslutade ärenden skall uppgå till minst det antal som kommit in.
- Genomströmningstiden skall minska, i synnerhet på de prioriterade områdena.
- Rättstillämpningen skall vara enhetlig vid prövning av åtalsfrågan och användning av frihetsberövanden.
- Den del av åklagarnas arbetstid som ägnas åt kvalificerade åklagaruppgifter skall öka.

För Ekobrottsmyndighetens del gällde dessutom att myndigheten skulle förhindra eller upptäcka ekonomisk brottslighet inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten skulle också genom nya arbetsmetoder och hög kompetens skapa förutsättningar för en effektiv ekobrottsbekämpning.

Målen för stabsuppgifterna vid Ekobrottsmyndigheten var att ge regeringen och övriga intressenter en bättre helhetsbild av ekobrottsligheten och bättre möjlighet att förutse utvecklingen inom området. Berörda myndigheter skulle på ett så tidigt stadium som möjligt informeras om nya former av ekonomisk brottslighet. Servicen till statsmakterna i form av förslag på åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten och synpunkter på lagstiftningen m.m. skulle förbättras.

I samverkan med andra myndigheter skulle metoder utvecklas för att effektivisera ekobrottsbekämpningen. Myndigheten skulle finna kostnadseffektiva lösningar när det gäller lokaler, verksamhetsstatistik och administration.

Dessutom har regeringen i december 1997 beslutat om myndighetsgemensamma mål och riktlinjer för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten.

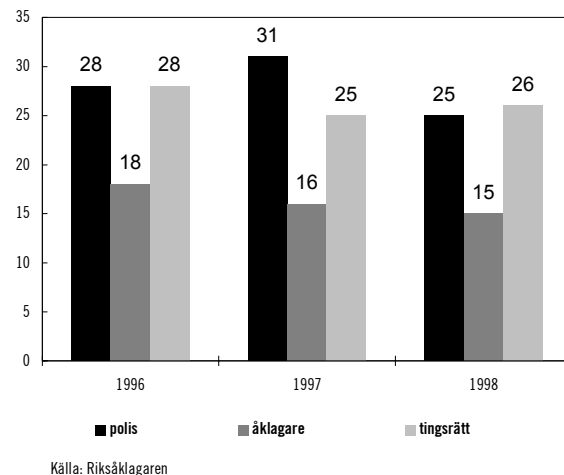
5.3.1 Allmänt

Åklagarorganisationen har satsat stora resurser på de prioriterade områdena under 1998. Ärenden som avsåg våldsbrott, ekonomisk brottslighet och narkotikabrottslighet utgjorde sammanlagt 18 % av det totala antalet avslutade ärenden under 1998. Samtidigt var resursförbrukningen för dessa brottstyper 40 % av den totala resursanvändningen.

Balanserna minskade totalt sett från 74 687 till 66 044 ärenden. Även fördelat på brottstyper har minskningen varit genomgående. Den s.k. polisbalansen, dvs. ärenden i vilka åklagaren är förundersökningsledare men där förundersökningen ännu inte är avslutad, minskade med ca 6 000 ärenden jämfört med 1997. Det första halvåret 1999 minskade balanserna till 54 068 ärenden eller med ca 18 %.

Diagram 5.1 visar hur balanssituationen har utvecklats på olika myndigheter, under perioden 1996-98.

Diagram 5.1 Balanserna 1996, 1997, 1998 processuppdelade i tusental

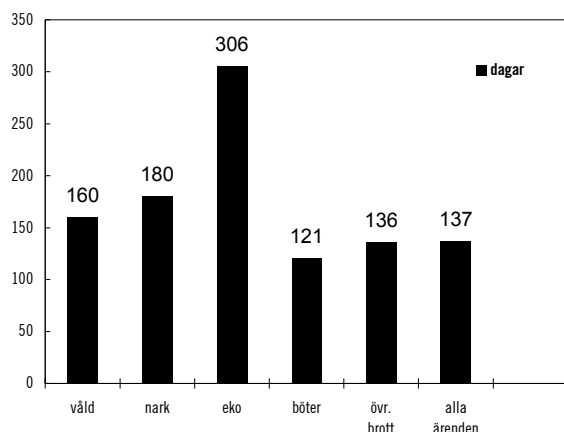


Samtidigt har ärendeinströmningen från polisen till åklagarorganisationen minskat. Det kom in ca 221 000 ärenden under 1996. År 1997 sjönk antalet inkomna ärenden till ca 194 000 och samma antal kom in 1998. Tendensen är att ärendeinströmningen fortsätter att minska under 1999. Det första halvåret 1999 kom det in 92 278 ärenden, en minskning med 10 580 eller med ca 12 % jämfört med motsvarande period 1998.

År 1996 avslutade åklagarna ca 202 000 ärenden. Den siffran höjdes till 206 000 ärenden 1997 för att 1998 åter sjunka till 202 000. Det innebär att åklagarna under 1997 och 1998 avslutade 12 000 respektive 8 000 fler ärenden än vad som kom in. Det första halvåret 1999 avslutades 111 645 ärenden vilket är en ökning med 7 352 eller med ca 7 % jämfört med motsvarande period 1998.

Genomströmningstiderna ökade för nästan alla brottstyper under 1998. I genomsnitt ökade genomströmningstiden med 16 dagar jämfört med 1997. En sannolik förklaring till ökningen är enligt Riksåklagaren att åklagarna under 1998 har arbetat av balanser och således avgjort en större andel äldre ärenden än tidigare. Det första halvåret 1999 har genomströmningstiderna minskat något.

Diagram 5.2 visar genomströmningstiden för de ärenden där åklagaren varit förundersökningsledare.

Diagram 5.2 Genomsnittliga genomströmningstider 1998

Källa: Rikskåklagaren

Lagföringsandelen, dvs. den andel av alla avslutade ärenden som lett till åtal eller strafföreläggande, var 64 % 1998. Det är en ökning med fyra procentenheter jämfört med 1997. Under perioden 1996-1998 har lagföringsandelen ökat med nästan fem procentenheter. Enligt Rikskåklagaren visar detta på en fortsatt positiv verksamhetsutveckling i åklagarorganisationen.

Under 1998 avskrevs ca 19 % av de färdiga förundersökningarna, varav 16 % på grund av att brott inte kunde styrkas. Den senare siffran innebär en minskning jämfört med 1997 då ca 18 % av ärendena avskrevs med den motiveringen.

5.3.2 Våldsbrottslighet m.m.

Åklagarväsendets kostnader för att beivra våldsbrottslighet uppgick till ca 154 miljoner kronor, vilket motsvarar 27 % av de totala kostnaderna. Andelen beslut i våldsbrottsärenden var ca 16 % av det totala antalet beslut i färdiga förundersökningar.

Genomströmningstiderna ökade under 1998. Det tog i genomsnitt 46 dagar för en åklagare att ta ställning i åtalsfrågan när det gällde en färdig förundersökning om våldsbrott. År 1997 var genomsnittstiden 33 dagar.

Av den tid som åklagarna ägnade åt våldsbrottsärenden upptogs ca 32 % av förundersökningsledning.

År 1998 var lagföringsandelen för våldsbrott ca 67 % en oförändrad nivå jämfört med 1997. Andelen beslut att inte väcka åtal i färdiga förundersökningar om våldsbrott var generellt sett hög, med myndighetsvisa variationer mellan 26 och 35 %. År 1997 var den siffran mellan 26 och 36 %.

Ett antal myndigheter, däribland åklagarväsendet, fick i december 1997 ett uppdrag av regeringen att vidta specifika åtgärder för att bekämpa våld mot kvinnor. En första redovisning av uppdraget har lämnats i juli 1999 (Ju1999/3283). Åklagarväsendets insatser har framför allt inriktats på utbildning, samverkan med polisen för att utveckla arbetsmetodik, snabbare lagföring och kontakten med målsäganden.

Säkerhetspolisen har sedan 1993 ett uppdrag att kartlägga brott med inslag av rasism, antisemitism och homofobi (se avsnitt 4.3.5).

Rikskåklagaren har i allmänna råd gett riktlinjer för utredningar som rör olaga diskriminering (Rikskåklagarens författningssamling 1997:13). Det är alltid åklagare som är förundersökningsledare i utredningar om brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv. Rikskåklagaren har uppdragit åt åklagarmyndigheterna att utveckla metoderna för utredning av brott som innefattar olaga diskriminering. Myndigheterna skall också se till att utredningsåtgärder vidtas för att belysa inslag av rasism eller främlingsfientlighet när det gäller gärningen eller motivet till den. Åklagarorganisationen har beslutat om riktlinjer för en ny arbetsmetodik på området. Vid många åklagar-kamrar finns särskilda direktiv för utredning av brott med rasistiska inslag och de flesta har utsett särskilda åklagare för att handlägga sådana utredningar.

På Rikskåklagarens initiativ hölls i mars 1999 överläggningar med Diskrimineringsombudsmannen. De behandlade flera frågor med anknytning till brottet olaga diskriminering. Rikskåklagaren har i maj 1999 uppdragit åt överåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Stockholm att granska hanteringen av sådana ärenden.

5.3.3 Narkotikabrottslighet

Åklagarväsendets kostnader för att beivra narkotikabrottslighet uppgick till ca 31 miljoner kronor, vilket motsvarar 5 % av organisationens totala kostnader. År 1998 var andelen beslut i narkotikabrottsärenden ca 10 % av det totala antalet beslut i färdiga förundersökningar. Lagföringsandelen var ca 71 % av det totala antalet beslut i färdiga narkotikabrottsärenden. Narkotikabrottsärendenas genomströmningstider minskade under 1998.

Andelen beslut att inte väcka åtal i färdiga förundersökningar om narkotikabrottslighet har varit förhållandevis hög under 1998, med myndig-

hetsvisa variationer mellan 15 och 24 %. Knappt 45 % av den tid som åklagarna ägnade åt narkotikabrottsärenden upptogs av förundersökningsledning.

De mest kvalificerade narkotikabrottsärendena handläggs av särskilda narkotikaåklagare.

5.3.4 Ekonomisk brottslighet

Åklagarväsendets totala kostnader för att bekämpa ekobrott uppgick till drygt 242 miljoner kronor eller drygt 30 % av de totala kostnaderna, varav Ekobrottsmyndigheten svarade för ca 194 miljoner kronor och övriga åklagarmyndigheter för ca 48 miljoner kronor.

Ekobrottsmyndigheten övertog den 1 januari 1998 verksamhetsansvaret för bekämpningen av ekonomisk brottslighet i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Först fr.o.m. den 1 juni 1998 har Ekobrottsmyndigheten varit bemannad på ett sådant sätt att verksamheten kunnat bedrivas med egna personalresurser. Från och med den 1 juli 1999 ingår även Hallands län och Gotlands län i myndigheten. Även i åklagarorganisationen utanför Ekobrottsmyndigheten handläggs ekobrottsärenden av särskilda ekoåklagare.

**Brottsutredningar*

Den 1 juni 1998 tog Ekobrottsmyndigheten över ca 2 500 ärenden från åklagar- och polismyndigheterna i storstadslänen. De ärendena återstod efter det särskilda s.k. balansavarbetsuppdraget. Efter den 1 juni 1998 har Ekobrottsmyndigheten tagit över ytterligare 188 ärenden från övriga åklagarmyndigheter. Myndighetens balanser ökade totalt sett från ca 2 500 till 3 067 ärenden under 1998. Ärendeinströmningen ökade med uppskattningsvis 10 % och det kom under 1998 in 2 966 ärenden medan 2 597 ärenden avslutades. Myndigheten har pekat på att verksamhetsstatistiken för 1998 innehåller osäkerhetsfaktorer som en följd av omregistreringar av ärenden m.m. i samband med bildandet av myndigheten.

Under det första halvåret 1999 minskade balanserna med ca 10 % till 2 772 ärenden. Under samma tid kom det in 1 166 ärenden, vilket är en minskning med 23 % jämfört med motsvarande period 1998. Under det första halvåret 1999 avslutades 1 461 ärenden. Det är en ökning med ca 4 % jämfört med motsvarande period 1998.

Inom övriga åklagarmyndigheter var andelen beslut i ekobrottsärenden mindre än 1 % av det totala antalet beslut i färdiga förundersökningar.

Genomströmningstiden för ekobrottsärenden vid Ekobrottsmyndigheten ökade år 1998 från 203 till 345 dagar, eller med 70 % jämfört med 1997. Genomströmningstiderna kan enligt myndigheten huvudsakligen förklaras av det under sommaren 1998 avslutade balansavarbetsuppdraget, under vilket många äldre mål avslutades. Bland de ärenden som Ekobrottsmyndigheten tog över från övriga polis- och åklagarmyndigheter fanns en mycket stor andel äldre och svårutredda mål. Myndigheten var dessutom i ett uppbyggnadsskede under 1998.

Enligt Ekobrottsmyndigheten har ekomålens svårighetsgrad ökat. Vid den särskilda målinventering som Ekobrottsmyndigheten nu har genomfört har ca 8 % av ärendena bedömts vara av särskilt krävande art.

Vid övriga åklagarmyndigheter ökade genomströmningstiden från 203 till 306 dagar eller med drygt 50 % jämfört med 1997. Ökningen kan i huvudsak förklaras av att ett större antal äldre ärenden har avslutats under året.

Vid Ekobrottsmyndigheten var lagföringsandelen ca 23 % år 1998. Motsvarande siffra för det första halvåret 1999 var ca 30 %. Lagföringsandelen för ekobrottsärenden som handlagts utanför Ekobrottsmyndigheten var ca 33 % under 1998.

Andelen ärenden som leder till lagföring är generellt sett lägre för ekomål än för andra mål. Ekobrottsmyndigheten har analyserat det balansavarbetsuppdrag som regeringen i mars 1996 gav Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och samtliga länsstyrelser för att väsentligt minska antalet balanserade ekobrottsärenden. Vid uppdragets slut den 30 juni 1998 hade antalet balanserade ekobrottsärenden minskat från 10 239 till 4 861 eller med 53 %. Andelen nedläggningsbeslut utanför storstadsmyndigheterna uppgick i genomsnitt till 45 %. I storstadsmyndigheterna var andelen högre. Stockholm låg i tätan med en nedläggningsandel på 76,3 % medan Västra Götaland hade 60,7 % och Skåne 50,6 % nedlagda ärenden. Ekobrottsmyndighetens bedömning är att inte ens den högsta nedläggningsandelen är särskilt anmärkningsvärd med hänsyn till den betydande andelen äldre ärenden.

**Stabsverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten*

Enligt Ekobrottsmyndigheten har stabsuppgifterna utvecklats på ett positivt sätt. Myndigheten

har börjat bygga upp ett system för uppföljning av den ekonomiska brottsligheten i syfte att få en bättre helhetsbild av sådan brottslighet. Den första delen av systemet skall sättas i drift i slutet av 1999.

Myndigheten diskuterar med övriga åklagarmyndigheter hur samordningsuppgiften skall lösas.

Ekorådet består av Riksåklagaren, Rikspolischefen, Generaltulldirektören samt generaldirektörerna för Ekobrottsmyndigheten, Riksskatteverket, Finansinspektionen och Brottsförebyggande rådet. Rådet har bildat en beredningsgrupp med företrädare för samtliga myndigheter som ingår i rådet. Gruppen har initierat projekt som berört flera av myndigheterna. Den har också haft en viktig roll i informationsutbytet mellan myndigheterna. Ekobrottsmyndigheten bedömer att behovet av tidig information om nya företeelser inom den ekonomiska brottsligheten har tillgodosetts.

Under 1998 har Ekobrottsmyndigheten inlett ett samarbete med Rikskriminalpolisens under rättelsetjänst, som också omfattar Finanspolisen. Samarbetet syftar till att bestämma ansvarsområden för respektive myndighet och säkerställa att Ekobrottsmyndigheten får tillgång till nödvändig information.

Ekobrottsmyndigheten har tillsammans med andra myndigheter satt i gång eller initierat flera projekt med syfte att förebygga ekonomisk brottslighet. Myndigheten har bl.a. tillsammans med Riksrevisionsverket kartlagt förekomsten av s.k. svart arbetskraft och föreslagit åtgärder mot företeelsen.

Myndigheten har också inlett ett samarbete med Finansinspektionen för att effektivisera bekämpningen av insiderbrott.

**Statistik och målinventering vid Ekobrottsmyndigheten*

Verksamhetsstatistiken för Ekobrottsmyndigheten består av statistikuppgifter från åklagarväsendets ärenderegister Brådis. Dessa statistikuppgifter är viktiga för mål- och resultatstyrningen men visar inte svårighetsgraden på de ärenden som myndigheten hanterar. Ekobrottsmyndigheten har därför genomfört en särskild inventering av de ärenden som handläggs där. Myndigheten har delat in målen i fyra kategorier: enkla mål, normala/medelsvåra mål, särskilt krävande mål och utländska framställningar om rättshjälp. Indelningen har främst byggt på hur resurskrävande målen bedömts vara. Som särskilt

krävande mål har räknats sådana som avser kvalificerad brottslighet som antingen är juridiskt komplicerad eller är av stor omfattning och därigenom mycket resurskrävande. För att ett mål skall anses vara av stor omfattning skall det förväntas kräva minst fyra dagars huvudförhandling. Av de 3 532 målen bedömdes 45 % som enkla, 46 % som medelsvåra och 8 % som särskilt krävande. En procent av målen avsåg utländska rättshjälpsframställningar.

Ekobrottsmyndigheten pekar på att verksamhetsstatistiken för 1998 innehåller en rad osäkerhetsfaktorer som en följd av omregistreringar av ärenden m.m. i samband med bildandet av myndigheten.

5.3.5 Personalförsörjning

**Åklagarorganisationen (exkl. Ekobrottsmyndigheten)*

Vid utgången av år 1998 fanns det inom åklagarväsendet 612 åklagare och 311 andra anställda (exkl. personal vid Riksåklagarens kansli samt åklagaraspiranter och extra åklagare). Under budgetåret 1994/95 var det genomsnittliga antalet anställda åklagare inom organisationen 720 (exkl. personal vid Riksåklagarens kansli). Därefter infördes anställningsstopp under åren 1996 och 1997 vilket fick till följd att antalet åklagare under budgetåret 1995/96 sjönk till 720 och 1997 till 703.

Under 1998 pensionerades 22 åklagare, 66 gick över till Ekobrottsmyndigheten och fem slutade av annan anledning. Under året antogs 30 nya åklagaraspiranter. Dessutom tillfördes organisationen sex åklagare externt. Under åren 1999-2002 kommer totalt 82 åklagare att pensioneras. I dag finns det ca 170 åklagare som har mer än 20 år på åklagarbanan. Till 2009 kommer dessa att ha gått i pension. Medelåldern bland chefer och administratörer är hög.

Riksåklagaren konstaterar att utvecklingen mot en jämnare könsfördelning fortsätter men att andelen kvinnor är låg bland kammarcheferna.

**Ekobrottsmyndigheten*

Den 30 juni 1999 tjänstgjorde 391 personer vid Ekobrottsmyndigheten. Av dessa var 200 anställda vid myndigheten. Övriga 191 var poliser, anställda av polisväsendet och inkommenderade för tjänstgöring vid myndigheten. Poliserna har således kvar sina anställningar inom polisväsen-

det, vilket innebär att arbetsgivaransvaret för Ekobrottsmyndighetens personal är uppdelat mellan myndigheten och Rikspolisstyrelsen. Riksåklagaren anställer åklagare vid Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndighetens mål för kompetensförsörjningen är att under år 2000 nå upp till en personalstyrka av sammanlagt 425 personer, 88 åklagare, 209 poliser, 57 ekonomer, 41 administratörer och 24 anställda vid kansli och stab. Rekruteringsbehovet fram till år 2002 beräknas till ca 20 åklagare, 30 poliser och fem ekonomer.

Bemanningsmålet för 1998 har inte nåtts när det gäller antalet åklagare. Anledningen till det är enligt Ekobrottsmyndigheten främst att myndigheten tagit hänsyn till bristen på åklagare i landet. Myndigheten som samarbetar med Riksåklagaren för att finna lösningar på problemet, har rekryterat sju extra åklagare externt.

Männen dominerar på chefs- och handläggarnivå. Likaså är 80 % av polispersonalen inom Ekobrottsmyndigheten män. Bland administratörerna är kvinnodominansen stor.

Ekobrottsmyndigheten planerar att satsa kraftfullt på rekrytering för att nå upp till den planerade bemanningsnivån. Myndigheten avser att öka andelen kvinnor på chefs- och handläggarnivå och andelen män bland administratörerna.

5.3.6 Utvecklingsarbetet

**Metodutveckling*

Riksåklagaren lade 1997 fram riktlinjer för att skapa rationella och effektiva arbetsformer inom åklagarväsendet. Riktlinjerna utgick från en genomgripande analys av arbetet vid åklagarkamrarna. Den resulterade i förslag till nya arbetssätt och arbetsformer.

Åklagarväsendet har utvärderat och följt upp projektet under 1998. Det konstaterades att en betydande positiv utveckling hade ägt rum i arbetsformerna vid åklagarkamrarna. Ärendehantering hade förenklats genom en ny arbetsorganisation och nya arbetssätt. IT-användningen har stor betydelse. Den nya modellen för arbetsfördelning har förbättrat verksamhetsresultatet när det gäller genomströmningstider, lagföringsandel och produktionskostnad. Det fortsatta förändringsarbetet skall vara målstyrt.

Kvalitetsarbetet inom åklagarväsendet syftar till att verksamheten skall leva upp till de krav som medborgarna, polisen, domstolarna och

andra samverkande myndigheter kan ställa på den. Det kvalitetsarbete som sedan 1996 bedrivits vid åklagarkammaren i Umeå, där flera förslag till förbättringar av verksamheten har tagits fram, skall ligga till grund för det fortsatta kvalitetsarbetet inom åklagarorganisationen. Några av insatserna på det området har varit gemensamma utbildningar, medarbetarenkäter och aktivt arbete med feedback. Åklagarkammaren har också samarbetat med Polismyndigheten i Umeå för att säkra kvaliteten i brottsutredningarna.

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs arbetet i åklagarledda arbetsgrupper med poliser, ekonomer och personer med särskild kompetens på IT-området. Organisation av arbetet är enligt myndigheten viktig för resultatet. Myndigheten har initierat ytterligare åtgärder för att förbättra utredningsverksamheten, bl.a. när det gäller arbetsmetoder för att få fram och analysera information som finns lagrad i datorer. En framgångsrik ekobrottsbekämpning bygger enligt myndigheten på ingående och aktuella kunskaper om t.ex. misstänkta personers rörelsescheman och ekonomiska transaktioner m.m. Inom avdelningarna finns det därför särskilda spaningsenheter som snabbt kan bistå med detaljinformation i utredningsarbetet.

Myndigheten har också inlett en dialog med konkursförvaltare för att skapa ett bättre informationsutbyte. Ett system som innebär att ett par åklagarkamrar tilldelas i huvudsak enklare mål prövas för att åstadkomma en snabbare handläggning av sådana mål. För att nå bättre effektivitet i utredningsarbetet drivs vissa förundersökningar i projektform. Generellt uppställs krav på planmässighet i utredningarna.

**Samverkan mellan åklagarväsendet och polisen*

Den övergripande inriktningen för det gemensamma utvecklingsarbetet som pågått sedan 1996 mellan åklagarväsendet och polisen har varit att polisen skall ta ett utökat ansvar för förhållandevis enkla och medelsvåra brottsutredningar medan åklagarna i större utsträckning skall koncentrera sig på de komplicerade målen och utöva aktiv förundersökningsledning i dessa. Utvecklingsarbetet har resulterat i olika åtgärder och nya arbetsmetoder.

Riksåklagaren beslutade i december 1997 efter samråd med Rikspolisstyrelsen om nya allmänna råd för fördelningen mellan åklagare och polis av förundersökningsledning (Riksåklagarens författningssamling 1997:12). Myndigheterna skall ta fram lokala överenskommelser mellan åklagare

och polis om vem som skall ha förundersökningsansvaret. Överenskommelserna skall utgå från den uppgiftsfördelning som framgår av rättegångsbalken. Lokala förhållanden, brottets generella straffvärde, ärendets karaktär och svårighetsgrad samt den kompetens som finns vid polismyndigheten skall vara avgörande för ansvarsfördelningen. Under våren 1998 har myndigheterna i de flesta län träffat sådana överenskommelser. Det kommer på sikt att innebära att polisen oftare får förundersökningsansvaret i jämförelsevis enkla och medelsvåra utredningar medan åklagarna får utrymme att koncentrera sig på de komplicerade utredningarna.

Granskningskommissionen i anledning av brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme har i juni 1999 lämnat över sitt betänkande (SOU 1999:88) till regeringen. Regeringen har remitterat betänkandet till Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen för synpunkter för framtiden på polis- och åklagarverksamheten. Remissen avser framför allt frågor om arbetsfördelningen mellan polis och åklagare, rollen som förundersökningsledare, utredningsorganisation och utredningsmetoder.

Vidare har arbetet med att effektivisera lagföringen av förhållandevis enkla förseelser fortsatt. Arbetet med att utfärda strafförelägganden för enkla förseelser är en belastning för åklagarväsendet. Utgångspunkten är att förseelser och brott som inte kan föranleda annan påföljd än penningböter i möjligaste mån skall lagföras genom utfärdande av ordningsbot av polisman. I samband med den nya trafikförordningen skall ett nytt beslut om ordningsbot träda i kraft den 1 oktober 1999. Det bör föra med sig en ytterligare minskad ärendeinströmning till åklagarorganisationen, eftersom fler brott lagförs genom att polisen utfärdar ordningsbot.

Utvecklingsarbetet under 1998 har också omfattat frågor om kvalitetssäkring av brottsutredningar och genomförande av den arbetsmetodik som utvecklats i samarbete med polisen. En särskild arbetsgrupp har lett utvecklingsarbetet på central nivå. Den har följt och stöttat det lokala utvecklingsarbetet och arbetat med att effektivisera utredningsverksamheten. Ett resultat av gruppens arbete är att det på varje polismyndighet utsetts en kontaktperson för åklagarmentorerna. Det har varit till stor nytta för samarbetet enligt arbetsgruppen.

Åklagarmyndigheterna har genomfört flera insatser när det gäller samverkan med och utbildning av närpolisen. Arbetet har varit inriktat

på att förbättra utredningarnas kvalitet samt öka användandet av förenklade utredningsförfaranden och utredningsstöd som mallar och checklistor för enklare brott. Åklagarmentorerna och andra åklagare har genomfört betydande utbildningsinsatser för poliser. Riksåklagaren har i årsredovisningen för 1998 angett att verksamheten med åklagarmentorers motsvarade ca 10 årsarbetskrafter.

Åklagarmentorernas och kontaktåklagarnas arbete har varit mångskiftande. Vid många åklagarkamrar är en kontaktåklagare utsedd för varje närpolisområde eller utredningsenhet. Åklagarmentorerna och kontaktåklagarna har utbildat polisen, gett råd i ärenden, infört system för kvalitetssäkring av brottsutredningar, genomgått arbetsbalanser och utarbetat olika utredningsstöd. Åklagarmentorerna har också tagits i anspråk för särskilda uppgifter såsom samverka med polisen vid utredningar om våldsbrott mot kvinnor.

**Utvecklingen på IT-området*

Åklagarväsendets IT-utveckling syftar till att minimera registreringsarbetet, datorisera manuella rutiner och ge åklagarna juridiskt stöd i arbetet. Alla åklagare har nu tillgång till rättssystemet InfoLex och åklagarväsendets intranet RÅNET med juridisk och administrativ information.

Ett nytt effektivt strafföreläggandesystem, EnVis, har tagits i bruk under 1998. Ett omfattande utvecklingsarbete som har påbörjats under året skall göra det möjligt att i åklagarsystemet Brådis kunna ta emot uppgifter från polisens anmälsrutin, RAR. En sådan möjlighet kan medföra stora administrativa förenklingar. En ny besluts- och underrättelserutin skall göra det möjligt att lagra åklagares beslut elektroniskt. Samtidigt som beslutet lagras upprättas en underrättelse till misstänkta och målsägande i avskrivna mål.

Vid Ekobrottsmyndigheten utformas nu också ett system för uppföljning av ekobrottsbekämpningen. Den första delen av systemet skall sättas i drift i slutet av 1999. Därefter kommer statistikdatabasen att byggas ut successivt. Målet är att under år 2001 ha en databas som kan ge snabb och sammanhållen redovisning av ekobrottsbekämpningen i landet, uppgifter om brottseffekter och myndighetsåtgärder samt information om nya former av ekonomisk brottslighet.

**Arbetsproduktivitet (exkl. Ekobrottsmyndigheten)*
Från 1996 har arbetsproduktiviteten inom åklagarväsendet ökat och antalet avslutade ärenden har varit oförändrat trots att antalet inkommande ärenden fortsatt att minska. Det som förändrats är att antalet faktiskt årsarbetande minskat under perioden. Under 1996 minskade antalet kanslianställda med 192 personer. Antalet anställda minskade också genom anställningsstoppet för åklagare under 1996-1997. Överföringen av resurser till Ekobrottsmyndigheten innebär en minskning med i genomsnitt 64 årsarbetande under 1998. En oförändrad nivå på avslutade ärenden, minskade kostnader och en minskning av faktiska årsarbetare ger en minskad styckkostnad och en ökad arbetsproduktivitet.

Enligt Riksåklagaren har produktivitetsökningen varit möjlig på grund av betydande arbetsinsatser av personalen. En annan förklaring är moderniseringen och rationaliseringen av organisation och arbetsmetoder. Produktionen har på det sättet kunnat bibehållas på en hög nivå.

5.3.7 Regeringens bedömning

**Verksamhetsmålen*

Genom åklagarreformen 1996 skapades en åklagarorganisation som var effektivare, mer flexibel och mindre sårbar än den tidigare. Under de senaste åren har åklagarväsendet utvecklat organisationen och arbetsmetoderna samt tillämpat nya former för ledning och styrning av verksamheten. Arbetet har varit inriktat på att anpassa organisationen till omvärldens krav och finna de bästa formerna för att bekämpa den alltmer komplicerade brottsligheten i samhället.

De senaste årens verksamhetsresultat pekar på en fortsatt positiv utveckling. Regeringen bedömer att förändringsprocessen inom åklagarorganisationen är framgångsrik och att de mål som slagits fast för verksamheten i stort sett uppfyllts.

Åklagarväsendet har under 1998 lagt ner stora resurser på de prioriterade områdena. Det är viktigt att ambitionsnivån är hög när det gäller att effektivisera verksamheten på dessa områden ytterligare, bl.a. när det gäller lagföringsprocent och genomströmningstider.

Vid Ekobrottsmyndigheten bedrivs det operativa arbetet i nära arbetsgemenskap mellan åklagare, poliser, ekonomer och personer med särskild kompetens på IT-området. Erfarenheterna av att de olika personalkategorierna är samlokaliserade och arbetar nära varandra är goda.

Inom myndigheten pågår också ett intensivt arbete för att ytterligare förbättra utrednings- och stabsverksamheten. Flera projekt har inletts som inger gott hopp om att verksamheten nu efter uppbyggnadskedet skall fortsätta att utvecklas på det sätt som avsetts med reformen.

Regeringen anser att inrättandet av Ekobrottsmyndigheten har skapat goda förutsättningar för en effektivare ekobrottsbekämpning. Myndigheten har ett behov av ytterligare rekrytering under de närmaste åren för att de nya arbetsformerna skall kunna utvecklas enligt planerna. Redan de siffror som finns att tillgå om verksamhetsresultatet för det första halvåret 1999 ger vid handen att det finns anledning att se fram mot goda verksamhetsresultat från myndigheten.

**Ärendebalanser och lagföringsprocent*

Det är glädjande att ärendebalanserna har minskat och att åklagarväsendet avslutat fler ärenden än vad som kommit in. Det är också positivt att lagföringsandelen har fortsatt att öka trots att det fanns färre åklagare och betydligt färre kanslianställda än år 1996. Att arbetsproduktiviteten har ökat kan delvis förklaras av att de senaste årens omfattande metod- och IT-utvecklingsarbete nu börjar ge resultat.

Genomströmningstiderna har ökat för nästan alla brottstyper under 1998. Enligt Riksåklagaren har de förhållandevis långa genomströmningstiderna sannolikt berott på att åklagarmyndigheterna har arbetat av ärendebalanser och då avslutat många äldre mål. Enligt regeringens bedömning bör det vara möjligt att väsentligt minska genomsnittstiden för ett beslut i åtalsfrågan när det gäller en färdig förundersökning om våldsbrott. I dag är den tiden i genomsnitt 46 dagar. Riksåklagaren har förklarat att en sådan målsättning finns redan för år 1999. Det första halvåret 1999 har genomströmningstiderna minskat något.

Under perioden 1996-1998 har antalet inkommande ärenden minskat med drygt 12 %. Minskningen tenderar att fortsätta. Riksåklagaren analyserar i samarbete med Rikspolisstyrelsen vad den minskade ärendeinströmningen beror på.

Under 1998 avskrevs inom åklagarväsendet ca 19 % av de färdiga förundersökningarna, varav 16 % med motiveringen att brott inte kunde styrkas. I färdiga ärenden om våldsbrott var andelen avskrivningsbeslut under 1998 generellt hög, mellan 26 och 35 %. Riksåklagaren avser att undersöka orsakerna till detta och genomföra de

åtgärder som krävs för att ytterligare effektivisera utredningsverksamheten. Sådana åtgärder är viktiga för allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Det pågående metod-, IT- och kompetensutvecklingsarbetet inom åklagarväsendet syftar till kortare genomströmningstider och en minskad avskrivningsandel när det gäller färdiga förundersökningar. Åklagarväsendets och polisens gemensamma arbete för att förbättra förundersökningarnas kvalitet och effektivisera utredningsarbetet är också ett viktigt led i den utvecklingen.

5.4 Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelserna för år 1998 avseende myndigheterna inom verksamhetsområdet.

5.5 Pågående och planerade förändringar inom åklagarväsendet

Regeringen slår fast att arbetet med att effektivisera och modernisera åklagarverksamheten skall fortsätta. Moderniseringen skall utgå från ett medborgarperspektiv och från en helhetsyn på rättsväsendet. Utvecklingen på flera brottsområden har fört med sig att det ställs allt högre krav på åklagarna bl.a. när det gäller kompetensnivå, ett aktivt förundersökningsledarskap samt ett ökat helhetsengagemang i brottsbekämpningen. Därför är det viktigt med kompetens-, metod- och IT- utveckling inom åklagarorganisationen.

Det är också nödvändigt att åklagarväsendet och polisen vidareutvecklar de gemensamma arbetsmetoderna och formerna för intensifierad samverkan. Initialt har samarbetet mellan åklagarväsendet och polisen främst inneburit att utredningsverksamheten vid närpolisen har effektiviserats. På sikt bör samarbetet också leda till en effektivare bekämpning av den grövre kriminaliteten.

5.5.1 Miljöbrottslighet

**Kampen mot miljöbrott skall utvecklas inom ramen för en ny organisation*

Regeringen konstaterar att bekämpandet av miljöbrott är ett viktigt led i arbetet med att skydda miljön. Det är därför nödvändigt att det inom åklagarväsendet byggs upp en flexibel organisation för en effektiv handläggning av de många gånger svårutredda miljöbrotten. En sådan utveckling förutsätter att det finns åklagare och poliser som har hög kompetens på miljöbrottsområdet.

Riksåklagaren har på regeringens uppdrag utarbetat förslag till effektivare utredning av miljöbrott (Riksåklagarens rapport Effektivare miljöbrottsbekämpning, december 1998). Rapporten har remissbehandlats. Riksåklagaren har i juni 1999 kommit in med en skrivelse till regeringen med preciseringar till förslaget om hur en miljöbrottsorganisation kan utformas. Regeringen ansluter sig till Riksåklagarens förslag och har den 1 juli 1999 uppdragit åt Riksåklagaren att förbereda inrättandet av en ny och flexibel organisation för miljöbrottsbekämpning. Riksåklagaren bedömer att det skall finnas totalt 14 åklagare för miljöbrottsbekämpning. Den geografiska placeringen av dessa åklagare bör enligt Riksåklagaren göras på ett sådant sätt att ett dagligt och nära samarbete med polisens utredare kan utvecklas.

Regeringen kommer därför att för budgetåret 2000 satsa 13 miljoner kronor på en effektivisering av miljöbrottsbekämpningen. Inom åklagarväsendet finns ett stort behov av utbildning och kompetensutveckling när det gäller frågor som rör miljöbrottsbekämpningen. Regeringen anser att ambitionsnivån i reformarbetet måste vara hög.

Alla myndigheter inom åklagarväsendet och polisen skall ha ett operativt ansvar för miljöbrottsbekämpningen. Ekobrottsmyndigheten skall dock inte ha något sådant ansvar med undantag för de situationer när det finns sådana samband mellan utredningar om ekonomisk brottslighet och miljöbrottslighet att det är lämpligast att gemensam handläggning sker där.

Riksåklagaren skall ha ett samordningsansvar för miljöbrottsbekämpningen och bestämmer närmare hur samordningen skall ske. Det skall hos Riksåklagaren finnas en central enhet som främst skall svara för samordningen inom miljöbrottsbekämpningen. Enheten skall dessutom, i den omfattning som Riksåklagaren bestämmer, biträda vid handläggningen av svårutredda brott

mot miljön. Endast i undantagsfall bör enheten själv ansvara för handläggningen av utredningar om brott mot miljön.

För att miljöbrottsbekämpningen skall fungera effektivt är en fördjupad samverkan mellan polis, åklagare och tillsynsmyndigheter nödvändig. Riksåklagaren avser att i samarbete med Rikspolisstyrelsen ta fram kompetensutvecklingsplaner för åklagare och poliser som arbetar med miljöbrottsutredningar liksom för samverkan om miljöbrottsbekämpning.

Enligt Riksåklagaren bör en grundläggande utbildning genomföras för alla åklagare och poliser som handlägger utredningar om brott mot miljön. En sådan utbildning bör enligt Riksåklagaren vara helt eller delvis öppen för personal från bl.a. tillsynsmyndigheterna, Kustbevakningen och räddningstjänsten.

5.5.2 Bekämpning av ekonomisk brottslighet

**Uppbyggnaden av Ekobrottsmyndigheten skall fullföljas och myndighetens verksamhet skall utvecklas*

Den ekonomiska brottsligheten är ett allvarligt hot mot näringslivets funktion och den enskildes trygghet i ekonomiska sammanhang. Att bekämpa ekobrott effektivt ställer stora och speciella krav på bl.a. kompetens och arbetsmetoder, inte minst när det gäller myndighetssamarbete. Ekobrottsmyndigheten är särskilt anpassad för denna speciella form av brottsbekämpning.

Ekobrottsmyndigheten befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Det är viktigt att organisationsarbetet fullföljs och att myndigheten byggs ut enligt planerna. Det är också viktigt att utvecklingen av arbetsmetoder och specialistkompetens inom ekobrottsbekämpningen fortsätter. Det handlar inte bara om att förbättra det operativa, brottsutredande arbetet med åklagare, poliser och olika slag av specialister i nära samverkan. Också uppbyggandet av de nationella stabsfunktionerna skall fortsätta för att göra Ekobrottsmyndigheten till ett kompetens- och kunskapscentrum i fråga om ekobrott och ekobrottsbekämpning. Statsmakterna, myndigheter och näringsliv behöver fortlöpande information om ekobrottsligheten och tidiga varningssignaler om nya brottsformer och brottsliga metoder. De nationella stabsfunktionerna skall tillhandahålla sådan information.

EU-bedrägeridelegationen har i juni 1999 föreslagit att delegationen skall avvecklas och att Ekobrottsmyndigheten successivt, under längst sex månader fr.o.m. den 1 januari 2000, skall ta över ansvaret för att samordna skyddet för gemenskapernas finansiella intressen. Det gäller frågor om utvecklingen av oegentligheter med EU-medel i Sverige samt åtgärder för att hindra och beivra sådant fusk. Ekobrottsmyndigheten föreslås även ta över rollen som kontaktmyndighet till EU-kommissionens bedrägeribekämpningsbyrå (OLAF). Vidare föreslås att ett särskilt råd knyts till Ekobrottsmyndigheten för att säkra fortsatt god samverkan mellan de berörda myndigheterna inom området.

Delegationens förslag innebär att Ekobrottsmyndigheten skall bedriva den nya verksamheten i hela landet inom såväl det administrativa som det straffrättsliga området. Regeringen delar delegationens slutsatser att Ekobrottsmyndigheten är den bäst lämpade myndigheten att ta över delegationens arbete och att ett organ för samarbete mellan berörda myndigheter bör inrättas. För att genomföra förslaget avser regeringen att under hösten 1999 genomföra nödvändiga förändringar i Ekobrottsmyndighetens instruktion. Kostnaden för den nya verksamheten beräknas till 1,5 miljoner kronor per år. Sammanlagt 1,2 miljoner kronor tillförs Ekobrottsmyndighetens anslag från anslag inom andra utgiftsområden (se avsnitt 5.6). Resterande 300 000 kronor finansieras inom Ekobrottsmyndighetens anslag.

5.5.3 Bekämpning av grov och gränsöverskridande brottslighet

**Åklagarväsendet skall fortsätta att utveckla bekämpningen av grov och gränsöverskridande brottslighet i samarbete med polisen*

Enligt regeringens bedömning är det nödvändigt att åklagarväsendet organiseras på ett sådant sätt att bekämpningen av den grova och gränsöverskridande brottsligheten blir ännu effektivare. Åklagarna har en ledande och betydelsefull roll i sådana brottsutredningar. Det ställs därför stora krav på dem bl.a. i fråga om specialkompetens och helhetsengagemang i utredningsverksamheten som bör ske i nära samarbete med polisen.

Riksåklagaren har i verksamhetsplanen för 1998 uppdragit åt åklagarmyndigheterna att vidta särskilda åtgärder mot den grova och gränsöverskridande brottsligheten. Uppdraget till myn-

digheterna innefattar åtgärder eller förslag i fråga om organisation, arbetsformer och kompetens för bekämpningen av sådan brottslighet. De förslag som har kommit in till Riksåklagaren från åklagarmyndigheterna avser huvudsakligen åtgärder för att höja åklagarkompetensen på området och förbättra förutsättningarna för en förstärkt samverkan med polisen. Riksåklagaren har ännu inte tagit slutlig ställning till hur organisationen av den verksamheten bör byggas upp, men har beslutat att uppdra åt kvalificerade specialiståklagare att vid varje myndighet bygga upp funktioner för bekämpning av grov, organiserad och gränsöverskridande brottslighet.

Regeringen anser att det är viktigt att förändringsprocessen på området fortsätter. Det är också viktigt att Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen gemensamt fortsätter att verka för att finna lämpliga samarbetsformer för att effektivare bekämpa den grova gränsöverskridande brottsligheten.

5.5.4 Skyddet för kvinnor och barn

Åklagarorganisationen har bedrivit ett väl planerat och ambitiöst utvecklingsarbete för att effektivisera bekämpningen av de våldsbrott som begås i hemmen mot framför allt kvinnor och barn. Det är en angelägen uppgift för åklagarorganisationen att fortsätta och intensifiera utvecklingsarbetet för att förbättra de samlade åtgärderna mot denna brottslighet. För att effektivt bekämpa brottslighet av detta slag krävs ett väl utvecklat samarbete med såväl andra myndigheter som frivilligorganisationer.

I enlighet med Riksåklagarens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (Riksåklagarens författningssamling 1997:12) leder oftast åklagaren utredning om brott som innefattar våld mot närstående kvinna, även om brottet inte är grovt. Åklagarna fyller således en viktig funktion när det gäller att i aktiv samverkan med polisen vidta snabba och adekvata åtgärder för att säkerställa en hög utredningskvalitet i den här typen av utredningar. Det är också viktigt att det finns väl fungerande arbetsrutiner mellan polis och åklagare bl.a. när det gäller att snabbt få fram ett underlag för ett eventuellt beslut om straffprocessuella tvångsmedel eller om besöksförbud. Det är åklagaren som är behörig att fatta sådana beslut.

Regeringen har i regleringsbrevet för år 1999 gett Riksåklagaren i uppdrag att tillsammans med

Rikspolisstyrelsen se över och förbättra rutiner i ärenden om besöksförbud. Myndigheterna skall i arbetet beakta Brottsofferutredningens förslag i dessa delar (SOU 1998:40) och i samband med årsredovisningen för år 1999 redovisa de åtgärder som har vidtagits. Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen bedriver ett gemensamt arbete i dessa frågor och har bl.a. utarbetat en handbok i brottsofferfrågor. Dessutom pågår ett analysarbete av material som har samlats in. Det arbetet kommer att resultera i en översyn av de föreskrifter som Riksåklagaren utfärdade år 1997 (Riksåklagarens författningssamling 1997:7). Frågan kommer också att behandlas under en planerad seminarierie under hösten år 1999 tillsammans med polisen.

5.5.5 Brott med inslag av rasism, främlingsfientlighet eller homofobi

Regeringen understryker vikten av att åklagar- och polisväsendet ägnar särskild uppmärksamhet åt brott med rasistiska inslag.

Åklagarväsendet har under senare år vidtagit flera åtgärder för att mer effektivt bekämpa brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag. Regeringen anser att ambitionsnivån inom åklagarorganisationen skall vara fortsatt hög när det gäller att förbättra metoderna för utredning av sådana brott. Det är också angeläget att åklagarorganisationen utvecklar effektiva utredningsmetoder för brott med homofobiska inslag. En viktig förutsättning för utvecklingsarbetet är att samarbetet mellan åklagare och polis förbättras ytterligare. Regeringen konstaterar också att det är viktigt att åklagarna får kontinuerlig utbildning i frågor om bekämpning av brottslighet med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag.

5.5.6 Internationellt arbete

**Det internationella samarbetet skall förbättras*

Regeringen lägger stor vikt vid att arbetet med att utarbeta nya instrument för ett förbättrat rättsligt samarbete över gränserna fortsätter. Den gränsöverskridande brottslighetens utveckling kräver ett utökat gränsöverskridande samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

Riksåklagaren deltar aktivt i EU:s arbete med att genomföra den s.k. aktionsplanen mot organiserad brottslighet samt i det europeiska nätverk

som inrättats för att förbättra det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Kontaktpersonerna i nätverket skall kunna förse sina motsvarigheter i andra medlemsstater med praktisk information om rättssystemet. Riksåklagaren deltar också i arbetet med en handbok för det rättsliga samarbetet inom EU. Åklagarväsendet medverkar i ökad omfattning i utvecklings-samarbetet på rättsområdet med Estland, Lettland, Litauen och Polen. Rättsutvecklings-samarbetet syftar till att underlätta för dessa länder att bli medlemmar i EU. Riksåklagaren har åtagit sig det svenska samordningsansvaret för Rikspolisstyrelsens, Riksåklagarens, Ekobrottsmyndighetens, Brottsförebyggande rådets samt Domstolsverkets medverkan i det mellan Kommissionen och Europarådet gemensamma programmet Octopus II. Syftet med programmet är att förstärka ländernas insatser mot korruption och organiserad brottslighet.

De nordiska riksåklagarna träffas regelbundet för att se över det nordiska rättshjälpsamarbetet. Efter initiativ av Sverige i Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet bildades i april 1997 ett särskilt Östersjösamarbete för åklagare. Det senaste Riksåklagarmötet inom ramen för det samarbetet hölls i april 1999. Riksåklagarna beslutade då att arbetet med att höja kompetensen inom rättshjälp i brottmål skulle fortsätta. Som en del av det arbetet har en handbok om inbördes rättshjälp i brottmål och utlämningsfrågor färdigställts och reviderats. Ett antal arbetsgrupper har bildats som arbetar med samarbetsfrågor rörande rättshjälp i brottmål, penningtvätt, miljöbrott samt handel med och sexuella övergrepp mot kvinnor och barn. Nästa Östersjöriksåklagarmöte äger rum i Danmark i februari 2000.

5.5.7 Kompetensutveckling

**Kompetensen inom åklagarväsendet skall vara hög*

Det är nu viktigt att konsolidera och gå vidare med det omfattande reformarbetet. Regeringen konstaterar därför bl.a. att utbildning och återkommande möjligheter till kompetensutveckling för åklagare och andra personalkategorier inom åklagarorganisationen skapar en effektivare organisation och inspirerar till en högre ambitionsnivå i arbetet. Det är också nödvändigt att åklagarna har en hög kompetensnivå för att kunna utöva aktiv förundersökningsledning i svåra ut-

redningar om t.ex. miljöbrottslighet, ekobrottslighet, grov organiserad brottslighet eller IT-relaterad brottslighet. Regeringen finner det därför nödvändigt att tilldela åklagarväsendet ytterligare resurser för kompetensutvecklingsinsatser.

Det långsiktiga reformarbete som pågår inom åklagarväsendet kommer att medföra behov av ytterligare resursförstärkningar budgetåren 2001 och 2002 för att bygga upp och förstärka kompetensen på alla nivåer inom åklagarorganisationen.

Riksåklagarens kansli har gjort en omfattande översyn av åtgärder som är betydelsefulla för att utveckla en hög kompetens inom åklagarorganisationen. Arbetet har i första hand inriktats på att skapa en ny åklagarutbildning som är anpassad till de krav som brottslighetens utveckling och den ökade internationaliseringen ställer.

Grundutbildningen för åklagare har reformerats i grunden. Praktikutbildningen har förstärkts och den teoretiska utbildningsdelen genomförs i en serie kurser, Åklagarkurs I-IV, som vardera omfattar 3-4 veckors internatutbildning.

Under 1999 har ett projekt för att etablera en kvalificerad reguljär vidareutbildning för åklagare gått in i en genomförandefas. 20 miljoner kronor har avsatts för utbildningssatsningen. Riksåklagaren har angett att det är av strategisk vikt för brottsbekämpningen att hålla den nivån på kompetensutvecklingen under de kommande åren.

I det nya utbildningsprogrammet har också en principiell plan upprättats för utvecklingen av chefsrollen. Programmet innehåller bl.a. en grundkurs för nya chefer och idéseminarium i ledarskap.

Under 1999 har 60 specialtjänster inrättats inom åklagarväsendet. Tanken är att de skall förstärka kompetensen inom vissa angelägna områden, t.ex. när det gäller miljöbrott och vissa grova våldsbrott. Dessa åklagare kommer att genomgå särskild utbildning.

Det finns ett stort behov av utbildning och kompetensutveckling inom Ekobrottsmyndigheten. De områden som myndigheten har riktat in sig på är ekoutbildning för åklagare, poliser och ekonomer, IT-utbildning, arbetsledarutbildning för kansliföreståndare samt framtagande av ett chefsutvecklingsprogram.

5.6 Anslag

B1 Åklagarorganisationen

Tabell 5.2 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	583 806	Anslags- sparande	10 590
1999	Anslag	620 140	Utgifts- prognos	615 000
2000	Förslag	694 997		
2001	Beräknat	715 493 ¹		
2002	Beräknat	726 471 ²		

¹ Motsvarar 704 997 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 704 997 tkr i 2000 års prisnivå.

Vid utgången av år 1997 hade åklagarorganisationen utnyttjat anslagskrediten med drygt 40 miljoner kronor. Under år 1998 förbrukade åklagarorganisationen knappt 584 miljoner kronor, vilket innebar att ett anslagssparande om 10,6 miljoner kronor hade byggts upp vid utgången av år 1998. De senaste årens ekonomiska obalans är därmed över. Utfallet för första halvåret 1999 samt prognosen för återstoden av innevarande år pekar på att det ekonomiska läget kommer att vara fortsatt gott vid utgången av år 1999.

Regeringens överväganden

Slutsatser

Åklagarorganisationen skall ges ekonomiska förutsättningar att fullfölja det omfattande reformarbete som genomförts under de senaste åren. För budgetåret 1999 tilldelades åklagarorganisationen 10 miljoner kronor som en engångsvis satsning på bland annat kompetensutveckling och till att ytterligare utveckla samverkan med polisen. Regeringen gör bedömningen att en särskild satsning på kompetensutveckling är nödvändig även för år 2000. Av den anledningen har åklagarorganisationens anslag justerats upp engångsvis med 10 miljoner kronor på tilläggsbudget i denna proposition (se avsnittet om tilläggsbudget i volym 1).

Vidare kräver den nya organisationen för bekämpning av miljöbrottslighet ökade resurser. Mot bakgrund av detta anser regeringen att åklagarorganisationen skall tillföras 13 miljoner kronor år 2000 och 23 miljoner kronor år 2001 respektive 2002 från den ramhöjning på

150 miljoner kronor för rättsväsendet som aviserades i 1999 års ekonomiska vårproposition.

Till följd av att Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde utvidgats med Hallands län och Gotlands län minskas åklagarorganisationens anslag med 380 000 kronor, vilket motsvarar kostnaden för den personal som Ekobrottsmyndigheten tar över från åklagarorganisationen. Samtidigt höjs anslaget B 1 Ekobrottsmyndigheten med motsvarande belopp (se avsnittet om tilläggsbudget i volym 1).

Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget upp med 15,4 miljoner kronor. Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 57 434 000 kronor.

Sammantaget föreslås därmed 2000 års anslag uppgå till 694 997 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 715 493 000 kronor respektive 726 471 000 kronor.

Tabell 5.3 Beräkning av anslag

Tusental kronor

Anslag 1999	620 140
Pris- och löneomräkning	15 375
Ändringar m. a. a. tidigare beslut	-10 000
Rampåverkande överföringar, nettoförändring	12 048
Engångsvisa överföringar, nettoförändring	0
Justering av premier	57 434
Anslag 2000	694 997

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

B2 Ekobrottsmyndigheten

Tabell 5.4 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	156 719	Anslags- sparande	23 381
1999	Anslag	199 197	Utgifts- prognos	216 000
2000	Förslag	250 933		
2001	Beräknat	264 818 ¹		
2002	Beräknat	268 881 ²		

¹ Motsvarar 260 933 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 260 933 tkr i 2000 års prisnivå.

Ekobrottsmyndighetens anslag uppgick år 1998 till 180 miljoner kronor. Förbrukningen under året uppgick till 157 miljoner kronor. Vid utgången av år 1998 hade man således byggt upp ett anslagssparande om 23,4 miljoner kronor. Prognosen för år 1999 visar att anslagssparandet kommer att minska till ca 6,6 miljoner kronor vid utgången av år 1999. Sammantaget betyder det att Ekobrottsmyndighetens ekonomiska situation vid utgången av år 1999 kommer att vara god.

Regeringens överväganden

Slutsatser

I enlighet med 1999 års budgetproposition (prop. 1998/99:1, utg.omr. 4, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80) har Ekobrottsmyndigheten tillförts 90 miljoner kronor för perioden 1999 - 2001, fördelat på 10 miljoner kronor år 1999 och 40 miljoner kronor år 2000 respektive år 2001. Resurstillskottet var nödvändigt för att ge Ekobrottsmyndigheten förutsättningar för att klara en alltmer komplicerad brottslighet och kunna ha den offensiva roll inom ekobrottsbekämpningen som samhället kräver.

För att ge Ekobrottsmyndigheten förutsättningar för att kunna fullfölja uppbyggnaden av myndigheten anser regeringen att ytterligare resursförstärkningar är nödvändiga. Därför föreslår regeringen att Ekobrottsmyndigheten tillförs 5 miljoner kronor år 2000 och 15 miljoner kronor år 2001 respektive år 2002.

Till följd av att Ekobrottsmyndighetens verksamhetsområde utvidgats med Hallands län och Gotlands län tillförs Ekobrottsmyndigheten medel från polisorganisationen respektive åklagarorganisationen motsvarande kostnaden för den personal som förs över till Ekobrottsmyndigheten. Myndighetens anslag höjs med 2,6 miljoner kronor samtidigt som anslaget B 1 Åklagarorganisationen minskas med 380 000 kronor och anslaget A 1 Polisorganisationen minskas med 2,22 miljoner kronor (se avsnitt om tilläggsbudget i volym 1).

Vidare tillförs Ekobrottsmyndigheten sammanlagt 1,2 miljoner kronor till följd av att myndigheten tar över EU-bedrägeridelegationens uppgifter. Samtidigt minskas andra utgiftsområdets anslag A 13 Utvecklingsarbete med 600 000 kronor, fjortonde utgiftsområdets anslag A 1 Arbetsmarknadsverkets förvaltningskostnader

med 150 000 kronor, nittonde utgiftsområdets anslag A 1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder med 150 000 kronor och tjugotredje utgiftsområdets anslag B16 Räntekostnader för förskottade arealersättningar m.m. med 300 000 kronor.

Vissa justeringar har gjorts som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget ned med 26 000 kronor. Vid anslagsberäkningen har också en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera den kompensation som tidigare i anslaget inlagd kompensation för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 10 362 000 kronor.

Sammantaget föreslås därmed 2000 års anslag uppgå till 250 933 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 264 818 000 kronor respektive 268 881 000 kronor.

Tabell 5.5 Beräkning av anslag

Tusental kronor

Anslag 1999	199 197
Pris- och löneomräkning	-26
Ändringar m. a. a. tidigare beslut	30 000
Rampåverkande överföringar, nettoförändring	11 400
Engångsvisa överföringar, nettoförändring	0
Justering av premier	10 362
Anslag 2000	250 933

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

6 Domstolsväsendet m.m.

6.1 Omfattning

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

Allmänna domstolar är de 95 tingsrätterna, de 6 hovrätterna och Högsta domstolen. Allmänna förvaltningsdomstolar är de 23 länsrätterna, de 4 kammarrätterna och Regeringsrätten. Vid årsskiftet 1998/99 inrättades miljödomstolar i Stockholms, Växjö, Vänersborgs, Östersunds och Umeå tingsrätter samt en miljööverdomstol i Svea hovrätt. Miljödomstolarna och Miljööverdomstolen handlägger mål enligt miljöbalken, bl.a. vattenmål. Därför avvecklades samtidigt Vattenöverdomstolen i Svea hovrätt och vatten- domstolarna i nämnda tingsrätter samt i Luleå tingsrätt.

6.2 Utgiftsutvecklingen

Tabell 6.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
3 063	3 067	3 169	3 359	3 381	3 430

¹ Inklusive beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Förändringar

Moderniseringen och renodlingen av domstolsverksamheten fortsätter.

Fem miljödomstolar och en Miljööverdomstol inrättades vid årsskiftet 1998/99.

De allmänna advokatbyråerna avvecklas under år 1999.

Minsta tiden för fiskaltjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt föreslås ändras från ett år till två år.

Inskrivningsverksamheten föreslås koncentreras till sju inskrivningsmyndigheter.

Bouppteckningshanteringen föreslås överföras till skatteförvaltningen.

Av den ramhöjning på 150 miljoner kronor för rättsväsendet som aviserades i 1999 års ekonomiska vårproposition tilldelas domstolsväsendet, för att med oförminskad kraft kunna fortsätta med moderniseringsarbetet, 110 miljoner kronor år 2000 samt 85 miljoner kronor för vardera av åren 2001 och 2002.

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

Prioriteringar

Moderniseringen av domstolsväsendet fortsätter för att det skall stå väl rustat för 2000-talet. Moderniseringen skall bl.a. ske genom renodling av domstolarna och domarrollen, möjligheter till samverkan mellan domstolarna, kompetensutveckling av personalen och förenklade förfaranderegler.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Inom flertalet domstolsslag finns ett stort antal äldre mål i balans. Vidare har genomströmningstiderna i de flesta fall ökat något under 1998 och antalet mål som vid utgången av 1998 var färdiga för avgörande var förhållandevis högt i samtliga domstolsslag utom vid tingsrätterna.

Arbetsläget är oroande särskilt i hovrätterna och i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Domstolsväsendet har förbrukat 73 miljoner kronor mer än vad som år 1998 anslagits för verksamheten. Vid budgetårets slut uppgick anslagsparandet eller det ackumulerade överskottet till 85 miljoner kronor. Under år 1999 beräknas domstolsväsendet förbruka hela anslagsparandet samt behöva utnyttja anslagskrediten med ca 16 miljoner kronor.

6.3 Resultatbedömning

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

För att kunna göra en bedömning av rättssäkerheten och effektiviteten bör hänsyn tas till utvecklingen av ett antal faktorer. En del faktorer är mätbara medan andra faktorer, t.ex. kvalitet, är svårare att mäta. De faktorer som i dag är möjliga att mäta och följa upp för att möjliggöra en bedömning av resultatet är t.ex.

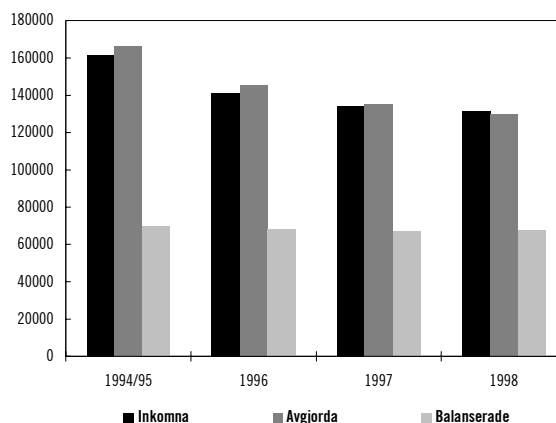
- antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål
- omloppstider, balansernas åldersstruktur, styckkostnad samt andelen förordnade of-fentliga försvarare och målsägandebiträden
- i vilken utsträckning mål avgörs så snart de är färdigberedda.

Ett förhållande som är intressant att följa och som har betydelse för resultatet är tillgången på personal och personalsammansättningen.

6.3.1 De allmänna domstolarna

**Tingsrätterna*

Diagram 6.1 Tingsrätternas målutveckling 1994/95-1998



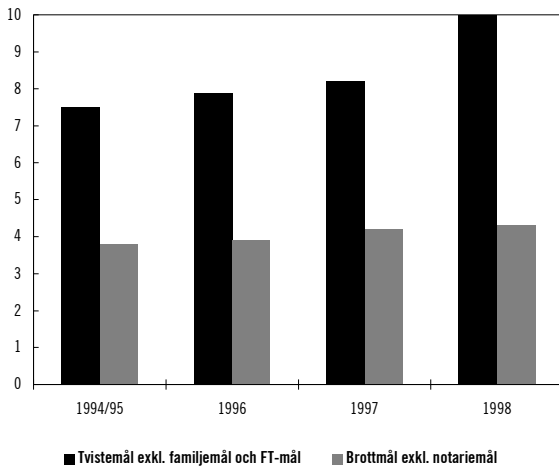
Som framgår av diagrammet har antalet inkomna och avgjorda mål gradvis minskat under perioden 1994/95 – 1998. Det finns en skillnad mellan tvistemål och brottmål. Antalet inkomna och avgjorda brottmål har, efter att ha minskat under flera år, ökat under 1998 medan tvistemålen fortsatt att minska. Antalsmässigt har inkomna tvistemål minskat mer än vad inkomna brottmål ökat.

Jämfört med 1994/95 har antalet inkomna tvistemål totalt minskat med ca 21 % och antalet inkomna brottmål med ca 16 %. Lagändringar har skett under perioden som påverkat antalet inkomna mål, bl.a. avkriminalisering av vissa brott, särskilda restriktioner för åtalsprövning, utvidgade möjligheter till strafföreläggande och ändringar i familjelagstiftningen.

Tingsrätternas genomsnittliga förhandlingstid för såväl tvistemål som brottmål ökade under perioden 1994/95 – 1998 med närmare 24 respektive 19 minuter per mål. Antalet tvistemål respektive brottmål med mer än tolv timmars förhandlingstid har också ökat. Antalet brottmål med mer än en tilltalad har dock i stort sett varit oförändrat.

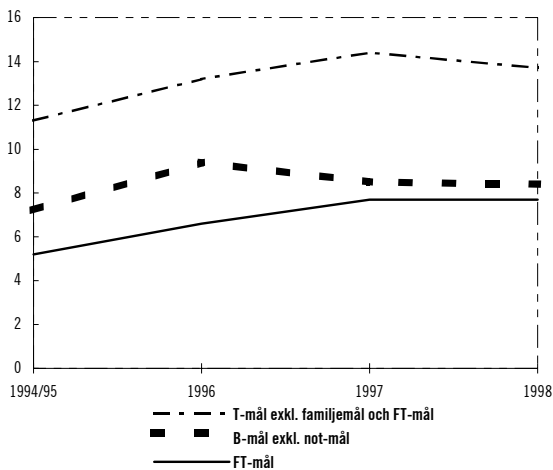
I diagrammen nedan redovisas utvecklingen under perioden 1994/95–1998 avseende tingsrätternas genomströmningstider och åldersstrukturen på balanserade mål. Genomströmningstiderna anges som genomsnittliga tider.

Diagram 6.2 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)



Som framgår har genomströmningstiderna ökat under perioden, speciellt när det gäller tvistemål.

Diagram 6.3 Balanserade måls genomsnittsålder

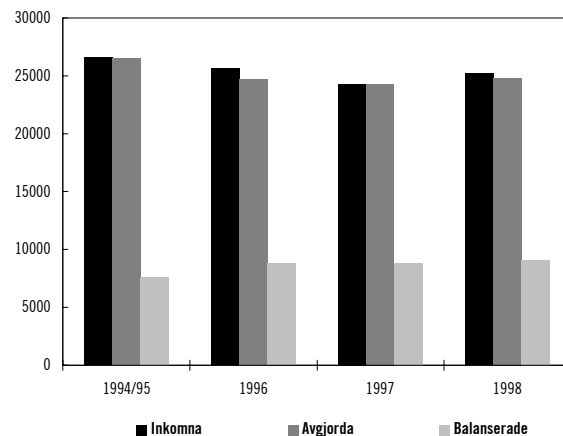


Genomsnittsåldern för balanserade tvistemål (exkl. familjemål och FT-mål) samt för brottmål (exkl. notariemål) var 1998 13,7 respektive 8,4 månader. Detta innebär en ökning under perioden med drygt 2 månader respektive 1 månad.

Vid utgången av 1998 var det sammanlagda antalet tvistemål färdiga för avgörande drygt 2 900 mål, vilket motsvarar 10 % av antalet balanserade mål eller produktionen under en halv månad. Enligt Domstolsverkets bedömning är detta normalt i förhållande till vad som är nödvändigt för verksamheten.

*Hovrätterna

Diagram 6.4 Hovrätternas målutveckling budgetåret 1994/95 och kalenderåren 1996-1998

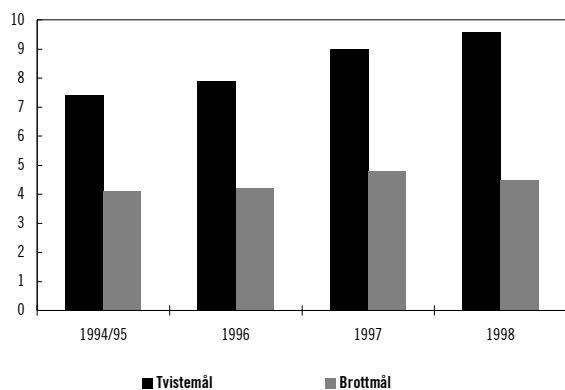


Den för tingsrätterna beskrivna tendensen med en minskad andel tvistemål och en ökad andel brottmål mellan 1997 och 1998 återfinns även i hovrätternas resultat. Här har emellertid det totala antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål ökat vilket gör att hovrätternas arbetsbelastning ökat något under 1998 jämfört med 1997. Sammantaget har antalet inkomna mål i hovrätterna ökat med 900 mål, varvid ökningen till största delen består av övriga mål. Ökningen utgjordes främst av mål om återbetalning av stämpelskatt och bedöms av Domstolsverket som tillfällig.

Hovrätternas genomsnittliga förhandlingstid för såväl tvistemål som brottmål ökade under perioden 1994/95 – 1998 med närmare 34 respektive 24 minuter per mål som avgjorts efter förhandling. Antalet brottmål med mer än tolv timmars förhandlingstid var under 1997 och 1998 i huvudsak densamma.

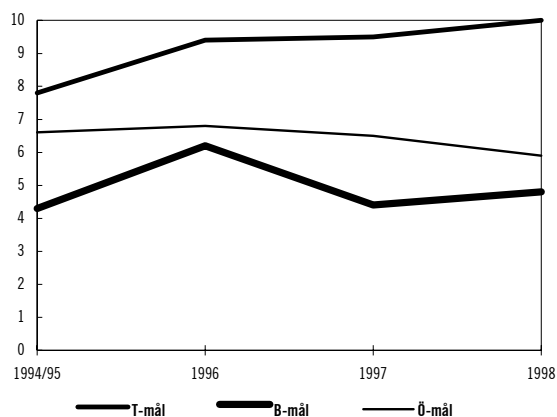
Andelen av antalet avgjorda mål i tingsrätten som överklagas till hovrätten utgör överklagandefrekvensen. Överklagandefrekvensen för tvistemål och brottmål har varit relativt konstant under de senaste fyra åren. Överklagandefrekvensen var år 1998 7 % för tvistemålen och 13,9 % för brottmålen. Ändringsfrekvensen i tvistemål och brottmål har under samma period varit omkring 23 % respektive 31 %.

Diagram 6.5 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)



I likhet med tingsrätterna är det även när det gäller hovrätterna tvistemålen genomströmningstider som ökat mest. Genomströmningstiderna har, som framgår av diagrammet, ökat vad gäller tvistemål med drygt två månader under perioden. När det gäller brottmålen minskade tiden något 1998 jämfört med 1997.

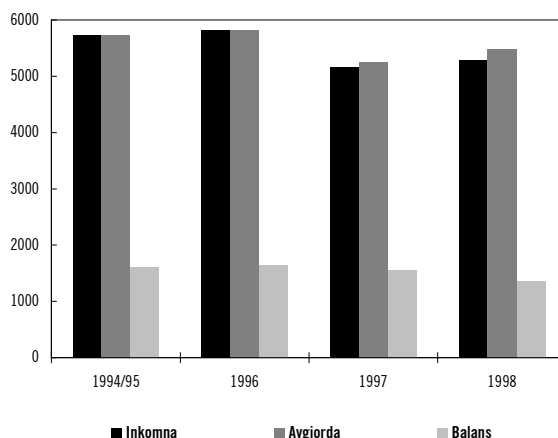
Diagram 6.6 Balanserade måls genomsnittsålder i månader



Genomsnittsåldern på balanserade brottmål och tvistemål var 4,8 respektive 10 månader vid utgången av 1998. För övriga mål har åldern minskat något under perioden medan den ökat för de andra måltyperna. Vid utgången av 1998 var antalet balanserade tvistemål i hovrätterna som var färdiga för avgörande 1 250 stycken (46%). Av brottmålen var 1 700 (54 %) av antalet balanserade brottmål färdiga för avgörande.

**Högsta domstolen*

Diagram 6.7 Högsta domstolens målutveckling budgetåret 1994/95 och kalenderåren 1996-1998



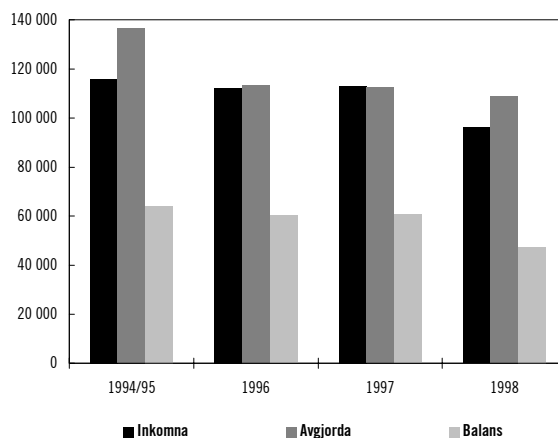
Under 1998 ökade måltillströmningen något till Högsta domstolen. Samtidigt avgjordes dock fler mål än som kom in, vilket gjorde att antalet balanserade mål minskade under år 1998. Vid utgången av 1998 var antalet mål färdiga för avgörande knappt 1000. Det motsvarar drygt 70 % av det totala antalet balanserade mål.

Flertalet av de mål som förekommer vid Högsta domstolen omfattas av systemet med prövningstillstånd. Av samtliga avgjorda mål under 1998 var 86,5 % mål i vilka prövningstillstånd inte beviljats.

6.3.2 De allmänna förvaltningsdomstolarna

** Länsrätterna*

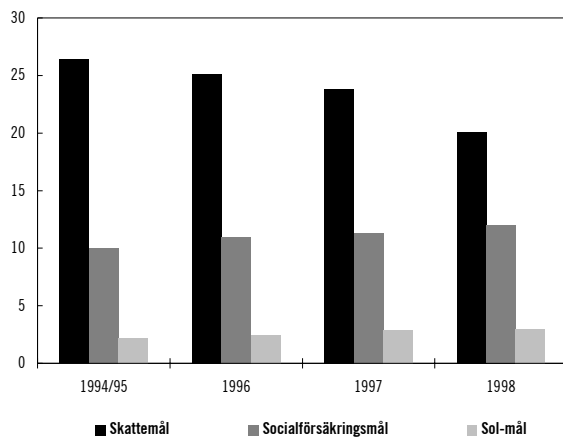
Diagram 6.8 Länsrätternas målutveckling budgetåret 1994/95 och kalenderåren 1996-1998



För länsrätterna har antalet inkomna mål minskat kraftigt. Minskningen är särskilt markant när det gäller mål enligt socialtjänstlagen, där antalet gått ned med ca 14 000 mål jämfört med 1997. Minskningen sammanhänger i huvudsak med de ändringar som införts för dessa mål, både såvitt gäller det materiella innehållet i socialtjänstlagen som vissa processuella frågor i anslutning därtill. Antalet avgjorda mål i länsrätterna har emellertid också minskat totalt. Samtidigt har dock antalet avgjorda skattemål äldre än 6 månader och socialförsäkringsmål äldre än 12 månader ökat. När det gäller det höga antalet avgjorda mål för budgetåret 1994/95 skall påpekas att länsrätterna fram till den 1 oktober 1994 beslutade om körkortsingripande som första instans.

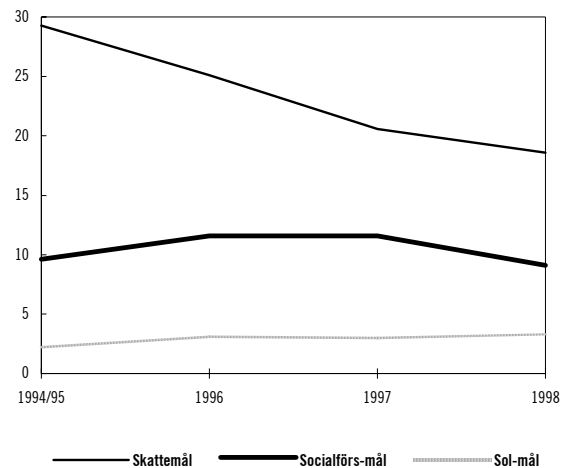
När det slutligen gäller balanserna har situationen förbättrats. Länsrätterna har minskat målbalanserna med ca 13 000 mål jämfört med år 1997. Åldersstrukturen i balanserna har förbättrats särskilt för skattemålen även om andelen äldre mål fortfarande är stor i vissa domstolar.

Diagram 6.9 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)



Genomströmningstiden för skattemål har minskat stadigt de senaste fyra åren. Socialförsäkringsmålen och målen enligt socialtjänstlagen har däremot ökat något under samma period.

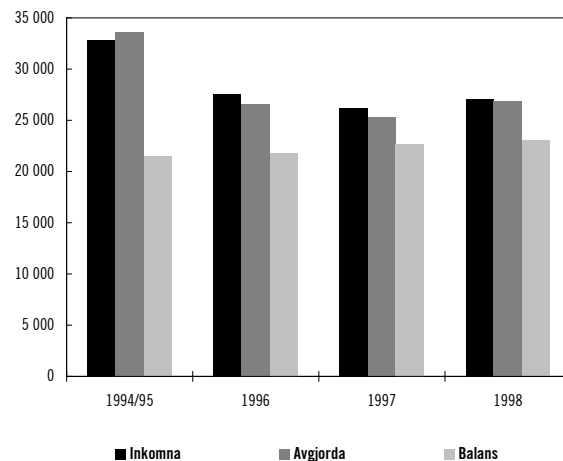
Diagram 6.10 Balansens genomsnittsålder i månader - socialförsäkringsmål, skattemål och mål enligt socialtjänstlagen



Genomsnittsåldern på balanserade skattemål och socialförsäkringsmål var 18,6 respektive 9,1 månader vid utgången av 1998. Åldern på skattemålen har minskat med ca 11 månader under perioden. Även åldern på socialförsäkringsmålen har minskat något medan åldern på mål enligt socialtjänstlagen har ökat. Drygt 15 000 (63 %) av de balanserade skattemålen var klara för avgörande. Det är ungefär lika stor andel som föregående år. Knappt 7 300 (75 %) av alla balanserade socialförsäkringsmål var klara för avgörande. Det är en liten minskning från föregående år.

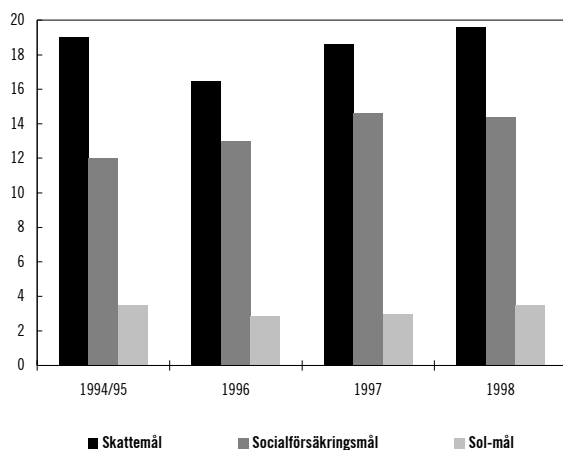
*Kammarrätterna

Diagram 6.11 Kammarrätternas målutveckling budgetåret 1994/1995 och kalenderåren 1996-1998



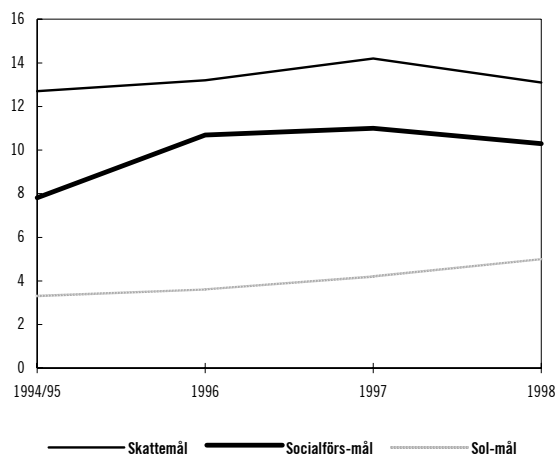
För kammarrätterna har det totala antalet inkomna mål och antalet avgjorda mål ökat 1998 jämfört med 1997. Kammarrätternas situation har försämrats något när det gäller antal mål i balans även om åldersstrukturen i balansen har förbättrats. Fortfarande finns dock många äldre mål kvar i balans. Samtidigt skall noteras att kammarrätterna tillsammans med hovrätterna och Högsta domstolen är de domstolar som ökat antalet avgjorda mål under 1998.

Diagram 6.12 Genomsnittsålder på avgjorda mål (månader)



Till skillnad från i länsrätterna har genomströmningstiden för skattemål ökat något de senaste fyra åren. När det gäller socialförsäkringsmål har tiden ökat med drygt 2 månader sedan 1994/95. Genomströmningstiden för mål enligt socialtjänstlagen ökade något under 1998.

Diagram 6.13 Balansens genomsnittsålder i månader - socialförsäkringsmål, skattemål och mål enligt socialtjänstlagen

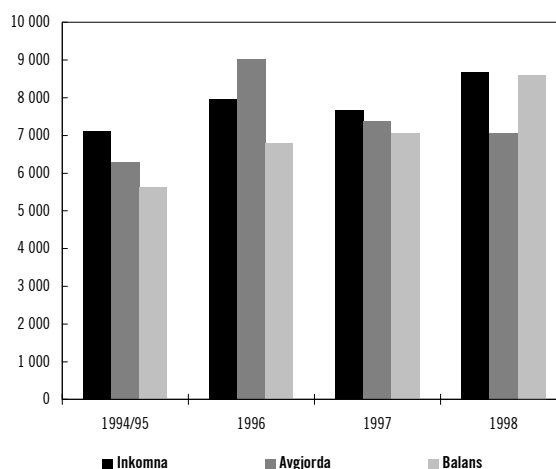


Genomsnittsåldern på balanserade skattemål och socialförsäkringsmål var 13 respektive 10 månader vid utgången av 1998. Det innebär en viss

ökning sedan 1994/95. Överklagandefrekvensen totalt för alla måltyper har ökat med fem procentenheter under de tre senaste åren till 23,1 %. Ökningen har i första hand avsett skattemål. Ändringsfrekvensen har däremot legat relativt konstant för alla måltyper de tre senaste åren och var 1998 12,7 %. Vid utgången av 1998 var antalet skattemål färdiga för avgörande 5 800 mål eller 52 % av antalet balanserade mål. Antalet socialförsäkringsmål färdiga för avgörande var 4 800 mål eller 79 % av antalet balanserade mål.

*Regeringsrätten

Diagram 6.14 Regeringsrättens målutveckling 1994-1998

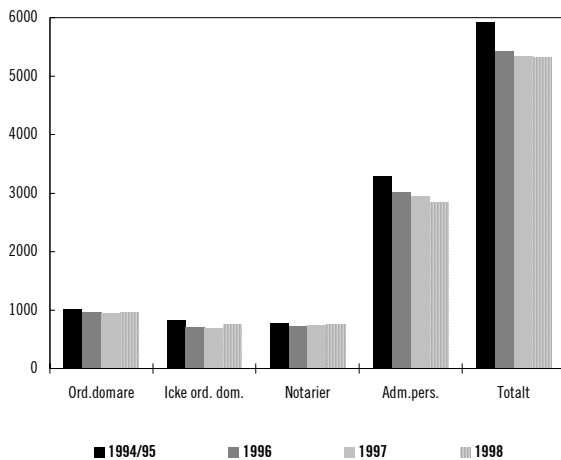


Antalet inkomna mål till Regeringsrätten har ökat med ca 1000 (13 %) jämfört med 1997. Det är framförallt skattemålen som ökat i antal. Antalet avgjorda mål minskade 1998 med ca 300 mål jämfört med 1997. Samtidigt som åldersstrukturen i balansen har förbättrats har antalet mål i balans ökat med mer än 1 500 mål jämfört med föregående år. Minskningen av antalet avgjorda mål kan till en viss del förklaras av att stora resurser gått åt för att avgöra ett mycket stort mål.

Flertalet av de mål som förekommer i Regeringsrätten omfattas av systemet med prövningstillstånd. Av samtliga avgjorda mål under 1998 var 90,5 % mål i vilka prövningstillstånd inte beviljats. Vid utgången av 1998 var antalet fastighetstaxeringsmål, skattemål och socialförsäkringsmål som var färdiga för avgörande drygt 4 200 (86 %) av det totala antalet balanserade mål. Det är en marginell ökning jämfört med 1997.

6.3.3 Personalförsörjning, kompetensutveckling m.m.

Diagram 6.15 Antalet anställda inom domstolsväsendet (exkl. Domstolsverket, Rättshjälpsmyndigheten och de allmänna advokatbyråerna)



Det totala antalet anställda har minskat med 607 personer (10 %) under perioden. Den största minskningen, 14 %, har skett inom kategorin administrativ personal. När det gäller ordinarie domare och icke – ordinarie domare är minskningen 6 respektive 10 %. Relationen mellan olika personalkategorier har inte förändrats nämnvärt. När det gäller åldersstrukturen så har inte heller denna förändrats nämnvärt sedan föregående år. Den största åldersgruppen inom domstolsväsendet är den mellan 45 och 60 år.

*Jämställdhet

Fortfarande är de flesta chefer män, 93 % vid de allmänna domstolarna och 80 % vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Även flertalet av de ordinarie domarna är män, 80 % respektive 75 %. Vad gäller de icke ordinarie domarna och notarierna utgörs respektive grupp av ca 60 % kvinnor. Rekryteringsunderlaget börjar således bli kvinnodominerat, vilket Domstolsverket beräknar på sikt kommer att öka antalet kvinnor som är ordinarie domare. Gruppen övrig personal består av 90 % kvinnor.

Domstolsverket fick i regleringsbrevet för 1998 regeringens uppdrag att vidta åtgärder för att uppmuntra kvinnor att söka chefsanställningar. En enkät sändes ut till samtliga tjänstgörande domare som var kvinnor. Ett antal domstolschefer har också intervjuats i frågan. De kvinnliga domarna ansåg det vara svårt att kombinera arbete och familj under den period som är viktig för att kvalificera sig för chefspositioner.

Det angavs också att domstolsväsendet är en värld med manliga värderingar och att det är brist på kvinnliga förebilder, liksom att kvinnor är mycket självkritiska. Domstolsverket skall vidta ytterligare åtgärder för att uppmuntra kvinnor som är domare att söka chefsanställningar.

*Utbildningsplan

Domstolsverket har tillsammans med representanter för domstolarna utarbetat en utbildningsplan för domstolsanställda. Planen innebär en ökad satsning på kompetensutveckling inom domstolsväsendet. Utbildningsplanen består av baskurser, grundkurser, påbyggnadskurser och återkommande utbildningar som är obligatoriska för de olika personalkategorierna. Därutöver kommer fördjupningskurser och specialkurser att anordnas inom olika områden. Planen innebär stora förändringar för de anställda i domstolarna. Den innehåller grundläggande utbildning för såväl domare som domstolssekreterare av helt annan omfattning än tidigare och förmodas leda till kompetenshöjning. Kursinnehållet skall fortlöpande utvärderas och utvecklas.

*Notarier

Regeringen vill peka på värdet av notarier i våra tingsrätter och länsrätter. Notariatstjänstgöringen har ett stort utbildningsvärde för de unga juristerna samtidigt som notarierna gör ett värdefullt arbete i våra domstolar. Det är viktigt att det pågående förändringsarbetet inte leder till att antalet notarieanställningar minskar. Det mesta talar för att framtidens domstolar snarare har ett ökat behov av notarier och andra jurister för att åstadkomma en än högre kvalitet i verksamheten och för att möjliggöra nödvändig renodling av domarnas arbetsuppgifter.

Riksdagen har uttalat att det är angeläget att, med bibehållande av kvalitetskraven, så många jurister som möjligt bereds tillfälle till notariatstjänstgöring (1996/97:JuU8 s.10, rskr. 1996/97:160).

*Nämndemän

Nämndemännen är ett viktigt inslag genom den insyn och det inflytande de har i den dömande verksamheten. De senaste årens diskussioner angående nämndemän har i hög grad kretsat kring ersättning för uppdraget, utbildning och information samt rekrytering.

Det är viktigt att uppdraget att vara nämndeman ges till så många medborgare som möjligt. Om samma nämndemän tjänstgör under långa

perioder och rekryteringsbasen är smal kan nämndemännens legitimitet som lekmän och representanter för allmänheten komma att urholkas. De blir en del av systemet och får svårare att fylla sin roll som länk mellan domstolarna och medborgarna. Det är därför viktigt att uppdraget cirkulerar i en betydligt vidare krets än i dag.

När det gäller nämndemännens ekonomiska villkor har regeringen under året avskaffat inkomsttaket för förlorad arbetsinkomst samt infört inläsningsarvode för nämndemän i kammarrätt (SFS 1998:1806).

Regeringen har ändrat i domstolarnas instruktioner så att lagmännen vid tingsrätterna respektive länsrätterna samt hovrätterna och kammarrätterna, efter samråd med Domstolsverket, skall svara för att nämndemännen får introduktionsutbildning och regelbunden information (SFS 1999:85–88).

6.3.4 Rättshjälpsmyndigheten

I regeringens proposition till ny rättshjälpslag förutskickades att Rättshjälpsmyndigheten i och med ikraftträdande av den nya lagen endast skulle ha underlag för sin verksamhet under ytterligare tre till fyra år (prop. 1996/97:9 s.196 ff, SOU 1995:81, 1996/97:JuU3). Regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att lämna förslag till hur de ärenden som har handlagts av Rättshjälpsmyndigheten skall handläggas i framtiden och om överklagade ärenden även i fortsättningen skall prövas av Rättshjälpsnämnden. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2000.

Myndighetens verksamhetsmål är att den snabbt och korrekt skall hantera rättshjälpsfrågor. Rättshjälpsärenden som inleds vid myndigheten skall i genomsnitt vara beslutade inom tjuugo arbetsdagar. Den genomsnittliga omloppstiden för beslut i rättshjälpsärenden 1998 var 20 arbetsdagar. Det är en höjning med drygt 4 dagar jämfört med 1997.

Andelen ärenden som överklagats till Rättshjälpsnämnden har nästan fördubblats under 1998 jämfört med föregående år, från 8,5 % till 16,5 %. Orsaken till detta är, enligt Domstolsverket, bl.a. att den nya lagen varit i kraft så kort tid att någon praxis inte hunnit bildas förrän under senare delen av året. Ändringsfrekvensen har dock minskat med 2 % jämfört med 1997.

6.3.5 Regeringens bedömning

Inledningsvis i detta avsnitt angavs att effektmålet för domstolsväsendet är att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt. På grund av att hänsyn skall tas till ett stort antal faktorer vid bedömningen av om målet uppfyllts och att det föreligger skillnader mellan domstolarna bl.a. såvitt avser storleken, är det svårt att bedöma om domstolsväsendet i sin helhet uppfyllt målet.

Sammantaget får dock domstolarna anses ha uppfyllt målet att avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert sätt. Enhetlig rättstillämpning, d.v.s. lika fall skall bedömas lika, kan vara ett mått på rättssäkerhet. Regeringen anser därför att resultatet av en undersökning som Domstolsverket har genomfört och som visar på skillnader i domstolarnas tillämpning av bestämmelserna om förordnande av offentlig försvarare respektive offentligt biträde är oroande. Eftersom aktuell studie rör en så begränsad tid är det dock svårt att dra några långtgående slutsatser av detta. Det ligger inom ramen för Domstolsverkets verksamhet att följa utvecklingen och överväga vilka insatser som kan vara nödvändiga.

Tidsaspekten, dvs. den tid det tar att slutligen avgöra mål och ärenden utgör enligt regeringen ett viktigt mått på om effektmålet uppfyllts. Regeringen anser därför att det stora antalet mål vid domstolarna som var färdiga för avgörande vid årets slut får ägnas särskild uppmärksamhet. Detta gäller dock inte tingsrätterna som hade en godtagbar andel färdiga mål. Där är emellertid den genomsnittliga åldern på målbalansen inte tillfredsställande. Domstolarnas verksamhetsmål i regleringsbrevet om minskade omloppstider och förbättrad åldersstruktur för balansen kan därför, med ett undantag, inte anses uppfyllt. Undantaget gäller länsrätterna och den förbättring som skett av balanserade äldre skattemål. Domstolarna kan inte anses helt ha uppfyllt målet att avgöra mål och ärenden på ett effektivt sätt. Enligt regeringens bedömning är resursförstärkningar inte tillräckliga för att avhjälpa dessa problem, utan det är också nödvändigt med fortsatta förändringar av arbetsformer, organisation och regelverk. En noggrann genomlysning av verksamheten är därför påkallad och bör ske inom ramen för det utvecklingsarbete som Domstolsverket påbörjat tillsammans med domstolarna. Samtliga nivåer inom domstolsväsendet bör innefattas i det arbetet. Det är därför angeläget att domstolsväsendet ges de förutsättningar

som behövs för att detta skall kunna bedrivas planmässigt.

I avsnitt 6.5 redovisas åtgärder som regeringen vidtagit eller avser att vidta för att stimulera reformarbetet.

När det gäller frågorna om ökat antal kvinnor som domstolschefer, antalet notarier och rekryteringen av nämndemän avser regeringen att nog följa den fortsatta utvecklingen.

6.4 Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för år 1998 avseende myndigheterna inom verksamhetsområdet. I en rapport (RRV 30-199-0503) till Domstolsverket har Riksrevisionsverket framfört synpunkter på hanteringen av utvecklingen av de allmänna advokatbyråerna. Riksrevisionsverket anser att Domstolsverkets dokumentation avseende överväganden om affärsmässighet varit bristfällig. Synpunkter har också förts fram på det sätt Domstolsverket avyttrat statliga fordringar och tecknat överlåtelseavtal. Vad gäller årsredovisningen för de allmänna advokatbyråerna har Riksrevisionsverket haft synpunkter av redovisningsteknisk karaktär.

6.5 Pågående och planerade förändringar inom domstolsväsendet

Regeringen har sedan flera år inlett en omfattande modernisering av rättsväsendet. För att möta de krav som bl.a. den ökade och mer komplicerade brottsligheten, internationaliseringen och den tekniska utvecklingen ställer pågår således ett målmedvetet utvecklingsarbete inom rättsväsendet. Det tar också sikte på att garantera att ett medborgarperspektiv skall prägla verksamheten på 2000-talet. Moderniseringen av rättsväsendet skall i ökande utsträckning utgå från en helhetsyn på verksamheten och långtgående myndighetssamverkan. Självklart måste sådan samverkan ske med respekt för den grundläggande rollfördelningen. Moderniseringsarbetet tar också sikte på domstolsväsendet som en fundamental del i en rättsstat och demokratiskt samhälle. Moderniseringsarbetet har nu kommit in i en mer intensiv fas inte minst genom den nya roll som rege-

ringen i budgetpropositionen för år 1999 gav Domstolsverket (prop. 1998/99:1 utgiftsområde 4 s.76). Förändringsarbetet syftar bl.a. till att säkerställa och ytterligare höja kompetensen inom domstolsväsendet och att göra verksamheten mer flexibel och mindre sårbar samt att se till att domstolarna blir attraktiva arbetsplatser. Vidare skall domstolarna både anpassas till och dra nytta av den tekniska utvecklingen. Ambitionsnivån i reformarbetet skall vara hög. Förutsättningar skall skapas för att förändringsarbetet med kraft skall kunna drivas långsiktigt och planmässigt. För att reformarbetet och uppnådda resultat inte skall äventyras krävs resursförstärkningar. Som framgår av följande avsnitt pågår redan många projekt och det är nu angeläget att arbetet ger resultat bl.a. i form av kortare genomströmningstider.

6.5.1 Ett effektivare och mer flexibelt domstolsväsende

**Domstolsprocessen skall moderniseras*

Som ett led i arbetet med att förenkla förfarandet för både parter och domstolar har regeringen nyligen beslutat om direktiv till en utredning om processen i allmän domstol (dir. 1999:62). En särskild utredare skall undersöka hur processen i tvistemål och brottmål kan göras effektivare. Frågorna om muntlighet, omedelbarhet och koncentration i förfarandet och vissa frågor om bevisning skall särskilt uppmärksammas. Utredaren skall bl.a. undersöka hur muntlighet och skriftlighet bör vägas mot varandra i behandlingen av tviste- och brottmål för att processen med bibehållna rättssäkerhetskrav skall bli så effektiv som möjligt. När det gäller frågan om en ny eller fortsatt huvudförhandling i brottmål skall bl.a. möjligheterna att dela upp ett brottmål övervägas. Utredaren skall också undersöka om arbetet med domskrivning kan rationaliseras, t.ex. genom ett system där avgörandet i vissa fall inte skrivs ut fullständigt. Utredningen skall redovisas senast vid utgången av år 2001.

Vidare har riksdagen nyligen antagit ett av regeringen framlagt förslag som innebär att parter och vittnen under vissa förutsättningar skall kunna delta i rättegångar genom videokonferens (prop. 1998/99:65, bet. 1998/99:JuU23, rskr. 1998/99:212). De allmänna domstolarna skall på försök kunna använda videokonferensteknik. Huvudregeln skall dock fortfarande vara att den som skall delta i en rättegång skall komma till

rättssalen. Lagen om videokonferens i rättegång träder i kraft den 1 januari 2000 och gäller till utgången av år 2001.

I en proposition till riksdagen under hösten 1999 avser regeringen vidare att lämna förslag som syftar till att effektivisera och förenkla domstolsförfarandet för parterna och för domstolarna. Förslagen rör framförallt handläggningen i tingsrätterna och påverkar också hovrätterna. Bland annat föreslås förenklade regler om protokollföring och om uppehåll i förhandlingar samt regler som ger ökade möjligheter att undvika uppskov i tvistemål. Vidare flyttas ansvaret för obligatorisk avräkning av tid för frihetsberövande från domstolarna till kriminalvården. Beslut om ersättning av allmänna medel föreslås kunna fattas utanför rättssalen.

Regeringen har den 31 mars 1999 beslutat att en särskild utredare skall se över ordningen för prövning av mål som handläggs vid Patentbesvärshövdingen samt av patentmål vid Stockholms tingsrätt (dir. 1999:28). Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 2000.

Regeringen har även under året förbättrat ersättningen till vittnen för förlorad inkomst från 300 kronor till högst 700 kronor per dag (SFS 1999:706).

Den 1 oktober 1998 ändrades föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad m.m. (prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU 12). Ändringarna syftar till att betona vikten av samförståndslösningar och underlätta för föräldrar att i så stor utsträckning som möjligt komma överens om hur frågor om vårdnad m.m. skall lösas. Ett annat syfte med förslagen var att betona principen om barnets bästa. Föräldrar kan numera reglera frågor om vårdnad, boende och umgänge genom avtal som godkänns av socialnämnden. Ett godkänt avtal är gällande och kan verkställas som ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Genom den införda ordningen kan frågor om vårdnad m.m. i större utsträckning än tidigare handläggas i mindre konfliktskapande former och utanför domstolarna.

**Den framtida yttre domstolsorganisationen*

De senaste årtiondena har diskussionerna om en reformering av domstolsväsendet fokuserats på tingsrätternas storlek. Numera bedrivs moderniseringsarbetet med ett annorlunda synsätt. I reformarbetet skall det goda i den nuvarande tingsrättsorganisationen behållas och åtgärder vidtas som främjar en utveckling mot ett effektivare re-

sursutnyttjande och en dömande verksamhet av ännu högre kvalitet än i dag.

Viktiga utgångspunkter är den geografiska närheten till domstolen och domstolens lokala förankring i allmänhet. Ett rättssäkert och modernt domstolsväsende måste kunna tillgodose krav på specialisering och kompetensutveckling. Därutöver måste organisationen kunna hantera arbetstoppar och frånvaro m.m. Även lokaliseringen av polis, åklagare och häkten är av betydelse när domstolsorganisationen diskuteras.

Allt fler måltypen kräver att domarna har specialkompetens. Den ökade internationaliseringen ställer samma krav. Detta kan vara svårt att upprätthålla vid en allt för liten domstol. Den lösning som hittills har valts är att vissa speciella måltypen, exempelvis miljömål, tryckfrihetsmål och sjömål, har fördelats på regionala domstolar. En annan lösning kan vara att göra domstolarnas verksamhetsområden större. En sådan ordning leder i sin tur till ökade möjligheter till individuell kompetensutveckling. Regeringen avser att inrikta en del av det fortsatta förändringsarbetet på att se över domstolarnas domkretsar. I en region kan det t.ex. vara lämpligt att bedriva verksamhet i flera domstolar med en gemensam domkrets. En sådan konstruktion gör det möjligt att samla specialmål till en del enheter, förstärka vid sjukdom och semester. Den ger också möjlighet till att utjämna arbetsbördan vid toppar samtidigt som de stora flertalet mål av mer normalt slag även fortsättningsvis handläggs vid den domstol som ligger närmast för parterna i målet. Den beskrivna modellen förutsätter en gemensam administration och en gemensam ledning.

Den skisserade modellen kan användas för att behålla domstolsverksamhet vid mindre domstolar som utan vidtagna åtgärder har eller kommer att få svårt att bedriva en effektiv verksamhet med bibehållen kvalitet i framtiden. I ett mindre antal fall, t.ex. där det är mycket nära mellan domstolar och/eller där målunderlaget är allt för litet för att skapa bärkraftiga domstolsenheter, kan det finnas behov av att lägga samman domstolen på orten med en annan intilliggande domstol. Ett exempel på det sistnämnda är den sammanläggning som skedde den 1 maj 1999 av Åmåls tingsrätt med Vänersborgs tingsrätt.

Enligt Domstolsverkets slutredovisning har sammanläggningen gått att genomföra till gagn både för verksamheten och personalen.

Vidare har Domstolsverket fått ett uppdrag av regeringen att se om det finns förutsättningar för att lägga samman Jakobsbergs och Sollentuna

tingsrätter. Domstolsverket skall redovisa uppdraget senast den 1 december 1999. Om Domstolsverkets utredning visar att verksamheten i regionen kan förbättras i en sammanslagen domstol avser regeringen att lägga samman domstolarna. Domstolsverket har bedömt att Ljusdals tingsrätt inte har målunderlag för mer än en halv domarrotel. Domstolsverket har därför remitterat ett förslag av innebörd att Ljusdals tingsrätt läggs samman med Hudiksvalls tingsrätt.

Domstolsverket arbetar för närvarande tillsammans med tingsrätterna i Helsingborg, Klippan, Landskrona och Ängelholm för att se över vad som kan och bör göras för att förstärka den dömande verksamheten i Nordvästra Skåne. I Blekinge län pågår ett liknande projekt. Inriktningen är att fördela mål och resurser så att domstolsverksamheten i områdena kan bedrivas effektivare.

I februari 1999 överlämnade 1997 års hyreslagstiftningsutredning ett delbetänkande Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål (SOU 1999:15). I betänkandet föreslås att merparten av hyres- och arrendenämndernas verksamhet förs över till tingsrätterna och att nämnderna avvecklas. Betänkandet är remitterat och remisstiden går ut den 30 september 1999. Efter remisstidens utgång avser regeringen att bereda förslagen vidare.

**Försök skapar bättre underlag för utvecklingsarbetet*

För att få bättre underlag för det fortsatta förändringsarbetet har ett par försök inletts. Projekten syftar till en ökad samverkan inom och mellan domstolsslagen. Under 1998 påbörjades ett antal försöksverksamheter som syftar till att pröva om en utökad samverkan mellan domstolarna innebär att verksamheten kan främjas vid dessa och chefsresursen kan användas effektivare så att domararbetskraften i högre utsträckning kan komma den dömande verksamheten till godo. Projekten innebär att två tingsrätter eller en tingsrätt och en länsrätt har samma lagman. Vidare kan notarietjänstgöringen fullgöras vid både länsrätten och tingsrätten i de fall det är fråga om skilda domstolsslag. I tingsrätterna i Hallsberg och Örebro respektive Kalmar och Oskarshamn pågår projekt med gemensam chef för två tingsrätter. Administrativ samverkan prövas även mellan tingsrätter och länsrätter, bl.a. i Växjö och i Karlskrona. Under 1999 har Domstolsverket tagit initiativ till ytterligare utvecklingsprojekt av liknande slag.

De första projekten skall avslutas under första halvåret 2000. Domstolsverket påbörjar nu en utvärdering av de som inleddes under 1998. Utvärderingen skall redovisas till regeringen den 31 december 1999.

I detta sammanhang kan också nämnas att regeringen har gett Domstolsverket i uppdrag att i samråd med Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Övre Norrland och Kammarrätten i Sundsvall utreda förutsättningarna för en organisatorisk samverkan under gemensam ledning mellan dessa överrätter. Detta uppdrag skall redovisas senast den 3 januari 2000.

Det är enligt regeringens bedömning lika viktigt att ta till vara de erfarenheter som görs i pågående lokala projekt som rättsväsendets olika myndigheter själva tagit initiativ till. Ett exempel på detta är projektet Snabbare lagföring som bedrivs mellan Handens tingsrätt, 6:e åklagarkammaren i Stockholm, Södertörns polismästardistrikt och Frivården Nacka/Haninge. Projektet som påbörjades i april 1999 skall pågå ett år och syftar till att minska handläggningstiderna från anmälan till dom. Målsättningen är en handläggningstid på högst tre veckor. Enligt uppgift har positiva erfarenheter gjorts. Ett liknande projekt bedrivs också i Jönköping. De två projekten är goda exempel på vad rättsväsendets myndigheter inom befintligt regelverk kan åstadkomma för att förkorta handläggningstiderna i brottmål.

**1995 års Domstolskommitté*

I juni 1998 avlämnade 1995 års Domstolskommitté betänkandet Domaren och Beredningsorganisationen – utbildning och arbetsfördelning (SOU 1998:88). Betänkandet har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr. Ju 98/2378).

I betänkandet behandlas frågor om domstolarnas beredningsorganisation, notarieutbildningen, domarutbildningen, arbetsfördelningen mellan domstolspersonalen samt icke ordinarie domares anställningsskydd. Remissutfallet har varit blandat. En åsikt som har förts fram av flera remissinstanser är att den föreslagna samordningen av notarie- och domarutbildningen mellan domstolsslagen är svår att genomföra utan organisatoriska förändringar. Flera remissinstanser menar att en samordnad domarbana innebär att utbildningstiden förlängs så mycket att det kan bli svårt att locka unga jurister till domarbanan. Många pekar också på att den föreslagna förlängningen av notarieutbildningen kommer att minska antalet notarieplatser.

När det gäller domstolarnas beredningsorganisation samt notarie- och domarutbildning pågår det olika försöksverksamheter som ansluter till de förslag som har lämnats av domstolskommittén. Vid ett tiotal tingsrätter pågår försöksverksamhet med förändrad beredningsorganisation. I försöksverksamheten ges vidgade möjligheter för notarier och domstolssekreterare att företa förberedande åtgärder i målen. I förordningen ges vidare möjlighet att besluta att tingsfiskal inte skall ha rotel. De synpunkter som har kommit från de deltagande domstolarna är att den ändrade arbetsfördelningen har fallit väl ut. Försöksverksamheten kommer under hösten 1999 att utvärderas av Domstolsverket. Regeringen avser efter genomförd utvärdering att ta ställning till vilka regeländringar som blir nödvändiga för att vidga möjligheterna för notarier och andra anställda att vidta förberedande åtgärder i målen. I det sammanhanget avser regeringen även att ta ställning till om de gällande reglerna om rotelindelning behöver modifieras.

När det gäller frågor om notarieutbildning med tjänstgöring i såväl tingsrätt som länsrätt, pågår försöksverksamheter i Karlskrona tingsrätt och Länsrätten i Blekinge län samt i Växjö tingsrätt och Länsrätten i Kronobergs län. Försöksverksamheten innebär, för de notarier som anställs vid dessa domstolar, en förlängd utbildningstid med sex månader.

Domstolskommitténs förslag om att aspirant-tjänstgöringen i hovrätt och kammarrätt skall ersättas med en tidsbegränsad tjänstgöring som överrättsnotarie prövas f.n. vid samtliga hovrätter och kammarrätter. Förslaget syftar till att öka antalet föredragande i överrätt utan att ett över-skott av icke ordinarie domare byggs upp.

Regeringen avser efter det att de olika försöksverksamheterna har slutförts och utvärderats att ta ställning till vilka regeländringar som är nödvändiga för att få till stånd en effektivare beredningsorganisation och om det finns skäl att föreslå förändringar av notarie- respektive domarutbildningen.

Den 26 mars 1998 beslöt regeringen att ge domstolskommitténs ordförande i uppdrag att ställa samman det grundmaterial som Domstolskommittén tagit fram rörande domstolsorganisationen. Betänkandet Domstolsorganisationen – sammanställning av grundmaterial från 1995 års Domstolskommitté överlämnades till regeringen i november 1998 (SOU 1998:135). Justitiedepartementet har överlämnat till Domstolsverket att distribuera betänkandet inom

domstolsväsendet att användas som diskussionsunderlag i det fortsatta reformarbetet.

**Tjänstgöringstiden för fiskaler i tingsrätt och länsrätt*

Regeringens förslag: Den minsta tiden för fiskaltjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt ändras från ett år till två år.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller domarutbildningen har domstolskommittén i betänkandet bl.a. föreslagit att minimitiden för fiskalers tjänstgöring i tingsrätt eller länsrätt ändras från ett år till två år och två månader. Förslaget har i de delar som rör förlängning av tjänstgöringen i underrätt vunnit ett brett stöd bland remissinstanserna. Inte minst de unga fiskalerna har framhållit att ett år är en för kort tid för att hinna inhämta nödvändiga kunskaper. Regeringen delar remissinstansernas synpunkter och föreslår därför att tiden för underrättstjänstgöringen förlängs från ett till två år. Regeringen vill betona att förändringen inte syftar till en återgång till långa tjänstgöringstider för fiskaler i underrätt. I normalfallet bör således en fiskal inte tjänstgöra längre tid än två år i tingsrätt eller länsrätt. En annan viktig utgångspunkt är att antalet adjunktionsplatser bör anpassas till de behov av ordinarie domare som finns för framtiden. Enligt regeringen bör det också eftersträvas att dömandet i hovrätt och kammarrätt i hög grad utförs av ordinarie domare.

**Domstolsverket har fått en ny organisation för att kunna fungera som motor i förändringsarbetet*

I budgetpropositionen för 1999 gavs Domstolsverket en mer tydlig roll i det fortsatta reformarbetet. Domstolsverket skall ha en både drivande och stödjande roll och regeringen uttalade också att reformarbetet skall bedrivas i nära samverkan med domstolarna och domstolspersonalen (prop. 1998/99:1 s.76).

Den 1 januari 1999 genomfördes en omorganisation för att anpassa Domstolsverket till de nya uppgifterna. Till Utvecklingsenheten, som bl.a. ansvarar för utveckling av arbetsmetoder, organisation och IT, har en nybildad utvecklingsgrupp knutits. Gruppen, som består av personer med bred kunskap om och erfarenhet av domstolsverksamhet, skall huvudsakligen arbeta med förändringsarbetet ute på domstolarna. I dialog med domstolarna skall projekt utvecklas

som syftar till att förbättra verksamheten. Gruppen är för närvarande lokaliserad i Stockholm, Jönköping, Malmö och Göteborg. Syftet med detta är att kunna driva utvecklingsarbetet vidare i olika delar av landet tillsammans med och nära domstolarna.

**Ny funktion för verksamhetsuppföljning och analys har byggts upp*

Det pågår ett arbete där Domstolsverket genom vidareutveckling av metoderna för resursfördelningen mellan domstolarna skall knyta denna fastare till en mera aktiv verksamhetsuppföljning och analys. Under 1998 har en funktion för verksamhetsuppföljning och verksamhetsanalys byggts upp vid Domstolsverket. I funktionen ingår bl.a. att löpande följa upp, analysera och utvärdera verksamhetens resultat samt utveckla effektiva verktyg för detta arbete. Som ett led i detta arbete har varje domstol fått en särskild budgethandläggare hos Domstolsverket som ansvarar för den löpande kontakten i budgetärenden med respektive domstol.

**Modern informationsteknik skall bidra till att göra domstolarna effektivare*

Ett modernt IT-stöd är avgörande för en effektiv domstolsverksamhet. En viktig uppgift för Domstolsverket är därför att kartlägga och tillgodose domstolarnas IT-behov i ett längre perspektiv. Under första halvåret 1999 slutfördes införandet av det databaserade målhanteringsystemet (MÅHS) vid tingsrätterna.

Domstolsverket arbetar med att utveckla en ny samlad IT-strategi för domstolväsendet. Detta innefattar även ett nytt verksamhetsstödjande system för domstolväsendet.

När det gäller att säkra systemet inför millennieskiftet återstår ett verksamhetskritiskt system att åtgärda efter den 1 juni 1999. Systemet, som är ett målregister, används endast vid en domstol och säkringen kommer att vara klar den 1 oktober 1999. Ordbehandlingssystem och serveroperativsystem vid samtliga domstolar avses vara säkrat den 1 oktober 1999.

**Domarrollen och tillsättningen av högre domartjänster ses över*

Som angavs i budgetpropositionen för 1999 beslutade regeringen den 1 oktober 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över förfarandet vid utnämning av högre domare (dir. 1998:84). Kommittén skall även lämna förslag till hur domstolschefens roll kan

utformas så att den administrativa styrningen av domstolarna och tillsynen över den dömande verksamheten förstärks. Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2000. Regeringen har också i regleringsbrevet för 1999 gett Domstolsverket i uppdrag att se över rutinerna och arbetsformerna inom Tjänsteförslagsnämnden för domstolväsendet. Syftet är att stärka kvaliteten på beredningen av tillsättningsärenden. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 1999.

6.5.2 En renodlad domstolsverksamhet

Som angetts i tidigare budgetpropositioner syftar reformarbetet bl.a. till att domstolsverksamheten skall renodlas och koncentreras till de dömande uppgifterna. Som ett led i det arbetet föreslår nu regeringen förändringar avseende den fastighetsrättsliga inskrivningsverksamheten och boupteckningshanteringen.

**Inskrivningsverksamheten koncentreras till ett mindre antal tingsrätter*

Regeringens förslag: Inskrivningsverksamheten koncentreras till sju inskrivningsmyndigheter. Regeringen bemyndigas bestämma inskrivningsmyndigheternas verksamhetsområden.

Det finns för närvarande 91 inskrivningsmyndigheter i landet. Inskrivningsmyndigheterna är självständiga myndigheter som är knutna till tingsrätterna på de aktuella orterna. Inskrivningsverksamheten sysselsätter i den nuvarande organisationen 187 årsarbetskrafter, fördelade på 4 domare, 22 tingsnotarier och 161 domstolssekreterare.

Inskrivningsmyndighetens framtida organisation har under lång tid varit föremål för diskussion. Mot bakgrund härav gav regeringen i april 1996 Domstolsverket i uppdrag att i samråd med Lantmäteriverket utarbeta förslag om inskrivningsverksamhetens framtida organisation.

Domstolsverkets rapport

I Domstolsverkets redovisning av uppdraget (DV rapport 1997:5) behandlas olika alternativ för den framtida inskrivningsorganisationen. Domstolsverket kom fram till att den lämpligaste lösningen är att den fastighetsrättsliga inskrivningsverksamheten integreras med lantmä-

teriorganisationen med en arbetsenhet i varje län. Behovet av juridisk kompetens kunde tillgodoses genom att vissa av enheterna bemannades med jurister.

Domstolsverkets rapport har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr. Ju 97/3472). Remissvaren visar att det väger jämnt mellan de remissinstanser som antingen tillstyrker eller inte har något att erinra mot förslaget och de som antingen avstyrker eller anser att en annan lösning är att förredra. Huvuddelen av de remissinstanser som är negativa till en överflyttning anser att verksamheten bör ligga kvar på inskrivningsmyndigheter vid tingsrätterna.

De remissinstanser som avstyrker eller förordar en annan lösning än den som föreslås i rapporten är främst små och medelstora tingsrätter samt kommuner och Svenska kommunförbundet. Många remissinstanser har anfört att den nuvarande inskrivningsverksamheten fungerar bra samt att den service som lämnas genom att medborgarna kan vända sig till inskrivningsmyndigheterna genom personliga besök och samtal är viktig och även underlättar arbetet vid inskrivningsmyndigheterna. Ett flertal av remissinstanserna har också pekat på problemen med att få handläggarna vid inskrivningsmyndigheterna att följa med till den nya organisationen samt att det enligt förslaget inte skulle finnas jurister på samtliga inskrivningsenheter inom lantmäteriororganisationen. Sveriges domareförbund, Örebro tingsrätt och Statstjänstemannaförbundet har pekat på möjligheterna att koncentrera inskrivningsverksamheten till färre tingsrätter.

Det i departementet upprättade lagförslaget har remitterats till Göta hovrätt, Stockholms tingsrätt, Klippans tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Umeå tingsrätt och Domstolsverket. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr. Ju 97/3472). Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot det remitterade lagförslaget.

Skälen för regeringens förslag: De nuvarande inskrivningsmyndigheterna fungerar, i likhet med vad många remissinstanser har påpekat, väl och medborgarna erbjuds en god service i såväl inskrivningsfrågor som juridiska frågor med viss anknytning till inskrivningsärenden. Den genomförda datoriseringen av inskrivningsmyndigheterna och en allmän effektivisering av verksamheten har emellertid inneburit att det vid de

alla flesta tingsrätterna inte finns arbetsunderlag för mer än en årsarbetskraft vid inskrivningsmyndigheten. En så liten organisation är sårbar och inte tillräckligt kostnadseffektiv. Beräkningar av ärendemängder vid några av de större inskrivningsmyndigheterna ger vid handen att verksamheten i större enheter kan effektiviseras ytterligare. Merparten av arbetet vid inskrivningsmyndigheterna utförs av domstolssekreterare och om det uppkommer frågor som kräver juridisk sakkunskap bistår i första hand tingsnotarier och i undantagsfall domare med dessa kunskaper.

Det som talar för en överföring till Lantmäteriverket och de statliga lantmäterimyndigheterna är främst samordningen med fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

En förändrad organisation ställer dock krav på att verksamheten fungerar väl redan från den första dagen, eftersom inskrivningsverksamheten har en stor betydelse för kreditgivningen. En förändring inom tingsrättsorganisationen kan ske successivt utan att medborgarna drabbas av försämrad service. I den nuvarande verksamheten finns tillgång till erforderlig handläggare- och juristkompetens. Vid en överföring till lantmäteriororganisationen kan inte den juridiska kompetensen i tingsrätterna tas tillvara och det juriststöd som fordras i den av Domstolsverket förordade organisationen kan vara svårt att dimensionera.

En avvägning av de skäl som legat till grund för Domstolsverkets förslag och de synpunkter som förts fram av remissinstanserna leder regeringen till slutsatsen att inskrivningsmyndigheterna även framöver bör knytas till tingsrätterna. Det är dock självklart att i olika former tillvarata utvecklings- samordnings- och rationaliseringsfördelar med fastighetsbildningen och fastighetsregistreringen.

I den nya organisationen bör Domstolsverket ges centralmyndighetsfunktioner för inskrivningsmyndigheterna. Dessa funktioner kommer att göra en tydligare styrning möjlig av verksamheten.

**Vid hur många tingsrätter bör det bedrivas inskrivningsverksamhet?*

I princip kan all inskrivningsverksamhet, på motsvarande sätt som t.ex. bolagsregistret och sjöfartsregistret, utföras vid en tingsrätt i landet, eftersom det är fråga om ADB-baserad registreringsverksamhet. En sådan organisation skulle dock få svårt att locka över tillräckligt många av medarbetarna från de nuvarande inskrivningsmyndigheterna. Länsvisa inskrivningsmyndigheter skulle å andra sidan i många län bara bestå av 4 – 5 anställda och därigenom inte heller vara ett tillräckligt uthålligt och bra alternativ. Om i stället en inskrivningsmyndighet placeras i varje hovrättsområde så kommer det att bli myndigheter med mellan 15–30 anställda. En sådan organisation har goda förutsättningar att bli en stimulerande arbetsplats för de anställda och vara en uthållig och kostnadseffektiv organisation för den avsedda verksamheten i framtiden.

De framtida inskrivningsmyndigheterna bör placeras vid tingsrätter utanför storstäderna. Det finns lika goda förutsättningar att bedriva inskrivningsverksamhet vid en mindre tingsrätt som vid en stor tingsrätt. Det är mindre kostsamt med lokaler utanför de större städerna och det är sannolikt lättare att rekrytera personal vid orter där arbetsmarknaden inte är lika god som i tillväxtregioner. Det finns också goda skäl att ta regionala- och sysselsättningshänsyn vid lokaliseringen.

Regeringen har därför för avsikt att ta också sådana hänsyn vid placeringen av inskrivningsmyndigheterna. Regeringen avser att placera inskrivningsmyndigheterna vid tingsrätterna i Eksjö, Härnösand, Hässleholm, Mora, Norrtälje, Skellefteå och Uddevalla.

**Konsekvenser för personalen*

Den föreslagna organisationen kommer att innebära att behovet av personal minskar.

För tingsnotarierna kommer förändringen att medföra att ökad tid kan ägnas åt kärnverksamheten att bereda mål för avgörande, göra rättsutredningar och skriva förslag till dom. Redan i dag tjänstgör notarierna endast i begränsad omfattning vid inskrivningsmyndigheten. Endast drygt 20 årsarbetskrafter notaries tas i anspråk för dagens verksamhet.

Avsikten är att verksamheten skall vara överförd till de nya myndigheterna den 1 juli 2001.

**Den framtida bouppteckningshanteringen*

Regeringens förslag: Bouppteckningsverksamheten förs över från domstolsväsendet till skatteförvaltningen.

I det delbetänkande som Ärvdabalksutredningen lämnade hösten 1996 föreslås bl.a. att skattemyndigheterna från tingsrätterna skall ta över uppgiften att registrera bouppteckningar och att vara beskattningsmyndighet i fråga om arvsskatt (SOU 1996:160). Förslaget har remissbehandlats. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr. Ju 96/4105). Flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon att erinra mot den föreslagna förändringen.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om att överföra bouppteckningsverksamheten från de allmänna domstolarna till skattemyndigheterna har varit föremål för ett flertal olika utredningar. Regeringen delar bedömningen i betänkandet att det finns stora effektivitetsvinster för det allmänna om verksamheten samlas vid skattemyndigheterna, som är det allmännas specialister på beskattning. Det är regeringens bedömning att betydande förenklingar och effektiviseringar av bouppteckningshanteringen har större möjlighet att slå igenom vid en överföring till skattemyndigheterna, bl.a. genom att arbetet med bouppteckningarna kommer att datoriseras. En överföring från tingsrätterna innebär att arbetet där i högre grad kan renodlas till den dömande verksamheten. De som i dag i huvudsak handlägger ärendena vid domstol är domstolssekreterare och tingsnotarier. Den kompetens som dessa besitter kan överföras till skattemyndigheterna genom överföring av domstolssekreterare från tingsrätterna till skattemyndigheterna och genom inrättande av särskilda kombinationstjänster mellan skattemyndighet och domstol för notarier. De årliga besparingarna efter en överföring i enlighet med Domstolsverkets och Riksskatteverkets huvudförslag bedöms bli ca 30 miljoner kronor per år. Vid en samlad bedömning anser regeringen att bouppteckningsverksamheten har betydligt större möjligheter att utvecklas och effektiviseras inom skatteförvaltningen. Regeringen föreslår därför att skatteförvaltningen i

framtiden skall svara för bouppteckningsverksamheten.

De organisatoriska konsekvenserna av en överflyttning behandlas inte i Ärvdabalksutredningens betänkande. Domstolsverket och Riksskatteverket har därför på regeringens uppdrag analyserat dessa. Uppdraget redovisades den 1 juni 1999 genom rapporten Registrering och skattläggning av bouppteckningar – Förslag till framtida organisation (DV Rapport 1999:1 och RSV Rapport 1999:10). Olika alternativ har övervägts avseende lokaliseringen av verksamheten, nämligen en, tre – fyra och tio orter. Domstolsverket och Riksskatteverket föreslår att verksamheten förläggs till en ort per region, d.v.s. sammanlagt tio orter. Med region avses här skatteförvaltningens regionindelning. Rapporten är remitterad och remisstiden går ut den 29 oktober 1999. Eftersom reformen kräver omfattande lagändringar avser regeringen att lägga fram en proposition med sådana förslag under år 2000 i syfte att förändringarna skall kunna träda i kraft den 1 juli 2001.

6.5.3 De allmänna advokatbyråerna

**De allmänna advokatbyråerna avvecklas*

I december 1998 fick Domstolsverket i uppdrag att på affärsmässiga grunder senast den 1 oktober 1999 avveckla verksamheten vid de allmänna advokatbyråerna. Redan under hösten 1998 ordnades informationsmöten för personalen vid byråerna och förhandlingar med de fackliga organisationerna inleddes. I december sades all personal upp.

Under våren 1999 har Domstolsverket inrättat en särskild avvecklingsorganisation som snabbt kommit i gång med avvecklingsarbetet.

Under våren har organisationen besökt i stort sett alla byråer för att ge allmän information om vilka åtgärder respektive byrå bör vidta med anledning av avvecklingen. I samband med dessa besök fördes också individuella samtal med personalen.

Av de 132 anställda inom de allmänna advokatbyråerna är arbetssituationen för 125 personer i nuläget klarlagd och beslutad. För resterande sju anställda pågår olika aktiviteter för att finna en ny sysselsättning. Flertalet jurister har ingått avtal om att ta över pågående ärenden och några byråer kommer att drivas vidare i privat regi. Advokaterna skall ersätta staten för nedlagd ej

fakturerad tid, s.k. upparbetat värde, och för övertagande av kundfordringar. I några fall tar advokaten över hela verksamheten, d.v.s. personal, lokaler och inventarier.

Under våren 1999 avvecklades verksamheten vid de flesta byråer. Alla byråer torde vara avvecklade senast den 1 september 1999. En del efterarbete behövs inom det ekonomiadministrativa området.

Domstolsverket har i delårsrapporten för 1999 och i övriga skrivningar redovisat en beräknad nettokostnad för avvecklingen på 38,5 miljoner kronor.

6.6 Bedömning av personalkonsekvenser

De förändringar som föreslås avseende bouppteckningshandläggningen och inskrivningsmyndigheterna kommer på sikt att minska personalbehovet, se avsnitt 6.5.2. En del av den personal som idag arbetar med dessa uppgifter kommer även efter förändringarna att göra det. Även i övrigt kommer reformarbetet att leda till att personalen i domstolarna minskar. Det är viktigt att de neddragningar som planeras genomförs efter samråd med bl.a. berörda personalorganisationer och att den kompetens som den nuvarande personalen besitter tillvaratas, så att negativa effekter för såväl personalen som verksamheten kan undvikas. Detta förutsätter tillskott.

6.7 Anslag

C1 Domstolsväsendet m.m.

Tabell 6.2 Anslagsutveckling

Tusental kronor

1998	Utfall	3 062 962	Anslags-sparande	85 375
1999	Anslag	3 066 983 ¹	Utgifts-prognos	3 168 500
2000	Förslag	3 358 956		
2001	Beräknat	3 381 098 ²		
2002	Beräknat	3 430 088 ³		

¹ Varav 10 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1999.

² Motsvarar 3 333 956 tkr i 2000 års prisnivå.

³ Motsvarar 3 333 956 tkr i 2000 års prisnivå.

Domstolsväsendets anslag uppgick 1998 till 2 990 miljoner kronor. Under året förbrukades 3 063 miljoner kronor. Förbrukningen översteg således anvisade medel med 73 miljoner kronor. Vid utgången av 1998 uppgick anslagssparandet till 85 miljoner kronor. Domstolsväsendet har under flera år förbrukat mer än anvisade medel. Detta har finansierats av ett tidigare stort anslagssparande. Under 1999 beräknas anslagssparandet ta slut och krediten beräknas behöva tas i anspråk med ca 16 miljoner kronor.

Regeringens överväganden

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Tabell 6.3 Avgiftsbelagd verksamhet

Tusental kronor

Offentlig- rättslig verksamhet	Intäkter till inkomsttitel (Som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras
Utfall 1998	54 376	7 769
Prognos 1999	60 000	7 500
Budget 2000	60 000	7 000

Under innevarande år kommer domstolsväsendet enligt prognos att leverera in avgiftsinkomster motsvarande 60 miljoner kronor. Avgifterna består av ansökningsavgifter (35 miljoner kronor), kungörandeavgifter (16 miljoner kronor) och expeditonsavgifter (9 miljoner kronor).

Slutsatser

Regeringens bedömning av domstolsväsendets verksamhet redovisas i avsnitt 6.3. Domstolsväsendets utgifter för 1999 beräknas uppgå till 3 169 miljoner kronor, vilket är 102 miljoner kronor mer än anvisade medel för året. Domstolarna har under flera år förbrukat mer än anvisade medel. Detta har finansierats av ett tidigare stort anslagssparande.

För att reformarbetet ska kunna fortsätta med oförminskad kraft bedömer regeringen det nödvändigt att avsätta resurser för detta ändamål. Riksdagen beslutade i enlighet med 1999 års ekonomiska vårproposition att tillföra rättsväsendet 150 miljoner kronor från år 2000. Regeringen föreslår att domstolsväsendet tilldelas 110 miljoner kronor år 2000. Av dessa avser 40 miljoner kronor engångsvisa medel för avvecklingen av verksamheten vid de allmänna ad-

vokatbyråerna. För vardera av åren 2001 och 2002 föreslår regeringen att domstolsväsendet tilldelas 85 miljoner kronor

I enlighet med regeringens tilläggsbudget i samband med 1999 års ekonomiska vårproposition beslutade riksdagen (prop. 1998/99:100, bet. 1998/99:FiU27, rskr. 1998/99:249) att engångsvis för 1999 tillföra domstolsväsendet 10 miljoner kronor för kostnader i samband med inrättandet av miljödomstolar.

För beräknade ökade tolk- och översättningskostnader i samband med regeringens proposition om en samlad minoritetspolitik med inriktning på skydd för de nationella minoriteterna och de historiska minoritetsspråken föreslås att en miljon kronor överförs från utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar.

Regeringens proposition 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge lämnade förslag som innebär att kommunerna i ökad utsträckning skall hjälpa föräldrar att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. Förslagen förväntades medföra minskade kostnader för domstolarna samtidigt som kommunernas kostnader beräknades öka. Till budgetåret 1999 överfördes 12 miljoner kronor till utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Från och med år 2000 skall 7,5 miljoner kronor överföras. En återföring med 4,5 miljoner kronor från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner görs således inför år 2000.

För arkivkostnader överförs 384 000 kronor till utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler med mera räknas anslaget upp med drygt 26 miljoner kronor.

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 160,8 miljoner kronor.

Sammantaget föreslår regeringen att anslaget för år 2000 fastställs till 3 358 956 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget uppgå till 3 381 098 000 kronor respektive 3 430 088 000 kronor.

Tabell 6.4 Beräkning av anslaget för 2000*Tusental kronor*

Anslag 1999	3 066 983
Pris- och löneomräkning	26 054
Justering av premier	160 803
Resurstillskott	110 000
Ändring m.a.a. tidigare beslut	-5 500
Rampåverkande överföringar, nettoförändringar	616
Förslag 2000	3 358 956

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

7 Kriminalvården

7.1 Omfattning

Kriminalvårdens huvuduppgifter är att verkställa påföljderna fängelse och skyddstillsyn, att ansvara för övervakning av villkorligt frigivna, verkställa föreskrifter om samhällstjänst och utföra särskilda personutredningar i brottmål.

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

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

7.2 Utgiftsutveckling

Tabell 7.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1998	Anslag 1999 ¹	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
3 866	3 639	3 927	3 820	3 885	3 949

¹ Inklusivt beslut till följd av förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 i samband med den ekonomiska vårpropositionen.

Förändringar

Antalet anstaltsplatser har minskats under budgetåret genom att tre anstalter lagts ned i sin helhet och några platser avvecklats vid andra. Sam-

manlagt minskade antalet anstaltsplatser med 259, av vilka 167 var slutna platser och 92 öppna platser.

Medelbeläggningen vid kriminalvårdsanstalterna har ökat jämfört med föregående budgetår från 80 % till 87 % av tillgängliga platser.

Medelbeläggningen vid häktena ökade under budgetåret från 78 % till 85 % av tillgängliga platser. Under 1998 har andelen intagna i häkte med verkställbar dom som väntar på anstaltsplats ökat.

Den lokala myndighetsnivån har omorganiserats och består sedan den 1 januari 1998 av 37 lokala kriminalvårdsmyndigheter.

Den 1 januari 1999 trädde vissa ändringar i påföljdssystemet i kraft. Det innebar bl.a. att föreskrift om samhällstjänst numera kan meddelas också vid villkorlig dom. Vidare har möjligheten till villkorlig frigivning efter halva strafftiden avskaffats. Villkorlig frigivning får nu ske tidigast efter att två tredjedelar av strafftiden avtjänats i anstalt. Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

Prioriteringar

Åtgärder som bidrar till att den dömde inte återfaller i brott skall ha fortsatt hög prioritet.

Frigivningsförberedelserna skall förstärkas.

Alternativen till fängelse skall utvecklas, framför allt genom ytterligare satsning på innehållet i frivårdspåföljderna.

Arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med ökad intensitet.

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Innehållet i verkställigheten utvecklas kontinuerligt för att minska återfallen i brott. Det innebär bl.a. att kvaliteten på de brotts- och missbruksrelaterade programmen har utvecklats och att innehållet i frivårdspåföljderna blivit mera strukturerat.

Möjligheterna till meningsfull sysselsättning och gemensamhet under häktetiden har utökats.

Antalet avvikelser från anstalt och andelen misskötta permissioner har hållits på en låg nivå.

Narkotikaproblemen i anstalterna har hållits på en oförändrad nivå.

Kriminalvården har förbrukat 477 miljoner kronor mer än vad som anslagits för verksamheten, i enlighet med tidigare beslut om omfördelning inom rättsväsendet av kriminalvårdens outnyttjade medel. Vid budgetårets slut uppgick det ackumulerade anslagssparandet till 243 miljoner kronor.

7.3 Resultatbedömning

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

Kriminalvårdens resultat år 1998 skall bedömas mot bakgrund av de för detta år uppställda målen och prioriteringarna, nämligen att

- innehållet i frivårdspåföljderna skall bli mer tydligt och konsekvent,
- verksamheten med brotts- och missbruksrelaterade påverkansprogram skall utvecklas ytterligare,
- omhändertagandet av de psykiskt störda skall förbättras,
- arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med fortsatt intensitet,

- de insatser som görs för att den intagne vid frivivningen skall få bostad, sysselsättning och försörjning skall öka,
- förhållandena för häktade skall göras mer humana samt
- en hög grad av säkerhet skall vidmakthållas vid häkten och anstalter.

7.3.1 Frivården

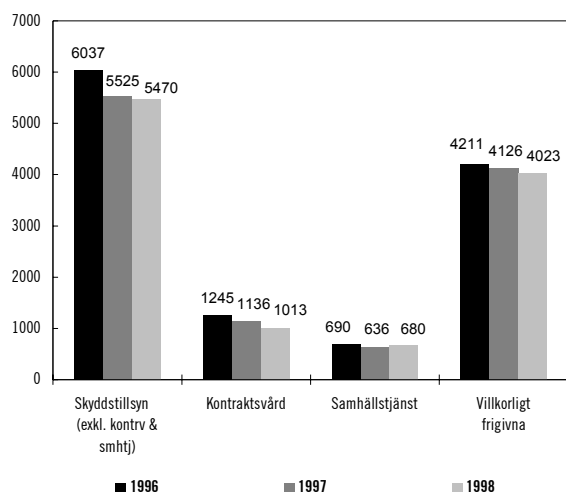
Kriminalvården har arbetat med att utveckla frivårdspåföljderna inom ramen för frivårdsuppdraget. Uppdraget har redovisats i en rapport som beskriver resultaten under åren 1995 till 1998. Arbetet bedöms ha medfört en mer förutsägbar och strukturerad frivård än tidigare.

Det har också resulterat i att kriminalvården tagit fram en mängd material, bl.a. nya föreskrifter och allmänna råd om personutredningar i brottmål, om kontraktsvård och om samhällstjänst. Enligt rapporten bör utvecklingen av kvaliteten i klientarbetet prioriteras framöver. Hur arbetsmetoder och brotts- och missbruksrelaterade program utvecklas beskrivs i avsnitt 7.3.4.

**Antalet frivårdsklienter och kostnader*

Under 1998 minskade antalet personer som dömts till frivårdspåföljd med 2 % jämfört med föregående år. Antalet frivårdsklienter var i medeltal 11 186. Andelen skyddstillsynsdomar av det totala antalet brottmålsdomar är dock i stort sett oförändrat jämfört med föregående år. Under det första halvåret 1999 har medeltalet personer som dömts till frivårdspåföljd minskat med 2 % jämfört med samma period föregående år. Antalet domar där villkorlig dom förenats med föreskrift om samhällstjänst uppgick det första halvåret 1999 till omkring 900.

Antalet fängelsedömda som år 1998 avtjänade sitt straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll var i medeltal 381. Detta är en ökning med 5 % jämfört med föregående år. Under det första halvåret 1999 avtjänade i medeltal 383 personer per dag sitt fängelsestraff genom intensivövervakning.

Diagram 7.1 Frivårdsklienter (i medeltal)

Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Kostnaderna för frivården minskade med sammanlagt 8 % under 1998. För intensivövervakning med elektronisk kontroll anger Kriminalvårdsstyrelsen i sin årsredovisning för 1998 en kostnad på 790 kronor per övervakningsdygn. Motsvarande kostnad 1997 var 1 110 kronor. I början av 1998 fanns det enligt Kriminalvårdsstyrelsen fortfarande tekniska problem med intensivövervakningen, vilket avspeglas i större personalinsatser än beräknat. Den tekniska kvaliteten har dock förbättrats väsentligt sedan hösten 1998. Att effektivisera arbetsmetoderna och organisationen när det gäller intensivövervakningen är även fortsättningsvis en central fråga i arbetet med att utveckla verksamheten.

Tabell 7.2 Fördelningen av frivårdsklienter dömda i medeltal och dygnskostnad för frivård åren 1996-1998

	Budgetår 1996	Kr per klient och dag	Budgetår 1997	Kr per klient och dag	Budgetår 1998	Kr per klient och dag
Frivård, totalt	12 232	124	11 785	145	11 567	137
Skydds tillsyn	6 037	98	5 525	90	5 470	81
Villkorligt frigivna	4 211	86	4 126	88	4 023	53
Samhällstjänst	690	179	636	171	680	77
Kontraktsvård	1 245	290	1 136	294	1 013	261
Intensiv övervakning	49	1 728	362	1 110	381	790

7.3.2 Anstalter

*Verkställighetens innehåll

Den totalt använda tiden i anstalt för ersättningsberättigad sysselsättning, dvs. arbete, utbildning och olika former av programverksamhet var 80,5 % år 1998. Detta är lägre än föregående års 82,6 %. Minskningen hänförs huvudsakligen till de brotts- och missbruksrelaterade programmen och förklaras enligt Kriminalvårdsstyrelsen dels av att utveckling av programmens kvalitet prioriterats, dels av att personalkontinuiteten försämrats i samband med omorganiseringen. Av den totalt möjliga sysselsättningstiden i anstalt föll 6,2 % bort under 1998 på grund av sysselsättningsbrist. Det är något mer än föregående års 5 %.

Tabell 7.3 Sysselsättning vid anstalt 1996 - 1998 (1000 timmar)

Sysselsättning	1996	1997	1998
Arbetsdrift	2 492 38%	2 118 36%	2 071 35,5%
Utbildning	878 13%	877 15%	853 14,5%
Intern service	1 421 22%	1 243 21%	1 296 22%
Program verksamhet	851 13%	735 12,5%	652 11%
Övr. sysselsättning med ersättning	750 11%	723 12%	816 14%
Frigång	165 3%	168 3%	159 3%
Summa	6 558 100%	5 864 100%	5 847 100%

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller i årsredovisningen för 1998 att behovet av grundläggande utbildning hos de intagna är stort. Av en enkätundersökning till intagna i anstalt framgår att 14 % har s.k. anpassad skolgång som högsta utbildning, medan 25 % anger att de fullföljt sina grundskolestudier. Övriga uppgav studier över grundskolenivå. Under 1998 har ca 48 % av de intagna i anstalt deltagit i en eller flera av följande utbildningar; grundläggande utbildning 48 % gymnasieutbildning 7 %, yrkesutbildning 7 %, arbetsmarknadsutbildning 8 %, annan utbildning (datautbildning m.m.) 22 %.

*Psykiskt störda intagna

Samarbetet med sjukvårdshuvudmännen om psykiskt störda intagna har utvecklats enligt Kriminalvårdsstyrelsen men det finns fortfarande många problem. Vård kan enligt styrelsen fortfarande utebli bl.a. på grund av att vårdbehovet bedöms annorlunda av sjukvårdens läkare än

av kriminalvårdens, att hemlandsting inte anser sig kunna betala regional specialistvård för särskilt vårdkrävande eller att rätt sjukvårdsinrättning p.g.a. platsbrist inte tar emot vårdbehövande. Det senare anges av flera kriminalvårdsregioner som det största problemet. Kriminalvården planerar under 1999 att uppmärksamma problemen för att etablera en samsyn inom kriminalvården och mellan kriminalvården och sjukvårdshuvudmännen kring psykiska störningar och intagnas behandlingsbehov. Totalt har häktade och intagna erhållit omkring 10 000 vård dagar/år i psykiatrisk sjukhusvård, en siffra som varit stabil sedan mitten av 1990-talet.

Under 1998 har kriminalvården öppnat de planerade stödavdelningarna vid anstalterna Storboda, Fosie och Norrtälje med tillsammans 84 platser. Kriminalvårdens erfarenheter hittills är att de intagna har svårigheter att delta i verksamheten, eftersom deras uthållighetsnivå oftast är mycket låg. Verksamheten vid stödavdelningarna är dock under uppbyggnad. Arbetsmetoden är främst pedagogisk behandling och omfattar bl.a. insikts- och motivationspåverkan avseende drogmissbruk och relationsträning. Drygt 10 % av de intagna på stödavdelningarna har genom vårdintyg tagits in för psykiatrisk vård utanför kriminalvården.

**Sexualbrottsdömda*

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen ökar behandlingsinsatserna för sexualbrottsdömda i anstalt. Av de sexualbrottsdömda har omkring 90 % varit placerade på de anstalter som bedriver verksamhet för dömda för sådana brott. En intagen kan enligt individuell plan delta i särskild programverksamhet, i vilken information- och motivationsprogram är obligatorisk och psykoterapi är frivillig. Nästan 40 % av de sexualbrottsdömda har deltagit i psykoterapi.

**Unga lagöverträdare*

Kriminalvården placerar unga lagöverträdare vid ett fåtal anstalter med särskilt anpassad programverksamhet. Verksamheten vid anstalterna inriktas i stor utsträckning på studier och är ofta kopplad till yrkesutbildning.

**Långtidsdömda*

Mottagningsförfarandet vid kriminalvårdsanstalten Kumla är en klar tillgång för att planera de långtidsdömdas verkställighet. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen har de intagna också uppfattat verksamheten där som mycket positiv. Kriminal-

vården planerar att utveckla verksamheten ytterligare under 1999. Det planeras också ombyggnadsåtgärder vid flera av anstalterna i säkerhetsklass I och II för att skapa möjlighet till ytterligare besökslägenheter för att förbättra de långtidsdömdas situation. Den 1 januari 1999 avskaffades den formella klassificeringen för särbehandling av vissa långtidsdömda enligt 7 § tredje stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att reformen, som innebär att särskilda villkor för verkställigheten skall bestämmas individuellt, ytterligare ökar den intagnes möjlighet till förutsebarhet avseende verkställigheten.

**Frigivningsförberedelser*

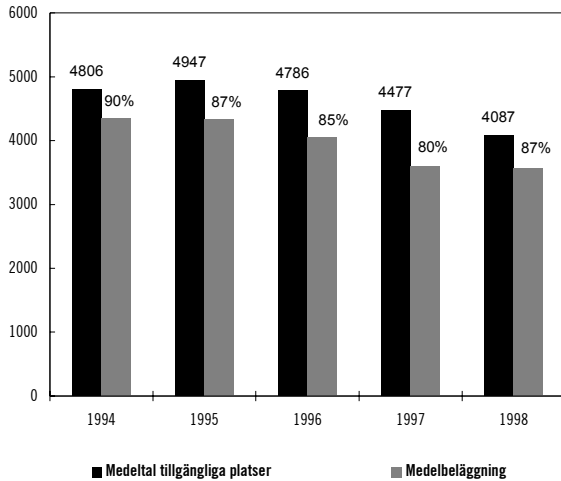
Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att samarbetet med socialtjänsten och andra myndigheter måste förbättras när det gäller de intagnas frigivningssituation. Enligt en enkätundersökning, gjord av kriminalvården, om frigivningsförhållanden under 1998 är ca hälften av de intagna som frigges från anstalt arbetslösa. Behovet av hjälp när det gäller arbetssituationen är stort hos de intagna. De flesta regioner har uppgivit att samarbetet med Arbetsmarknadsinstitutet (AMI) och arbetsförmedlingen fungerar bra. Kriminalvårdens samarbete med AMI i lokala projekt Kriminalvårdsklienter i arbetsmarknadsinstitut (KrAMI) är enligt Kriminalvårdsstyrelsen mycket lyckat och bör få en större utbredning. Enligt enkätundersökningen är vidare var femte intagen bostadslös. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att bostadssituationen är ett huvudansvar för socialtjänsten och att det inte finns någon prioritering för att ge gruppen från kriminalvården förtur beträffande bostad. När det gäller missbruksvården påpekar i stort sett samtliga kriminalvårdsmyndigheter att kommunernas benägenhet att bekosta vård och behandling har minskat kraftigt under året. Svårigheter att få ansvarsförbindelse av socialtjänsten vid behandling enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt är ett exempel som nämns.

**Beläggningssituationen och kostnader*

Medelbeläggningen vid kriminalvårdsanstalterna ökade under 1998 till 87 % av tillgängliga platser. Beläggningssituationen i vissa delar av anstaltsorganisationen var under hösten 1998 mycket ansträngd. Platser som varit avsedda för särskilda behandlingsbehov togs därför i bruk för andra kategorier intagna. Platsförändringar under 1998 i form av nedläggningar av och platsminskningar

vid anstalter har sammantaget minskat antalet platser vid anstalterna med 259, varav 167 slutna platser och 92 öppna platser.

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



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Under det första halvåret 1999 var medelbeläggningen 88 %. För 1999 prognosticerar Kriminalvårdsstyrelsen en medelbeläggning på 90 % av de tillgängliga platserna.

Kriminalvårdsstyrelsen driver för närvarande ett projekt i syfte att förbättra anstaltsplaceringar utifrån gjorda säkerhets- och behovsbedömningar av den intagne och därigenom utnyttja anstaltsorganisationen mer effektivt. Projektet skall avslutas under 1999 och innehålla förslag bl.a. till en förnyad anstaltsindelning.

De totala kostnaderna för anstalterna har minskat under 1998 med 12 miljoner kronor jämfört med 1997. Ett lägre platsutnyttjande medför högre kostnad per producerat vård dygn, eftersom de fasta kostnaderna slås ut på färre vård dygn.

Tabell 7.4 Dygnskostnad (totalt) per producerat vård dygn på anstalt åren 1996-1998

	Kostnad i kr. per producerat vård dygn		
	1996	1997	1998
Anstalt, totalt	1 645	1 873	1 870
Klass I	2 031	2 435	2 954
Klass II	1 825	2 033	2 201
Klass III	1 765	1 932	1 922
Klass IV	1 341	1 598	1 288
§ 34	1 118	1 136	1 291

7.3.3 Häkten

I årsredovisningen för år 1998 framhåller Kriminalvårdsstyrelsen att de häktades möjligheter till gemensamhet och besök stadigt ökar. Vid samtliga häkten planeras eller genomförs lokalmässiga förändringar. Förändringarna av lokalerna sker främst i syfte att möjliggöra gemensamhet.

Den sammanlagda ersättningsberättigade sysselsättningstiden i häkten under 1998 fortsatte också att öka. Den genomsnittliga tiden för aktiviteter, både i gemensamhet och enskilt, för häktade utan restriktioner var omkring 6 timmar per dag. För häktade med restriktioner var den drygt 2 timmar per dag.

Tabell 7.5 Sysselsättningstimmar vid anstalt 1996 - 1998 (1000 timmar)

Sysselsättning	1996		1997		1998	
Arbetsdrift	211	44%	291	49%	313	47%
Utbildning	104	22%	113	19%	133	20%
Intern service	66	13%	80	13%	96	14%
Programverksamhet	43	9%	44	8%	43	6,5%
Övr. sysselsättning med ersättning	56	12%	67	11%	78	12%
Summa	479	100%	595	100%	663	100 %

Andelen häktade med gemensamhetsrestriktioner var omkring 38 % år 1998 och ligger därmed på samma nivå som föregående år. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att lagändringen när det gäller restriktionstillämpningen, som trädde i kraft den 1 januari 1999, förväntas ge resultat i form av ett minskat antal häktade med restriktioner men även beträffande förutsättningarna för ett ökat antal besök.

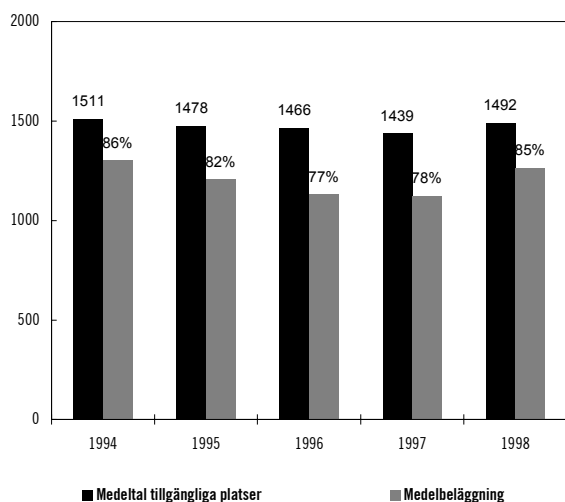
Under 1998 har andelen intagna i häkte med verkställbar dom som väntar på anstaltsplats ökat till omkring 10 %, vilket motsvarar i medeltal 135 fall. Även väntetiden har ökat. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen har olika åtgärder vidtagits inom framför allt anstaltsorganisationen för att denna kategori skall kunna placeras ut på anstalt snabbare och för att väntetiderna skall kunna kortas väsentligt. Kriminalvårdsstyrelsen har under hösten 1998 begränsat de lokala myndigheternas möjligheter att tillfälligt stänga anstalts- och häktesplatser, arbetat för att få platsplaneringssystemet att fungera tillfredsställande och öppnat anstaltsplatser som legat i "malpåse". Vidare pågår ett arbete med att se över indelningen i säkerhetsklasser och differentiering av intagna.

Den 1 juli 1999 redovisades ett fortsatt högt antal personer med verkställbar dom som i häkte väntar på anstaltsplats, 151. En viss förbättring har dock enligt Kriminalvårdsstyrelsen skett, till följd av att väntetiden har minskat.

**Beläggningssituationen och kostnader*

Medelbeläggningen vid häktena har ökat under 1998 till 85 %. Beläggningssituationen i vissa delar av häktesorganisationen har under hösten 1998 varit mycket ansträngd. Under det första halvåret 1999 var medelbeläggningen 89 %. För år 1999 prognosticerar Kriminalvårdsstyrelsen en medelbeläggning på 80-85 % av de tillgängliga platserna.

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



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

Den totala kostnaden för häktena har ökat med 12 %. Kostnaden per producerat vårddygn inom häktesverksamheten är i princip oförändrad jämfört med år 1997, trots högre platsutnyttjande. Kostnaden per producerat vårddygn var 1 869 kronor.

7.3.4 Arbetsmetoder och kvalitetsäkring

**Arbetsmetoder och kvalitetsäkring*

Utvecklingen av arbetsformer och arbetsmetoder har främst rört brotts- och missbruksrelaterade program och instrument för analys av de dömdas behov av stöd- och hjälpinsatser och risk för återfall. Olika s.k. klientanalysinstrument för kvalitetsäkring och för bättre kontinuitet inom kriminalvården har prövats under året. Arbetet med att ta fram instrument för att följa upp och

kvalitetssäkra kriminalvårdens verksamhet kommer att fortsätta under 1999.

**Brotts- och missbruksrelaterade program*

Brotts- och missbruksrelaterade program finns såväl vid anstalter och häkten som inom frivården. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att verksamheten med brotts- och missbruksrelaterade program framför allt utvecklats kvalitativt. Gjorda bedömningar enligt kvalitetsdokumentet Krav & Råd har visat på en kvalitativ förbättring, men fortfarande återstår en del brister i programverksamheten. Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att den brotts- och missbruksrelaterade programverksamheten är resurskrävande och att det behövs kompetensutveckling och handledning för personal som leder program samt att externa resurspersoner behöver anlitas för mer kvalificerade program på behandlingsnivå.

7.3.5 Bekämpningen av narkotikamissbruk i häkten och anstalter

I årsredovisningen framhåller Kriminalvårdsstyrelsen att missbruk av narkotika är ett sällsynt problem på majoriteten av landets anstalter och häkten, men ett dagligt problem på några få. I genomsnitt rapporterar ca 60 % av anstalterna att narkotikamissbruk inte förekommer eller är sällsynt. Omkring 10 % av anstalterna uppger att de dagligen har problem. Förhållandena är därmed oförändrade jämfört med föregående år.

**Ökande andel missbrukare*

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen måste kriminalvården koncentrera sig på en ökande andel narkotikamissbrukare, eftersom det totala antalet intagna har minskat. De senaste åren har ca 40 % av samtliga nyintagna i anstalt bedömts som narkotikamissbrukare. I oktober 1998 bedömdes närmare 45 % av samtliga nyintagna som narkotikamissbrukare. Ökningen kan förklaras av att definitionen av narkotikamissbrukare har ändrats och att korttidsdömda, som i regel inte har narkotikaproblem, avtjänar sitt straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen har inte narkotikaproblemen inom kriminalvården färvärrats under året.

**Behandlingsåtgärder*

Deltagandet i olika behandlingsåtgärder mot narkotika (motivationsavdelningar, annan

strukturerad verksamhet i anstalterna eller vistelse enligt 34 § KvaL) har minskat i förhållande till år 1997, men är i nivå med åren dessförinnan. Kriminalvårdsstyrelsen anför att minskningen kan förklaras av den genomförda omorganisationen och att beläggningssituationen under hösten 1998 varit ansträngd, vilket medfört att vissa narkomanvårdsplatser har tagits i bruk för andra kategorier intagna. Antalet motivations- och behandlingsplatser för narkotikamissbrukare har minskat. Den 1 oktober 1998 fanns det 400 särskilda platser, vilket motsvarar 10 % av tillgängliga platser. Minskningen beror på att ett antal platser har tillfälligt fått stänga p.g.a. ombyggnationer och att en anstalt har lagts ned. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen har också vissa platser vid tillsyn och genomförd kvalitetsgranskning inte ansetts motsvara kraven som skall ställas på motivations- eller behandlingsplatser.

Omfattningen av kontrollåtgärder i anstalter och häkten i form av grundliga visitationer och urinprovstagningar har minskat enligt Kriminalvårdsstyrelsen. Antalet intagna i häkte som deltog i narkotikarelaterad programverksamhet har däremot ökat med över 20 %.

**Effektivare narkotikabekämpning*

Kriminalvården har i rapporten för översyn av risk-, skydds- och säkerhetsarbete vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Tidaholm (RSS-rapporten) presenterat ett antal förslag för att förbättra säkerheten och förebygga hot och våld för såväl personal som intagna. Rapporten innehåller också förslag för att effektivisera narkotikabekämpningen i anstalterna. Enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen har det blivit möjligt att efter ansökan hos Kriminalvårdsstyrelsen införa system med kontantlös handel i anstalter. Andra förslag som för närvarande behandlas är inrättandet av en central ledningsgrupp inom kriminalvården för narkotikabekämpning. Ett arbete på lokal nivå med att utarbeta handlingsplaner mot narkotika kommer också att diskuteras. Även frågan om kriminalvårdens användning av narkotikahundar kommer att behandlas vidare. I första hand kommer kriminalvården att se över samarbetet med tullen och polisen när det gäller användningen av narkotikahundar, för att förbättra och formalisera samarbetet genom avtal.

Kriminalvårdsstyrelsen har också drivit ett projekt för att kartlägga narkotikaproblemet i den slutna kriminalvården (KARTNARK). Projektet har bl.a. resulterat i en särskild redo-

visning av drogsituationen inom kriminalvården (KROD), som kommer att publiceras årligen. I övrigt kommer projektets frågor att drivas vidare i den fortsatta behandlingen av RSS-rapporten.

7.3.6 Säkerheten i häkten och anstalter

Ingen rymning har ägt rum från anstalterna i de två högsta säkerhetsklasserna under 1998. Det har under de sju senaste åren inte förekommit någon rymning från klass I- anstalt. Från de slutna anstalterna rymde 36 intagna år 1998. Den fortsatt låga nivån av antalet direktrymningar är enligt Kriminalvårdsstyrelsen sannolikt en följd av en mer realistisk differentiering och en ökad prioritering av rymningshinder insatser.

Tabell 7.6 Avvikelse direkt från anstalt (rymningar) åren 1994 - 1998

Säkerhetsklass	1994	1995	1996	1997	1998
I	0	0	0	0	0
II	5	0	3	4	0
III	107	68	41	44	36
IV	347	261	173	169	155
Summa	459	329	217	217	191

Under år 1998 stannade andelen missköta permissioner genom avvikelse på 0,6 %, vilket även var fallet 1997. Andelen missköta permissioner har minskat succesivt de senaste tio åren.

Under 1998 har sammanlagt 8 intagna i häkte avvikit i samband med transporter, rättegångar, sjukhusvistelser eller andra vistelser utanför häkteslokalerna. Ingen rymning har skett direkt från häkte.

Antalet anmälningar om hot och våld mot anställda har minskat under 1998 jämfört med 1997. Kriminalvårdsstyrelsen har även sammanställt uppgifter från personalen om hot och våld mellan intagna i anstalter och häkten. Personalen vid anstalterna uppgav att hot och våld mellan intagna varit sällsynt. På häktena uppgav man att hot och våld i det närmaste aldrig varit ett problem. Styrelsen framhåller dock att mörkertalet troligen är stort.

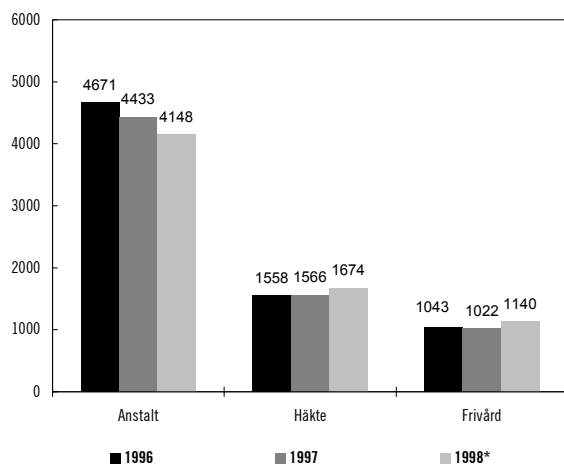
Kriminalvården har under året 1998 prioriterat säkerhetsarbetet. Behandlingen av förslagen i RSS-rapporten om säkerheten vid anstalterna kommer att fortsätta. Enligt uppgift från Kriminalvårdsstyrelsen pågår eller planeras, med utgångspunkt i förslagen, ett antal ombyggnadså-

gårder vid flera av anstalterna i säkerhetsklass I och II för att skapa möjlighet att sektionera anstalterna i mindre enheter. Även andra förslag kommer kriminalvården att arbeta vidare med, exempelvis beslutsfattande kring vissa långtidsdömda kontroll av intagnas telefonering och brevkommunikation samt förbättrad inpasseringskontroll. Vissa av RSS-rapportens förslag torde kräva lagändringar för att kunna genomföras. Detta gäller bl.a. förslagen om ett IT-baserat informationssystem om intagna som utgör potentiella risker i t.ex. hot- och våldshänseende och inpasseringskontroll av alla besökare och personal genom metalldetektorbåge.

7.3.7 Personalförsörjningen

Antalet årsarbetskrafter inom kriminalvården var 7 701 år 1998 och 7 747 under år 1997. Det genomsnittliga antalet anställda inom kriminalvården var 8 271 under år 1998 och 8 360 under 1997. Kriminalvården har ett relativt stort antal vikarier och dessa utgjorde ca 23 % av det totala antalet årsarbetskrafter år 1998.

Diagram 7.4 Antalet årsarbetskrafter vid anstalt, häkte och frivård



Källa: Kriminalvårdsstyrelsen

* Fördelningen av antalet årsarbetskrafter mellan anstalt, häkte och frivård för år 1998 är inte helt jämförbara med tidigare år på grund av den nya lokala organisationen.

Av dem som var anställda inom kriminalvården i oktober 1998 var 42 % kvinnor, vilket är oförändrat jämfört med föregående år. Andelen kvinnor i chefsgruppen var 41 % i oktober 1998. Motsvarande andel var 30 % 1997.

7.3.8 Regeringens bedömning

*Frivården

En grundläggande förutsättning för att antalet frivårdspåföljder skall öka på bekostnad av antalet fängelsestraff är att innehållet i påföljderna är tydligt och konsekvent. Kriminalvården har bl.a. inom ramen för frivårdsuppdraget fortsatt att utveckla och tydliggöra innehållet i frivårdspåföljderna. Regeringen konstaterar liksom föregående år, att kriminalvården genom hittillsvarande arbete utvecklat frivårdspåföljderna och ökat förutsättningarna för ett mer konsekvent och tydligt innehåll i dem. Genom de åtgärder som vidtagits har kriminalvården uppfyllt verksamhetsmålet.

Det går inte att utläsa ur kriminalvårdens redovisning om antalet frivårdspåföljder verkligen har ökat på bekostnad av antalet fängelsestraff. Andelen skyddstillsynsdomar av det totala antalet brottmålsdomar har de senaste åren varit i stort sett oförändrat. Det återstår för kriminalvården att följa upp tillämpningen och effekterna av vidtagna åtgärder under kommande år. Av avgörande betydelse är naturligtvis också att verksamhetens kvalitet kontinuerligt ses över och förbättras.

Sedan den 1 januari 1999 har reglerna om samhällstjänst ändrats. Det är numera möjligt att meddela en föreskrift om samhällstjänst även vid villkorlig dom. Tidigare kunde sådan föreskrift bara meddelas vid skyddstillsyn.

Kriminalvården har utvecklat en verksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll på ett sätt som möjliggjort att intensivövervakning nu är ett permanent inslag i straffsystemet. Erfarenheterna från intensivövervakning är mycket positiva. Brottsförebyggande rådets utvärdering av försöksverksamheten med intensivövervakning under 1997 och 1998 visar bl.a. att intensivövervakning tillämpades som verkställighetsform i drygt 60 % av alla utdömda fängelsestraff i den för intensivövervakning lagreglerade målgruppen. Det framgår bl.a. att dömda, sammanboende och frivården är enigt positiva till intensivövervakning och att endast 6 % av de dömda avbröt eller tvingades avbryta verkställigheten för att avtjäna resten av tiden i anstalt. Brottsförebyggande rådet gör vidare bedömningen att intensivövervakning är en verkställighetsform som inte är behäftad med fängelsestraffets negativa konsekvenser, som är mindre resurskrävande än fängelse och som till betydande del är lika ingripande som fängelse.

**Anstalterna*

Några av verksamhetsmålen för anstaltsverksamheten var att förbättra omhändertagandet av olika grupper av intagna bl.a psykiskt störda, sexualbrottsdömda, unga lagöverträdare och långtidsdömda. Som framgår av resultatredovisningen har kriminalvården vidtagit åtgärder för att förbättra omhändertagandet av de olika grupperna av intagna. Därmed har kriminalvården också uppnått målen. När det gäller unga lagöverträdare finns sedan den 1 januari 1999 också en ny frihetsberövande påföljd, sluten ungdomsvård, som gör det möjligt att hålla de yngsta lagöverträdarna utanför fängelserna.

Det går emellertid inte att uttala sig om vidtagna åtgärders effekter. Kriminalvården måste säkerställa att verksamhetens resultat följs upp och utvärderas kontinuerligt.

Det är tillfredsställande att kriminalvården på olika sätt arbetar med att utveckla sina insatser att hantera intagna med psykiska störningar. Kriminalvårdsstyrelsen genomför också tillsammans med Rättsmedicinalverket en studie för att belysa frågor om omfattningen och karaktären av psykiska störningar för att bereda de intagna adekvat vård. Regeringen har också tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda frågor om ansvar och påföljder för psykiskt störda lagöverträdare. I uppdraget ingår bl.a. att överväga behovet av åtgärder för att tillgodose behov av rättspsykiatrisk vård för intagna i kriminalvårdsanstalt och lämna förslag till åtgärder om sådant behov föreligger. Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av 2001.

Ett annat verksamhetsmål för kriminalvården var att de insatser som görs för att den intagne vid frigivningen skall ha bostad, sysselsättning och försörjning ordnad skulle öka. Det övergripande målet att minska återfallen i brott kräver förbättrade frigivningsförberedelser. Det går inte att utläsa ur Kriminalvårdsstyrelsens redovisning vilka åtgärder som vidtagits för att öka de insatser som görs för att den intagne skall få bostad, sysselsättning och försörjning vid frigivningen. Det framgår inte heller om kriminalvården har prioriterat insatser för att åtgärder som inletts under verkställigheten kan fullföljas efter frigivningen. Det kan därför ifrågasättas om verksamhetsmålet kan sägas vara uppfyllt. Kriminalvårdsstyrelsen torde vara medveten härom. Oordnade förhållanden efter frigivningen ökar självfallet risken för återfall i brott. Verkställigheten av fängelsestraffet skall redan från början inriktas på att motverka återfall i brott.

**Häktena*

Förhållandena på häktena förbättras successivt. Kriminalvårdsstyrelsens redovisning visar att omfattande åtgärder vidtagits och planeras för att förbättra förhållandena på häktena. Målen för häktesverksamheten får därmed anses uppfyllda. Även om möjligheterna till aktiviteter och gemenskap ökat på häktena under senare år är den situation som uppstått med ett ökat antal fängesdömda på häktena som väntar på anstaltsplats inte acceptabel. Kriminalvården har emellertid vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med problemet. Regeringen följer utvecklingen på detta område noga och vill framhålla att det är väsentligt att kriminalvården ser till att dömda till fängelse inte verkställer straff i häkte utan placeras på en anstalt. Detta är av vikt för att tillgodose den dömdes behov av arbete, utbildning och särskild behandling.

**Verksamheten med brotts- och missbruksrelaterade program*

Utvecklingen av brotts- och missbruksrelaterade program har fortsatt under 1998. Regeringen anser att den fortsatta utvecklingen bör inriktas på att utveckla kvaliteten i verksamheten. Av Kriminalvårdsstyrelsens redovisning framgår att en sådan utveckling redan pågår. Det är angeläget att de erfarenheter som kan vinnas av pågående kvalitetssäkring av verksamheten utvärderas och tas tillvara i utvecklingsarbetet.

**Bekämpningen av narkotikamissbruk*

Kriminalvården bekämpar narkotikamissbruket bl.a. genom att differentiera de intagna, tillhandahålla missbruksrelaterad programverksamhet, genomföra urinprovskontroller och visitationer. Av Kriminalvårdsstyrelsens redovisning framgår att kriminalvården måste koncentrera sig på en ökande andel nyintagna i anstalterna, som bedöms som narkotikamissbrukare. Situationen med narkotikahandling i anstalterna har under året hållits på en oförändrad nivå, trots att insatserna för att bekämpa narkotikamissbruket under 1998 har minskat på i det närmaste alla områden. Enda undantaget är brotts- och missbruksrelaterade program i häktena. Att insatserna minskat kan delvis förklaras av att kriminalvården omorganiserats under året - en process som naturligtvis innebär omställningar och en viss effektivitetsförlust i ett kort tidsperspektiv. Mot bakgrund av detta betraktar regeringen insatsminskningen som tillfällig. Regeringen anser ändå att utvecklingen är oroande. Att bekäm-

pa narkotikamissbruket är en av kriminalvårdens viktigaste uppgifter. En stor del av dem som är föremål för kriminalvård är missbrukare. Kriminalvårdens insatser på området kan därför ha en stor betydelse när det gäller att förebygga brott.

Kriminalvården gör betydelsefulla insatser för att bekämpa narkotikamissbruk. Sammantaget gör regeringen dock bedömningen att insatserna för att bekämpa narkotikamissbruket under året minskat något. Denna utveckling måste kriminalvården vända. Att bekämpa narkotikamissbruk är en prioriterad uppgift i kriminalvårdens verksamhet. Som framgått tidigare i avsnitt 7.3.5 kommer arbetet med att effektivisera narkotikabekämpningen även i fortsättningen att vara en prioriterad uppgift för kriminalvården.

**Säkerheten i anstalter och häkten*

Kriminalvården har under 1998 uppfyllt verksamhetsmål väl när det gäller att förhindra avvikelser direkt från anstalt och häkte eller i samband med permissioner och andra utevistelser.

Ett par uppmärksammade fall av permissionsmissbruk har dock inträffat det senaste halvåret. För att förhindra missbruk är det nödvändigt att kriminalvården analyserar och överväger tillämpningen av permissionsreglerna och utvecklar förutsättningarna för att göra bättre risk- och farlighetsbedömningar.

Under senare år har ett antal mord och andra allvarliga incidenter inträffat inne i anstalterna. Regeringen har därför ansett att förutsättningar skall skapas för att ytterligare utveckla säkerheten i anstalterna. Som framgått tidigare i avsnitt 7.3.6 kommer arbetet med att förbättra säkerheten och förebygga hot och våld för såväl personal som intagna att fortsätta.

**Resultatstyrning*

Regeringen anser att Kriminalvårdsstyrelsen måste skapa förutsättningar för en bättre kvalitet i kriminalvårdens styrning och resultatredovisning. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen behövs det utvecklingsinsatser framför allt inom området uppföljning och utvärdering. Styrelsen tar nu också fram enhetliga risk- och behovsinstrument som kan användas i uppföljnings- och utvärderingssyfte. Arbetet med att ta fram olika instrument som på ett fördjupat plan kan ge kunskap om klientsammansättningen och de insatser som behövs inom hela kriminalvården har intensifierats.

Kriminalvården har sedan tidigare regeringens uppdrag att utveckla formerna för redovisningen,

uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. På uppdrag av regeringen har Riksrevisionsverket granskat kriminalvården och identifierat ett antal hinder för ett effektivt resursutnyttjande (RRV 1999:27). Riksrevisionsverket pekar på brister i den centrala samordningen av styrningen och uppföljningen av kriminalvården. När det gäller organisationen rekommenderar Riksrevisionsverket att den administrativa verksamheten minskas genom att pröva behovet av den regionala administrativa nivån. Även den lokala myndighetsstrukturen bör ses över för att åstadkomma ytterligare integration av verksamhetsgrenarna häkte, anstalt, och frivård. Vidare föreligger enligt Riksrevisionsverket hinder för ett effektivt resursutnyttjande i det att fängelsestrukturen kännetecknas av en långtgående differentiering av utbudet av platser. Riksrevisionsverket rekommenderar att säkerhetsindelningen görs mer flexibel och att utbudet av olika platser styrs mer från centralt håll. Riksrevisionsverket konstaterar även att inriktningen mot vård- och behandlingsarbete kräver betydande utbildningssatsningar för att höja kompetensen framför allt hos den personal som arbetar nära de intagna. Hinder för ett effektivt resursutnyttjande föreligger enligt Riksrevisionsverket också i byggprocessen och upphandlingen samt i IT-användningen.

Regeringen anser att det är av stor vikt att kriminalvården arbetar vidare med att utveckla formerna för redovisningen, uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Regeringen har därför gett kriminalvården ytterligare uppdrag att särskilt redovisa de åtgärder som genomförts, påbörjats eller planeras med anledning av Riksrevisionsverkets rapport Effektivare kriminalvård – en hinderanalys (RRV 1999:27). Uppdraget omfattar i detta skede åtgärder som berör styrningen av kriminalvården, organisation och fängelsestruktur samt informationsförsörjning och IT-användning.

Kriminalvårdsstyrelsen har också själv tagit initiativ till att analysera och vidta åtgärder avseende hinder för ett effektivt resursutnyttjande som Riksrevisionsverkets rapport visar på. För närvarande ses uppgifts- och rollfördelningen mellan Kriminalvårdsstyrelsen och regionmyndigheterna över samt ändamålsenligheten i anstalternas indelning i fyra säkerhetsklasser. Kriminalvården arbetar även med att skapa nationella brotts- och missbruksrelaterade program och metoder för att analysera de dömdas behov av stöd- och hjälpinsatser.

**Slutsats*

Sammanfattningsvis anser regeringen att det omfattande utvecklingsarbete som pågår inom kriminalvården skall fortsätta. I avsnitt 7.5 pekar regeringen ut vilka områden som skall prioriteras under år 2000.

7.4 Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för år 1998 avseende myndigheten inom verksamhetsområdet.

7.5 Det fortsatta förändringsarbetet inom kriminalvården

7.5.1 Åtgärder för att förebygga återfall i brott

**Kriminalvårdens del i det brottsförebyggande arbetet skall förstärkas*

Kriminalvårdens möjligheter att förebygga brott skall tillvaratas bättre. Verksamheten skall inriktas på att den dömda inte återfaller i brott. Det är därför viktigt att verksamheten redan från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten.

**De intagnas grundläggande kompetens skall förstärkas för att minska risken för återfall i kriminalitet*

Under verkställighetstiden måste alla tillfällen till utveckling av det personliga ansvaret tas till vara. Många av de intagna saknar grundläggande arbetslivserfarenhet och utbildning. De har också svårt att socialt anpassa sig till ett liv utan kriminalitet. En förbättring av de intagnas förutsättningar i dessa hänseenden är en avgörande faktor för att minska risken för att den frigivne återfaller i brott. Därigenom skapas bättre möjligheter för att de skall kunna leva ett laglydigt liv. En viktig uppgift för kriminalvården är därför att se till att de intagna erbjuds arbete och andra former av sysselsättning, såsom utbildning, undervisning, arbetsträning och social färdighetsträning. En strävan skall vara att ytterligare förstärka inslaget av grundläggande praktisk och teoretisk utbildning. Utgångspunkten skall vara att alla intagna i anstalt som har behov av det skall erbjudas grundskoleutbildning och gymna-

sieutbildning. Det är vidare viktigt att göra arbetsdriften mer meningsfull och anpassad efter de intagnas behov.

**Programverksamheten skall utvecklas, följas upp och utvärderas*

Under verkställighetstiden skall de intagna få den behandling för psykiska störningar, drogmissbruk och andra problem som de behöver. För att verkställighetens innehåll bättre skall kunna anpassas till de intagnas behov är det viktigt att kunskaperna om de dömdas situation vid intagningen förbättras. Programverksamheten skall vara utformad så att den svarar mot behoven. Kriminalvården skall också erbjuda social träning och meningsfulla fritidsaktiviteter. Insatser behövs också för att förändra de intagnas syn på jämställdheten mellan män och kvinnor. En kompetent och engagerad personal är en förutsättning för att detta arbete skall lyckas. Att se till att personalen har kompetens som motsvarar verksamhetens krav är därför en viktig uppgift för kriminalvården. Utveckling av kontaktmanuskapet måste också fortsätta.

Uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärder är en självklar förutsättning för att verksamhetens kvalitet skall förbättras. För att man skall kunna analysera vilka åtgärder som bäst bidrar till att den intagne inte återfaller i brott efter frigivningen krävs att det utvecklas metoder för att följa upp och utvärdera återfallsfrekvensen för olika kategorier intagna.

**De intagna skall få bättre möjligheter att upprätthålla kontakten med sina familjer*

För att den intagne efter avtjänat straff skall kunna återanpassas till ett liv utan kriminalitet är det också viktigt att de sociala kontakterna med familj och vänner upprätthålls. Detta gäller inte minst för långtidsdömda. Kriminalvårdsstyrelsen och Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag gjort en utredning om förhållandena för barn till intagna föräldrar. Av rapporten framgår att det också för barnens skull är angeläget att kontakten med den intagne föräldern underlättas. Arbetet med att förbättra de intagnas kontakter med sin familj är därför angeläget och bör prioriteras även i fortsättningen, t.ex. genom att inrätta ytterligare besökslägenheter.

7.5.2 Frigivningsförberedelser

**Samarbetet mellan kriminalvården och andra myndigheter skall förbättras för att de intagna skall vara bättre förberedda inför frigivning*

En kriminalvård där möjligheterna att förhindra återfall i brott sätts i centrum förutsätter bra och effektiva frigivningsförberedelser. Verksamheten i anstalt skall redan från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för ett liv i frihet. Av stor vikt är därför att förberedelserna inför frigivningen utformas på ett sådant sätt att den som frigges från straffet inte genast återfaller i nya brott på grund av den situation han eller hon då befinner sig i.

Brottsförebyggande rådet redovisade förra året en kartläggning av frigivningssituationen för personer som avtjänat fängelsestraff (BRÅ-rapport 1998:6). Kartläggningen visade att de intagna ofta står inför en svår situation efter frigivningen. Det är därför viktigt att öka de insatser som görs för att de intagna skall få bostad, sysselsättning och försörjning när de återvänder ut i samhället. Det räcker emellertid inte med åtgärder från kriminalvårdens sida. Intagna i anstalt har samma rättigheter och förmåner som andra människor. De skall inte särbehandlas på grund av att de har begått brott. Ett effektivt samarbete mellan kriminalvården och andra myndigheter, t.ex. socialtjänsten, Arbetsmarknadsverkets myndigheter samt hälso- och sjukvård är en förutsättning för att skapa goda möjligheter för den dömda att återanpassa sig till ett icke kriminellt liv. Det är viktigt inte minst för att behandling och andra rehabiliterande åtgärder som påbörjats under verkställigheten skall kunna fullföljas även efter verkställighetens slut. Brottsförebyggande rådets kartläggning visar dock att samarbetet mellan kriminalvården och andra myndigheter brister.

De lokala brottsförebyggande råd som inrättats i många kommuner bör kunna utgöra ett viktigt forum för samarbetet mellan kriminalvården och andra berörda myndigheter.

**Särskild utslussning för långtidsdömda övervägs*

Frigivningsförberedelserna är av särskild betydelse för den som suttit lång tid på anstalt. Även om anstaltsvistelsen skall pågå under lång tid måste verkställigheten även för denna grupp vara inriktad på ett liv i frihet. Risken är stor att de långtidsdömda passiviseras och institutionaliseras. För att förhindra risken för återfall i brott är det för de långtidsdömda särskilt viktigt att för-

hållandena vid frigivningen är ordnade. En effektiv frigivningsförberedelse för långtidsdömda bör i huvudsak ta fasta på träning och förberedelse för ett socialt liv på det personliga planet samt social och ekonomisk etablering i samhället. Ett särskilt problem är att vissa långtidsdömda av olika skäl vill vistas längre i anstalter med högre säkerhetsgrad än vad samhällsskyddet kräver. En viktig uppgift för kriminalvården är därför att verka för en succesiv övergång från höga till lägre säkerhetsklasser.

Regeringen överväger för närvarande hur man på bästa sätt kan skapa goda förutsättningar för att anpassa de långtidsdömda till ett liv i frihet genom en organiserad utslussning och en tydligare ansvarsfördelningen mellan kriminalvården och andra inblandade myndigheter. I det sammanhanget övervägs bl.a. om intensivövervakning med elektronisk kontroll skulle kunna användas under utslussningen.

7.5.3 Alternativen till fängelse

**Kriminalvården skall utveckla alternativen till fängelse inom ramen för den lagstiftning om påföljdssystemet som nyligen trätt i kraft*

Den 1 januari 1999 trädde vissa ändringar i påföljdssystemet i kraft. Det innebar bl.a. att systemet med samhällstjänst permanentades och utvidgades. En föreskrift om samhällstjänst kan numera meddelas också vid villkorlig dom. Vidare har intensivövervakning med elektronisk kontroll blivit en permanent verkställighetsform vid korta fängelsestraff.

Det har ännu gått för kort tid för att utvärdera reformen. Påföljden villkorlig dom med föreskrift om samhällstjänst tycks dock ha fått genomslag. Arbetet inom kriminalvården med att utveckla samhällstjänsten är avgörande för att säkerställa en fortsatt tilltro till alternativen till fängelse. Det är därför viktigt att kriminalvården också fortsättningsvis prioriterar detta arbete. Även satsningarna på att förbättra intensivövervakningen måste fortsätta för att garantera dess fortsatta trovärdighet som alternativ till fängelse.

7.5.4 Bekämpning av narkotikamissbruk

**Arbetet med att bekämpa narkotikamissbruket skall bedrivas med ökad intensitet*

Den svenska narkotikapolitikens långsiktiga mål är att skapa ett narkotikafritt samhälle. En stor

del av dem som är föremål för kriminalvård missbrukar narkotika. Kriminalvårdens insatser på området är därför av betydelse. En av kriminalvårdens viktigaste uppgifter är att hålla anstalter och häkten fria från narkotika och verka för att narkotikamissbruket bland frivårdsklienter minskar. Dessutom skall kriminalvården verka för att dömda som har behov av det får tillgång till missbruksvård. Särskild vikt skall läggas vid insatser för att motivera de dömda till att skapa förutsättningar för en långsiktig behandling av adekvat vårdgivare.

Som framgått av avsnitt 7.3.5 har insatserna för att bekämpa narkotikamissbruket minskat på nästan alla områden under 1998. Att den intagne blir fri från sitt narkotikamissbruk är en förutsättning för att han eller hon skall kunna leva ett liv utan kriminalitet efter frigivningen. Narkotikamissbruket är också en bidragande orsak till att det förekommer våld mellan intagna. Kriminalvårdens insatser för att bekämpa narkotikamissbruket är därför av väsentlig betydelse i det brottsförebyggande arbetet. Arbetet härmed måste därför bedrivas med ökad intensitet.

7.6 Anslag

D1 Kriminalvården

Tabell 7.7 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

År	Slags	Belopp	Slags	Belopp
1998	Utfall	3 866 215	Anslags-sparande	242 650
1999	Anslag	3 639 055	Utgifts-prognos	3 927 000
2000	Förslag	3 820 254		
2001	Beräknat	3 885 360 ¹		
2002	Beräknat	3 948 509 ²		

¹Motsvarar 3 825 398 tkr i 2000 års prisnivå.

²Motsvarar 3 825 398 tkr i 2000 års prisnivå.

Under 1998 förbrukade kriminalvården 477 miljoner kronor mer än anvisade medel. Det innebar att det ackumulerade anslagssparandet minskade med 477 miljoner kronor vid ingången av 1999. Enligt gällande prognos kommer kriminalvården under innevarande budgetår att förbruka 287 miljoner kronor mer än anvisade medel. Detta beror främst på de engångsvisa besparingar som ålades kriminalvården i enlighet med budgetpropositionen för 1998. Det tidigare anslagssparandet beräknas således vid ingången av 2000 vara förbrukat i sin helhet. Kriminalvår-

den kommer också enligt nu gällande prognos att under 1999 behöva utnyttja ca 45 miljoner kronor av sin anslagskredit.

Regeringens överväganden

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

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

Av 5 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll framgår att dömda som deltar i verksamheten skall betala en avgift. Avgiften uppgår till 50 kronor per dag, dock högst 3000 kronor. Avgiften skall betalas i förskott till Kriminalvårdsstyrelsen för att därefter kvartalsvis tillföras brottsofferfonden.

Tabell 7.8 Avgiftsbelagd verksamhet

Tusentals kronor

	Ej disponibla/intensiv-övervakning	Disponibla/arbetsdrift
Utfall 1998	2 500	140 000 ¹
Prognos 1999	2 200	145 000
Budget 2000	2 200	145 000

¹ Exkl. interna inkomster om 3,3 miljoner kronor.

Slutsatser

Under början av 1990-talet var kriminalvårdens anslagsförbrukning lägre än anvisade medel, vilket innebar att kriminalvården byggde upp ett stort anslagssparande. Orsaken var i första hand att beläggningsen vid anstalter och häkten minskade. I det korta perspektivet blev kriminalvårdens häktes- och anstaltsorganisation överdimensionerad. Beläggningsen minskade främst på grund av att verkställighetsreformen intensivbevakning med elektronisk kontroll har utvidgats men också på grund av att antalet fängelsedomar minskade. Mot denna bakgrund minskades tillfälligt kriminalvårdens anslagsram i enlighet med budgetpropositionerna för 1997 respektive 1998 med 867 miljoner kronor fördelat på åren 1997-2000. Avsikten var inte att den lägre anslagsramen skulle utgöra planeringsram för kriminalvårdens verksamhet. Kriminalvårdsstyrelsen skall istället i planeringen och budgeteringen av verk-

samheten ha utnyttjat anslagssparandet för att täcka de engångsvisa neddragningarna av anslaget.

Vid utgången av budgetåret 1998 återstod 243 miljoner kronor av anslagssparandet. Dessa medel behövs bl.a. för att klara av det resterande sparkravet.

Till följd av tidigare beslut görs för år 2000 en engångsvis neddragning av anslaget med 8 miljoner kronor. Vidare läggs de 124 miljoner kronor åter som ramanslaget drogs ned med engångsvis för 1999. För särskilda insatser med hänsyn till Socialstyrelsens och Kriminalvårdsstyrelsens gemensamma rapport "Barn med frihetsberövade föräldrar" höjs anslaget engångsvis för år 2000 med 3 miljoner kronor. Slutligen sänks anslaget med 0,026 miljoner kronor för att delfinansiera arkivhållningen.

Vid beräkningen av anslaget för år 2000 har vissa tekniska justeringar gjorts av anslaget som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget därför upp med 23,8 miljoner kronor. Vid anslagsberäkningen har ytterligare en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 38,4 miljoner kronor.

Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att kriminalvårdens anslag för 2000 fastställs till 3 820 254 000 kronor. För 2001 och 2002 beräknas anslaget till 3 885 360 000 kronor respektive 3 948 509 000 kronor.

Frågan om ytterligare resurser till rättsväsendet åren 2001 och 2002 behandlas i avsnitt 3.5.3.

Tabell 7.9 Beräkning av anslaget 2000

Tusental kronor	
Anslag 1999	3 639 055
Pris- och löneomräkning	23 798
Justering av premier.	38 427
Återläggning	124 000
Engångsvisa medel	3 000
Engångsvis neddragning	-8 000
Arkivhållning	-26
Förslag 2000	3 820 254

8 Kronofogdemyndigheterna

8.1 Omfattning

Riksskatteverket (RSV) svarar för den centrala ledningen av exekutionsväsendet (jfr utg.omr. 3 Skatteförvaltning och uppbörd, avsnitt 3 Skatteförvaltningen). På regional nivå finns det tio kronofogdemyndigheter med i dagsläget sammanlagt 80 lokala kontor. Huvuddelen av arbetet med indrivning och andra former av verkställighet bedrivs från de lokala kontoren, medan vissa andra arbetsuppgifter, främst vad gäller exekutiv försäljning av fastigheter m.m. och tillsyn i konkurs, är koncentrerade till ett mindre antal orter.

8.2 Utgiftsutvecklingen

Tabell 8.1 Utgiftsutvecklingen

Miljoner kronor (löpande priser)

Utfall 1998	Anslag 1999	Utgifts- prognos 1999	Förslag anslag 2000	Beräknat anslag 2001	Beräknat anslag 2002
1 303	1 310	1 342	1 342	1 363	1 385

Verksamhetsutfall och ekonomiskt utfall

Det beloppsmässiga utfallet av indrivningsverksamheten har förbättrats påtagligt under år 1998, jämfört med år 1997. Handläggningstiderna är i princip oförändrade. Antalet fastighetsförsäljningsärenden i balans liksom andelen öppna konkurstillsynsärenden som är äldre än två år har minskat, medan antalet skuldsaneringsärenden i balans har ökat något.

Den totala resursförbrukningen har ökat något och den totala produktiviteten har sjunkit.

Anslagssparandet har minskat.

Förändringar

Under år 1998 har en omfattande inre omorganisation av myndigheterna, inom ramen för den nya regionindelning som trädde i kraft den 1 januari 1997, slutförts.

Prioriteringar

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

I den löpande verksamheten bör arbetet med att höja ambitionsnivån i indrivningen fortsätta, bl.a. vad gäller processföring och andra borge-närsuppgifter vid indrivning i allmänna mål.

8.3 Resultatbedömning

8.3.1 Inledning

Av målet för exekutionsväsendet – att upprätthålla rättstrygghet och rättssäkerhet vad gäller betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan verkställas av kronofogdemyndigheterna – följer att kronofogdemyndigheterna skall verka för en god betalningsmoral i samhället och för att alla även i övrigt gör rätt för sig. Det betyder bl.a. att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan verkställas med tvång i

stället i största möjliga utsträckning bör fullgöras frivilligt i rätt tid och ordning.

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

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

För att målet för verksamheten skall uppnås skall kronofogdemyndigheterna också

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

Det är också en viktig uppgift för kronofogdemyndigheterna att se till att avvecklingen av konkurser sker på ett lagenligt och ändamålsenligt sätt och utan att dra ut på tiden.

I allt arbete med verkställighet är snabbt agerande av avgörande betydelse för att framgång skall nås i det enskilda fallet. Samtidigt måste kvaliteten värnas för att man skall skapa det förtroende för verksamheten som behövs för att denna skall vara framgångsrik i ett vidare perspektiv. I bedömningen av resultatet av indrivningsverksamheten kan man vidare enligt regeringens mening aldrig bortse från det beloppsmässiga utfallet. Samtidigt gäller att detta är ett mycket trubbigt mått på resultatet. Dels påverkas det indrivna beloppets storlek i hög

grad av faktorer utanför myndigheternas kontroll och av enstaka fall där det rör sig om mycket stora belopp, dels saknas det i vart fall ännu så länge statistik som på ett tillförlitligt sätt visar i vilken utsträckning det i enskilda mål görs betalningar direkt till sökanden under målets handläggning.

8.3.2 RSV:s resultatredovisning

I RSV:s årsredovisning (ÅR) lämnas information om resultatet i fråga om verksamhetsgrenarna förebyggande verksamhet, summarisk process, indrivning, exekutiv fastighetsförsäljning, tillsyn i konkurs och skuldsanering.

Under år 1998 användes drygt tre fjärdedelar av de totala resurserna för indrivning i allmänna och enskilda mål, exklusive exekutiv fastighetsförsäljning, vilket är en ökning jämfört med år 1997. Se vidare nedanstående tabell.

Tabell 8.2 Exekutionsväsendets utgifter fördelade på arbetsuppgifter 1995-1998

<i>Miljoner kronor</i>					
ÅR	1995	1996	1997	1998	ÄNDR. 97-98
VERKSAMHETSGREN					
Indrivning	852	938	964	1 029	6,7%
- A-mål	411	482	492	515	4,7%
- E-mål	441	456	472	515	9,1%
Summarisk process	127	200	183	176	-3,8%
Fastighetsförsäljning	121	107	91	75	-17,6%
Konkurstillsyn	43	46	42	44	4,8%
Förebyggande verksamhet	5	7	5	6	20%
Skuldsanering	27	35	37	31	-16,2%
Totalt	1 175	1 333	1 322	1 361	3%

En betydande del av verksamhetens kostnader täcks liksom tidigare av avgifter som levereras in till inkomstitel på statsbudgeten. Hur avgiftsinkomsterna har utvecklats framgår av nedanstående tabell.

Tabell 8.3 Exekutionsväsendets avgiftsinkomster 1995-1998

Miljoner kronor

ÅR	1995	1996	1997	1998
Grundavgifter				
- A-mål	279	319	329	347
- E-mål	311	275	256	239
Avg. i fastighetsförs.	93	55	44	35
Ansökningsavgifter i summerisk process	130	175	169	166
Totalt	813	824	798	787

Den förebyggande verksamheten skall enligt regleringsbrevet planeras så att huvuddelen av av eleverna i gymnasieskolan kan nås med direkt information med det innehåll som RSV föreskriver. Vidare skall nystartade företag informeras i ökad utsträckning. Den andel av eleverna som nåts med information har sjunkit något jämfört med 1997, samtidigt som antalet nya företagare som informerats har ökat.

Antalet inkomna mål i den summeriska processen (mål om betalningsföreläggande och handräkning) har sjunkit tillbaka till 1996 års nivå efter en uppgång 1997. Handläggningstiderna är i princip oförändrade jämfört med 1997.

Inom indrivningen har som redan nämnts det indrivna beloppet ökat påtagligt jämfört med år 1997. Ökningen faller i sin helhet på de allmänna målen och motsvarar där närmare 16 %. Det indrivna beloppet i enskilda mål är i princip oförändrat jämfört med år 1997. Det belopp som återkallats av sökande i enskilda mål och som därför kan antas ha betalats direkt till sökanden har fallit tillbaka till samma nivå som 1995 och 1996 efter en påtaglig uppgång 1997. Utredningstiderna har på det hela taget blivit något längre i såväl allmänna som enskilda mål. Utvecklingen av antalet inkomna mål och mål i balans framgår av nedanstående tabell.

Tabell 8.4 Inkomna mål och mål i balans 1995-1998

Tusental

MÅLTYP	1995	1996	1997	1998
A-MÅL				
Inkomna	1 369	1 459	2 181	2 468
Utgående balans	3 193	3 543	4 400	5 389
E-MÅL				
Inkomna	476	561	455	345
Utgående balans	192	454	444	411

Inom det nya medelsslaget (fr.o.m. år 1997) underhållsstöd har antalet mål ökat kraftigt och är nu i särklass störst bland de allmänna målen, följt av TV-avgift, felparkeringavgift och kvarstående skatt. Mål om indrivning av såväl underhållsstöd som TV-avgift och felparkeringsavgift rör dock regelmässigt bara smärre belopp och de stora beloppsmässiga balanserna i allmänna mål utgörs av främst mervärdesskatt, men också kvarstående och tillkommande skatt, samt dröjsmålsavgifter.

Antalet gäldenärer, som på sätt och vis är ett bättre mått på kronofogdemyndigheternas arbetsbörda än både antalet mål och beloppet att driva in, har fortsatt att öka och ligger nu ca 15 % över nivån år 1995, som är det första året i den redovisade tidsserien. Nu liksom tidigare är det en mindre del av gäldenärerna, med stora skulder, som svarar för huvuddelen av det totala fordringsbeloppet. Sålunda svarade vid utgången av år 1998 62 % av gäldenärerna i allmänna mål, med en skuld understigande 25 000 kronor, bara för 2,8 % av det totala fordringsbeloppet, medan 18 % av gäldenärerna, med skulder överstigande 100 000 kronor, svarade för 90 %. Av det sammanlagda fordringsbeloppet i allmänna mål avser 52 % gäldenärer som är försatta i konkurs.

Inom verkamhetsgrenen exekutiv fastighetsförsäljning har volymminskningen fortsatt även under år 1998. Antalet inkomna ärenden under året motsvarande knappt hälften av antalet år 1995 och antalet ärenden i balans knappt 40 % av antalet det året.

Även antalet inkomna konkurstillsynsärenden har fortsatt att minska och är nu nere i knappt tre fjärdedelar av antalet år 1995. Antalet ärenden i balans vid årets slut var knappt 60 % av motsvarande antal år 1995.

Antalet inkomna skuldsaneringsärenden har minskat något och var under år 1998 det lägsta under de fyra hela kalenderår som lagstiftningen har varit i kraft. Samtidigt har antalet avslutade ärenden också minskat, och betydligt kraftigare, varför antalet ärenden i balans har ökat något. Bland de avslutade ärendena har antalet avvisade, avslagna eller avskrivna minskat kraftigt, medan antalet beslut om frivillig skuldsanering har ökat. Det sistnämnda kan enligt RSV ses som att borgenärerna nu är mera benägna än tidigare att godta kronofogdemyndigheternas bedömningar.

Av ÅR framgår vidare att produktiviteten, beräknad enligt en metod som rekommenderas av Statskontoret, efter en uppgång i den totala produktiviteten år 1997 har försämrats inom alla verksamhetsgrenar utom den summeriska pro-

cessen, där den är oförändrad. De största förändringarna gäller förebyggande verksamhet, exekutiv fastighetsförsäljning och tillsyn i konkurs. Regeringen återkommer nedan till hur dessa uppgifter kan tolkas.

Kvaliteten i verksamheten mäts ur tre aspekter: produktkvalitet, processkvalitet och ändamålsenlighet. Något specifikt resultatmått för produktkvalitet finns inte, utan en allmän bedömning får göras utifrån ett antal indikatorer. RSV redovisar uppfattningen att verksamheten kännetecknas av god produktkvalitet, vilket man grundar på att antalet överklaganden är litet och att myndigheternas bedömningar oftast står sig vid överprövning.

Den viktigaste indikatorn på processkvaliteten är enligt RSV handläggningstiderna. Som redan framgått har dessa inte generellt sett minskat under året. Däremot har balanserna av äldre mål och ärenden minskat inom flera områden. I begreppet processkvalitet innefattas också myndigheternas tillgänglighet. RSV har i en serviceplan angett minimikrav vad gäller öppethållande för besök och telefonsamtal. Efterlevnaden av serviceplanen följs upp.

Med ändamålsenlighet avses i vilken utsträckning produkterna uppfyller uppdragsgivares och andra intressenters krav och önskemål. Det betalda beloppet som andel av det belopp som överlämnats för verkställighet (indrivningsprocenten) ses av RSV som ett mått på ändamålsenligheten, liksom även köpeskillingens storlek vid exekutiv fastighetsförsäljning. Medan indrivningsprocenten som redan framgått har förbättrats, har köpeskillingarna i förhållande till åsatt värdering utvecklats negativt.

För att få en mera allsidig bild av kvaliteten i verksamheten låter RSV göra enkätundersökningar av allmänhetens och företagens uppfattning. Undersökningarna år 1996 och 1998 har vänt sig till privatpersoner, medan undersökningen år 1997 vände sig till företag. I de förstnämnda har mätts andelen tillfrågade som instämmer i påståendet att kronofogdemyndigheten totalt sett utför sin uppgift på ett bra sätt. Såväl andelen som instämmer som andelen som inte instämmer har minskat mellan de två åren, medan andelen som svarat varken eller, eller inte svarat alls, har ökat. Vad gäller svaren på ett antal mera specifika frågor är bilden inte heller tydlig - i vissa avseenden har omdömet blivit mera positivt sedan 1996, i andra har det blivit mindre positivt.

8.3.3 Regeringens bedömning

Sammanfattningsvis konstaterar RSV att indrivningsprocenten har stigit, medan produktiviteten sjunkit och handläggningstiderna på det hela taget har varit oförändrade. Balanserna av äldre mål och ärenden har dock som nämnts minskat inom flera områden och den rättsliga kvaliteten i verksamheten bedöms som hög. Enligt RSV handlar det totalt sett om en resultatförsämring, vilket till en del förklaras av de produktionsstörningar som uppstått till följd av den inre omorganisationen samt införandet av nya IT-system.

Regeringen gör inte någon annan bedömning av resultatet än den som RSV redovisat. Den försämring som kan noteras i det löpande arbetet framstår som acceptabel mot bakgrund av de störningar som verksamheten utsatts för. Samtidigt är det naturligtvis av största vikt att det snarast sker en återhämtning.

Regeringen har vid flera tillfällen tidigare fört resonemang om hur man kan tolka uppgifterna om produktivitetens utvecklingen. Kronofogdemyndigheternas verksamhet utmärks bl.a. av att arbetsmängden varierar avsevärt från tid till annan. När arbetsmängden ökade kraftigt under det tidiga 1990-talet ledde det till en ytligt sett kraftigt förbättrad produktivitet. Det var dock ofrånkomligt att detta, som regeringen då framhöll, skedde delvis till priset av en sänkt ambitionsnivå eller kvalitet i verksamheten. När produktiviteten nu försämras inom flertalet verksamhetsgrenar kan det, omvänt, uppfattas så att ambitionsnivåer och kvalitet håller på att återställas. Såvitt gäller den största verksamhetsgrenen, indrivningen, är det i så fall helt i linje med den prioritering som regeringen angett. Det finns emellertid anledning för RSV att utveckla resultatredovisningen så att man får fram ett bättre underlag för att bedöma om det finns fog för en sådan välvillig tolkning av uppgifterna om produktivitetens utvecklingen.

8.4 Revisionens iakttagelser

RRV:s revisionsberättelse avseende skatteförvaltningen och exekutionsväsendet innehåller inte någon invändning. ÅR bedöms som i allt väsentligt rättvisande.

I revisionsrapporten rekommenderas att RSV vidtar åtgärder för att ytterligare förbättra redovisningens koppling till mål och krav på återrap-

portering i regleringsbrevet. Enligt RRV bör RSV pröva i vilken utsträckning övrig resultatinformation har sådan betydelse för regeringens prövning av verksamheten att den skall tas med i årsredovisningen. Vidare rekommenderas bl.a.

- att RSV i ÅR för 1999 påbörjar en redovisning av kostnader och intäkter i enlighet med kraven i förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. (i ÅR för 1998 redovisas enligt RRV kostnader blandade med utgifter),
- att RSV överväger att införa en mer samlad redovisning av informationskvalitet och redovisningsprinciper i samband med resultatredovisningen,
- att RSV säkerställer att redovisningen mot statsbudgeten sker på rätt inkomsttitel i rätt period,
- att fordringar som drivs in för annans räkning i fortsättningen inte tas upp i balansräkningen.

8.5 Anslag

E1 Kronofogdemyndigheterna

Tabell 8.5 Anslagsutveckling

Tusental kronor

1998	Utfall	1 303 098	Anslags-sparande	178 585
1999	Anslag	1 309 986	Utgifts-prognos	1 342 000
2000	Förslag	1 341 739		
2001	Beräknat	1 362 650		
2002	Beräknat	1 384 523		

Medel för RSV:s arbetsuppgifter som central myndighet inom exekutionsväsendet anvisas under utgiftsområde 3 Skatteförvaltning och upp-börd, ramanslaget A1. Riksskatteverket.

Hos kronofogdemyndigheterna har det under budgetåren 1993/94, 1994/95 och 1995/96 byggts upp ett avsevärt anslagssparande. Under 1997 ökade anslagssparandet marginellt för att därefter minska under år 1998. Regeringen har vid tre tillfällen, senast hösten 1998, beslutat om indragning av vissa medel från anslaget som en besparing. Sammanlagt har i enlighet med rege-

ringens beslut 82 760 000 kronorförts bort från anslaget under perioden 1995/96-1998.

Regeringens överväganden

För kronofogdemyndigheterna tillämpades för perioden 1995/96 – 1998 ett besparingskrav på 11 %. Därutöver har ett tillfälligt resurstillskott på 25 miljoner kronor som gavs budgetåret 1994/95 därefter dragits bort i två omgångar.

Som regeringen anförde i budgetpropositionen för år 1999 är de betydande resurser som avsatts för utveckling av IT-stödet en viktig del i förklaringen till överskottet. Arbetet i ett omfattande projekt som avser nytt teknikstöd för indrivningsverksamheten (INIT) har varit avbrutet under en stor del av 1996 och 1997 men därefter återupptagits. Andra omständigheter är att minskat antal mål av vissa slag har lett till lägre kostnader än beräknat för exekutiva förrättningar m.m., och återhållsamhet hos myndigheterna med att rekrytera nya medarbetare. Ett inte obetydligt belopp har också avsatts för pensionsersättningar i samband med avveckling av personal.

Den av RSV senast redovisade prognosen över medelsförbrukningen tyder på att anslagssparandet hos kronofogdemyndigheterna kommer att avvecklas under den kommande treårsperioden, främst på grund av kostnaderna för INIT.

Kronofogdemyndigheternas verksamhet är starkt beroende av hur mängden inkommande mål och ärenden utvecklas. Det finns fortfarande tecken på att den kraftiga nedgång inom vissa verksamhetsgrenar som ägt rum under några år nu har brutits och antalet allmänna mål har på nytt ökat. Samtidigt gäller att utvecklingen fortfarande är svårbedömd. Som redan framgått bör det enligt regeringens mening även i fortsättningen vara en prioriterad uppgift att genom förbättring av IT-stödet och andra rationaliseringsåtgärder se till att verksamheten kan klara en eventuell uppgång i arbetsbelastningen utan allvarliga störningar eller betydande resurstillskott.

Slutsatser**Tabell 8.6. Beräkning av anslaget för 2000***Tusental kronor*

Anslag 1999	1 309 986
Pris- och löneomräkning	10 838
Lokalkostnadsjustering	-2 606
Överföring till Rikarkivet	-94
Justering av premier	23 615
Förslag	1 341 739

Regeringen finner mot bakgrund av det som sagts i det föregående inte anledning att nu göra någon ändrad bedömning vad gäller resursbehovet under perioden t.o.m. år 2002.

Vid beräkningen av anslaget har en teknisk justering gjorts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna.

9 Övrig verksamhet inom rättsväsendet

9.1 Anslag

F1 Brottsförebyggande rådet

Tabell 9.1 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor (löpande priser)

1998	Utfall	38 866	Anslags- sparande	9 429
1999	Anslag	43 674	Utgifts- prognos	47 099
2000	Förslag	50 005		
2001	Beräknat	42 551 ¹		
2002	Beräknat	43 285 ²		

¹Motsvarar 41 861 tkr i 2000 års prisnivå.

²Motsvarar 41 861 tkr i 2000 års prisnivå.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är ett stabsorgan under regeringen och ett expertorgan inom rättsväsendet. Rådets övergripande mål är att främja brottsförebyggande arbete genom utveckling, utvärdering, tillämpad forskning och information inom det kriminalpolitiska området och därigenom bidra till att minska brottsligheten och öka tryggheten. Viktiga inslag i verksamheten är att ta fram underlag till regeringen och rättsväsendets myndigheter för åtgärder och prioriteringar i det kriminalpolitiska arbetet, utvärdering av vidtagna åtgärder och stöd till lokalt brottsförebyggande arbete. Två rådgivande organ är knutna till myndigheten dels en referensgrupp för rättsväsendet, dels en vetenskaplig nämnd med representanter från olika ämnesområden.

Det genomsnittliga antalet anställda hos BRÅ var 55, jämfört med 35 föregående budgetår. Ökningen beror framför allt på sammanslagningen med Polishögskolans forskningsenhet. Vissa effektiviseringsåtgärder, som att minska antalet konsulter, har också lett till flera anställda.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

BRÅ har varit föremål för stora förändringar under 1998. En ny generaldirektör tillträdde i december 1997, verksamheten har organiserats i fem sakenheter med ansvariga enhetschefer, Polishögskolans forskningsenhet har förts över till BRÅ och myndigheten har bytt lokaler.

BRÅ:s verksamhet kan delas upp på verksamhetsområdena stöd till lokalt brottsförebyggande arbete, forsknings- och utvecklingsverksamhet, informations- och förlagsverksamhet samt officiell statistik för rättsväsendet.

* Lokalt brottsförebyggande arbete

Enligt regleringsbrevet för 1998 skall BRÅ på olika sätt stimulera lokalt brottsförebyggande arbete. BRÅ:s insatser på det området har huvudsakligen skett inom ramen för Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA) men med aktiv medverkan från BRÅ. BRÅ:s eget arbete har varit inriktat dels på övertagandet av KBA:s verksamhet från och med den 1 januari 1999, dels på att stödja en mängd lokala projekt och lokala brottsförebyggande råd. BRÅ har också byggt upp en kontaktdatabas som nås via BRÅ:s webbplats. I kontaktdatabasen beskrivs närmare 60 lokala brottsförebyggande råd och ett antal lokala projekt.

* Forsknings- och utvecklingsverksamhet

BRÅ har under året drivit sammanlagt 36 projekt i forsknings- och utvecklingsverksamheten. Av dessa har 24 legat inom de av regeringen särskilt prioriterade områdena brottsförebyggande arbete, våldsbrott, narkotikabrott, ekonomisk

brottslighet (inklusive miljöbrott), brott med rasistiska inslag och våld mot kvinnor. Av de 19 332 995 kronor som forsknings- och utvecklingsverksamheten kostade budgetåret 1998 gick 12 218 023 kronor till projekt inom de av regeringen prioriterade områdena. Enligt regleringsbrevet skall BRÅ också prioritera projekt som avser utvärdering av åtgärder som vidtagits inom rättsväsendets område. Åtta av årets projekt har avsett utvärderingar och uppföljningar.

För att öka kvaliteten och effektiviteten i verksamheten gjorde myndigheten vid budgetårets början en genomgång av alla pågående projekt vid BRÅ och Polishögskolans forskningsenhet. Den ledde bl.a. till att vissa projekt slogs ihop eller gavs nya inriktningar. Som en följd av det kunde antalet projekt minskas och verksamheten ges ett tydligt fokus.

** Informations- och förlagsverksamhet*

De projekt som pågår vid BRÅ resulterar i rapporter, promemorior och andra skrifter som huvudsakligen sprids genom försäljning men också kostnadsfritt till en grupp av nyckelpersoner och myndigheter. BRÅ bedriver även en omfattande informationsverksamhet via massmedier och konferenser. Myndigheten ger ut två tidskrifter, varav en engelskspråkig. Tidskriften *Apropå* har spridits i närmare 50 000 exemplar under året. BRÅ:s nya webbplats färdigställdes under 1998 och lanserades i början av 1999. Den innehåller en stor mängd fakta om bl.a. brott, brottslingar, brottsoffer och rättsväsende.

** Officiell statistik för rättsväsendet*

BRÅ har kommit ikapp med offentliggörandet och publiceringen av kriminalstatistiken.

Statistiken för 1996 och för 1997 publicerades respektive offentliggjordes under sommaren 1998. Brottstatistiken för 1997 publicerades samtidigt via Internet. Årsboken *Kriminalstatistik 1997* publicerades i oktober 1998. BRÅ har därmed följt den tidsplan som upprättats av myndigheten.

BRÅ har också vidtagit ett flertal åtgärder för att öka statistikens tillförlitlighet, relevans och lättillgänglighet. Produktionsprocessen har effektiviserats och ett statistikråd har bildats med företrädare för olika användargrupper.

Regeringens bedömning

Trots att det omfattande förändringsarbete som har skett inom BRÅ under 1998 har krävt stora resurser har verksamheten drivits med hög ambitionsnivå och god kvalitet. De mål för verksamheten som uppställts har i allt väsentligt uppfyllts. Myndigheten utvecklas på ett mycket positivt sätt.

Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för år 1998 avseende BRÅ.

Slutsatser

** Det brottsförebyggande perspektivet måste få ett större genomslag i samhället*

Det är angeläget att det brottsförebyggande perspektivet får större genomslag på olika nivåer och olika områden i samhället. Åtgärder som vidtas inom rättsväsendet måste bygga på kunskaper om brottsligheten och dess orsaker. BRÅ:s arbete med att stödja uppbyggnaden av lokalt brottsförebyggande arbete och att generellt verka för det brottsförebyggande perspektivet skall fortsätta. Det är viktigt att BRÅ fungerar som ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamheten inom hela rättsväsendet och att arbetet bedrivs i nära samverkan med rättsväsendets övriga myndigheter. Inriktningen av projekten skall präglas av ett behovs- och nyttoperspektiv. Att utvärdera åtgärder som vidtagits inom rättsväsendet är här en angelägen uppgift.

Till BRÅ:s huvuduppgifter hör att ta fram underlag till regeringen och rättsväsendets myndigheter för åtgärder och prioriteringar i det kriminalpolitiska arbetet samt att genomföra utvärderingar av vidtagna åtgärder och förändringar inom rättsväsendet. Det är viktigt att BRÅ har beredskap för att med relativt kort varsel ta hand om uppdrag som regeringen har behov av att få utförda.

En annan huvuduppgift är att sprida kunskap om resultaten av verksamheten så att dessa kan nyttiggöras hos målgrupper och användare. Det är här angeläget att utveckla metoderna för informationsspridning och möjligheterna att anpassa dem efter den information som skall sprida.

das och de målgrupper som skall nås. Inrättandet av en webbplats med en mängd information är ett viktigt steg i denna utveckling.

Kvaliteten i forsknings- och utvecklingsverksamheten skall vara hög och BRÅ skall bedriva ett väl utvecklat kvalitetsarbete.

** Den internationella dimensionen i det brottsförebyggande arbetet skall utvecklas*

Även i ett internationellt perspektiv ökar vikten av ett effektivt brottsförebyggande arbete. En förutsättning för detta är ett välutvecklat samarbete över nationsgränserna och ett konstruktivt informationsutbyte mellan länderna. Sverige och BRÅ kan här spela en betydelsefull roll. BRÅ skall därför, särskilt med sikte på det svenska ordförandeskapet i EU, prioritera åtgärder som skapar förutsättningar för ett sådant samarbete.

** Lokalt brottsförebyggande arbete skall prioriteras bl.a. genom stöd till lokala brottsförebyggande råd*

BRÅ skall prioritera stöd till lokalt brottsförebyggande arbete. Detta sker bl.a. genom att bildandet av nya lokala brottsförebyggande råd initieras och stöds. Allt viktigare blir emellertid att följa upp gjorda stödsatser och att utvärdera de olika projekten. Av särskilt intresse är brottsförebyggande projekt i storstadsregionerna.

Från och med den 1 januari 1999 har BRÅ övertagit de uppgifter som Kommittén för brottsförebyggande arbete ansvarade för tidigare. Myndigheten har tillförts tre miljoner kronor från och med budgetåret 1998 för ändamålet. Medel från anslaget F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete skall användas.

** Forskning om ekonomisk brottslighet skall prioriteras*

BRÅ skall prioritera forskning om ekonomisk brottslighet, inklusive miljöbrott. I budgetpropositionen för 1998 föreslogs att BRÅ engångsvis skulle tilldelas 3, 6 respektive 8 miljoner kronor för budgetåren 1998 - 2000 för forskning om ekonomisk brottslighet. För att säkerställa att det bedrivs forskning på området skall huvuddelen av de medel som BRÅ tilldelats utlysas som projektmedel för forskning om ekonomisk brottslighet, vilka forskare från universitet och högskolor kan ansöka om. Under 1998 har BRÅ upprättat en plan för hur myndigheten skall verka för att forskningen om ekonomisk brottslighet (inklusive miljöbrott) utvecklas vid universitet och högskolor.

** Rättsstatistiken skall utvecklas, bl.a. i ett internationellt perspektiv*

Genom en aktiv satsning och en stor arbetsinsats har BRÅ kommit ikapp med publiceringen av kriminalstatistiken under budgetåret.

Arbetet med att förbättra förutsättningarna för att kunna ta fram internationellt jämförbar statistik och att ta fram statistik som gör det möjligt att följa flödet inom rättsväsendet är nu angelägna uppgifter på statistikområdet. Att söka vägar att ytterligare höja kvaliteten i statistiken är också viktigt

Anslag

BRÅ:s ramanslag för 1998 var 46,8 miljoner kronor. I detta belopp ingick engångsvis dels 3 miljoner kronor för forskning om ekonomisk brottslighet, dels 7 miljoner kronor för rättsstatistiken. Vid budgetårets slut fanns ett anslags-sparande på 9,4 miljoner kronor.

Anslaget för 1999 är 43,6 miljoner kronor. I detta belopp ingår engångsvis 6 miljoner kronor för forskning om ekonomisk brottslighet.

Regeringen föreslår att Brottsförebyggande rådet tilldelas ett anslag på 50 005 000 kronor för budgetåret 2000. För budgetåren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 42 551 000 kronor respektive 43 285 000 kronor.

I beräkningen av anslaget för 2000 ingår engångsvis 8 miljoner kronor för forskning om ekonomisk brottslighet. Vidare har i anslagsberäkningen kompenseras för beräknade utgifts-ökningar för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Beloppet uppgår till 2 095 000 kronor. Vid anslagsberäkningen har ytterligare en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 2 236 000 kronor.

Tabell 9.2 Beräkning av anslaget för 2000

Tusentals kronor

Anslag 1999	43 674
Ändring med anledning av tidigare beslut	-6 000 ¹
Medel för forskning om ekonomisk brottslighet	8 000
Pris- och löneomräkning	2 095
Justering av premier	2 236
Förslag 2000	50 005

¹ Beloppet avser de engångsvisa medlen för ekonomisk forskning 1999.

F2 Rättsmedicinalverket

Tabell 9.3 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utgift	171 973	Anslags- sparande	7 168
1999	Anslag	169 305	Utgifts- prognos	178 000
2000	Förslag	183 549		
2001	Beräknat	183 670 ¹		
2002	Beräknat	186 519 ²		

¹ Motsvarar 180 949 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 180 949 tkr i 2000 års prisnivå.

Rättsmedicinalverkets (RMV) del av effektmålet för utgiftsområdet är att genom sin verksamhet medverka till att skapa goda förutsättningar för rättssäkerhet och effektivitet inom rättsväsendet. Vidare skall verket bidra till att förbättra samhällets brottsförebyggande arbete genom att informera om de erfarenheter som vunnits inom verkets verksamhetsområden. Rättsmedicinalverket ansvarar för genomförandet av rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk verksamhet i den utsträckning sådana frågor inte handläggs av någon annan statlig myndighet.

Antalet anställda under budgetåret 1998 uppgick i medeltal till 370, vilket kan jämföras med 397 för budgetåret 1997. Det minskade antalet anställda beror främst på den strukturomvandling som skett inom rättspsykiatrin under senare år, men även inom övriga verksamhetsgrenar har personalreduceringar genomförts.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

I så gott som samtliga ärenden, oavsett verksamhetsområde, har Rättsmedicinalverket uppfyllt de krav som ställts på undersöknings- och handläggningstider. Verket har också satsat aktivt på forskning och utveckling inom de olika verksamhetsgrenarna. Forskning och utveckling är ett viktigt område för Rättsmedicinalverket som bör ha fortsatt prioritet under kommande budgetår. Även då det gäller kvalitetssäkring och system för resultatanalys har verket fortsatt arbetet med metod- och kvalitetsutveckling.

*Rättspsykiatri

Antalet rättspsykiatriska undersökningar har under 1998 varit fortsatt högt jämfört med tidigare år. 609 rättspsykiatriska undersökningar har utförts, vilket är cirka 15 % över den genomsnittliga nivå som gällt under 1990-talet. Under innevarande år har domstolarnas efterfrågan på rättspsykiatriska undersökningar fortsatt att öka och beräknas komma att uppgå till omkring 650 under 1999. Antalet s.k. § 7-intyg som Rättsmedicinalverket utfärdat var under 1998 totalt 1 841, vilket motsvarar nivån under senare år. Denna nivå bedöms kvarstå under 1999 och de närmast följande åren.

Rättsmedicinalverket arbetar aktivt med att uppfylla målet om att den rättspsykiatriska verksamheten skall bedrivas med respekt för de undersökta personliga integritet samt att säkerhet för intagna och personal prioriteras.

Efter diskussioner med Statens institutionsstyrelse och Socialstyrelsen har Rättsmedicinalverket påbörjat ett projekt som syftar till att förbättra lokala vårdenheters möjligheter att ta hand om vårdsökande som är i riskzonen för att begå våldsbrott. Detta projekt är ett led i strävandena att förbättra samhällets brottsförebyggande arbete genom att informera om de erfarenheter som vunnits inom verkets verksamhetsområden.

*Rättsmedicin

Antalet rättsmedicinska förrättningar har legat på en stabil nivå under de senaste åren. Totalt har 7 968 förrättningar gjorts 1998. De rättsmedicinska obduktionerna är den numerärt dominerande förrättningen med 5 328 utförda under året.

Rättsmedicinalverket prioriterar arbetet med att förbättra rekryteringen av rättsläkare. Verket har vidare fortsatt att utveckla specialistutbildningen inom rättsmedicinen.

*Rättskemi

Rättskemiska analyser utförs i ca 90 % av alla rättsmedicinska dödsfallsundersökningar. Antalet analyser har varit tämligen konstant under senare år, ca 4 900. Antalet trafikärenden för att undersöka alkoholhalt i blod har minskat under hela 1990-talet, medan antalet drograttfylleriärenden länge legat på oförändrad nivå. En ökning av antalet ärenden har dock kunnat skönjas efter den lagändring som trädde i kraft på området den 1 juli 1999.

Inom den uppdragsfinansierade verksamheten har ärenden från kriminalvården, i huvudsak

screeningundersökningar avseende narkotika, minskat till ca 43 000 jämfört med ca 45 000 under 1997. Under 1998 har avdelningen återigen försvarat sin ackreditering hos SWEDAC.

*Rättsgenetik

Huvuduppgiften för den rättsgenetiska avdelningen är faderskapsundersökningar. Den tidigare nedåtgående trenden i ärendeinflödet har avstannat och 1998 registrerades 1 790 ärenden mot 1 716 för 1997. Detta betyder att faderskapsundersökning utförs i 2 % av alla födselar. Under 1998 har avdelningen arbetat vidare med kvalitetssäkring och försvarat sin ackreditering hos SWEDAC.

Budget för avgiftsfinansierad verksamhet

Tabell 9.4 Offentligrättslig verksamhet

Tusental kronor

Offentlig- rättslig verksamhet	Intäkter till inkomsttitel (Som inte får disponeras)	Intäkter som får disponeras	Kostnader	Resultat (intäkt - kostnad)
Utfall 1998		14 234	13 997	237
Prognos 1999		15 200	15 000	200
Budget 2000		15 000	14 500	500

Rättsmedicinalverket bedriver avgiftsfinansierad verksamhet inom den rättsgenetiska avdelningen.

Tabell 9.5 Uppdragsverksamhet

Tusental kronor

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (Intäkt - kostnad)
Utfall 1998	15 989	16 171	-182
(varav tjänsteexport)	-	-	-
Prognos 1999	16 300	16 800	-500
(varav tjänsteexport)	-	-	-
Budget 2000	16 000	15 700	300
(varav tjänsteexport)	-	-	-

Rättsmedicinalverket bedriver uppdragsverksamhet inom den rättskemiska avdelningen.

Regeringens bedömning

Rättsmedicinalverket har i allt väsentligt uppfyllt statsmakternas övergripande mål för myndighetens verksamheter och bedrivit verksamheten enligt regleringsbrevets krav.

Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för 1998 avseende Rättsmedicinalverket.

Slutsatser

Regeringen delar i allt väsentligt de bedömningar Rättsmedicinalverket har gjort i årsredovisning och budgetunderlag. Ansvaret för Rättsmedicinalverket övergick den 1 juli 1999 från Socialdepartementet till Justitiedepartementet. Detta får bl.a. till följd att dialogen mellan Justitiedepartementet och Rättsmedicinalverket om verkets framtida utveckling och inriktning kommer att fördjupas. Viktiga inslag i en sådan utveckling kan redan nu skönjas.

Rättsmedicinalverket bör t.ex. fortlöpande ompröva de organisatoriska formerna för verksamheten. Verket bör även fortsätta ansträngningarna att utveckla systemen för kvalitetssäkring och resultatanalys, liksom arbetet med att få ett större genomslag för det brottsförebyggande perspektivet i verksamheten. Rättsmedicinalverkets forsknings- och utvecklingsarbete skall, inom ramen för sitt verksamhetsområde, ha en sådan inriktning att det kommer hela rättsväsendet tillgodo. Kunskapsbasen när det gäller risk- och farlighetsbedömningar behöver vidgas och fördjupas.

I syfte att främst förbättra förutsättningarna för att rekrytera rättsläkare och stimulera forsknings- och utvecklingsarbetet föreslår regeringen att Rättsmedicinalverket tilldelas extra resurser för dessa ändamål.

Anslag

En jämförelse mellan budget och utfall för budgetåret 1998 visar att Rättsmedicinalverkets utgifter inom den anslagsfinansierade verksamheten överstigit anslaget med 6,26 miljoner kronor, som tagits från det tidigare anslagssparandet. Prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår visar att Rättsmedicinalverkets utgifter kommer att överstiga anslaget med ca 8 miljoner kronor.

Det ackumulerade anslagssparandet uppgick vid utgången av budgetåret 1998 till 7,17 miljoner kronor. Detta belopp kommer således att under innevarande år behöva användas till att

möta den del av utgifterna som inte täcks av anslaget.

Rättsmedicinalverkets ramanslag ökas med 2 600 000 kronor engångsvis för år 2000. Vidare har i anslagsberäkningen kompenserats för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler och övriga förvaltningskostnader. Beloppet uppgår till 3 168 000 kronor. Vid anslagsberäkningen har ytterligare en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 8 476 000 kronor.

Mot bakgrund av detta föreslås ramanslaget för år 2000 uppgå till 183 549 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget uppgå till 183 670 000 respektive 186 519 000 kronor.

Tabell 9.6 Beräkning av anslaget 2000

Tusentals kronor

Anslag 1999	169 305
Pris- och löneomräkning	3 168
Engångsvisa medel	2 600
Justering av premier	8 476
Förslag 2000	183 549

F3 Gentekniknämnden

Tabell 9.7 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	2 700	Anslags-sparande	540
1999	Anslag	2 258	Utgifts-prognos	2 648
2000	Förslag	2 601		
2001	Beräknat	2 640 ¹		
2002	Beräknat	2 682 ²		

¹ Motsvarar 2 601 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 2 601 tkr i 2000 års prisnivå.

Gentekniknämnden inrättades den 1 juli 1994. Nämnden skall bl.a. följa den nationella och internationella utvecklingen på genteknikområdet, bevaka de etiska frågorna samt bedriva rådgivande och upplysande verksamhet.

Vid utgången av 1998 uppgick anslagssparandet till 540 000 kronor. Gentekniknämnden har för avsikt att använda sparandet till att anordna konferenser inom genteknikens område. Anslagssparandet beräknas att förbrukas under år 2000.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

Målet för Gentekniknämnden är att främja en etiskt försvarbar och säker användning av gentekniken så att människors och djurs hälsa samt miljön skyddas. Nämnden har vidare till uppgift att sprida kunskap om den gentekniska utvecklingen. Av verksamhetsredogörelsen för budgetåret 1998 framgår att nämnden har verkat för att målet skall uppnås genom att bl.a. avge yttranden, utarbeta informationsskrifter, anordna konferenser samt bevaka utvecklingen på området.

Utvecklingen inom genteknikområdet går snabbt och den kan medföra risk för missbruk eller andra negativa konsekvenser. Gentekniknämndens verksamhet är därför mycket betydelsefull. En parlamentarisk kommitté - Bioteknikkommittén - utreder för närvarande frågor om biotekniken i samhället (dir. 1997:120). I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att bedöma långsiktiga förändringseffekter av den moderna biotekniken samt lämna förslag till en övergripande politik för området i ett internationellt perspektiv. Kommittén har i maj 1999 lämnat ett delbetänkande angående Gentekniknämndens arbetsuppgifter och sammansättning (SOU 1999:70). I betänkandet föreslås inte några förändringar härvidlag. I betänkandet framhålls emellertid att kommittén har för avsikt att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.

Slutsatser

Regeringens bedömning är att omfattningen av Gentekniknämndens verksamhet är väl avvägd. För ökade översättningskostnader föreslår regeringen att anslaget justeras upp med 200 000 kronor. Detta finansieras genom att anslaget F5 Ersättning för skador på grund av brott justeras ned i motsvarande mån.

Som kompensation för beräknade ökade utgifter för löner, lokaler m.m. justeras anslaget upp med 8 000 kronor.

Vid anslagsberäkningen har en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 135 000 kronor.

Anslaget föreslås uppgå till 2 601 000 kronor för 2000. För åren 2001 och 2002 beräknas ansla-

get till 2 640 000 kronor respektive 2 682 000 kronor.

Tabell 9.8 Beräkning av anslaget 2000

Tusental kronor

Anslag 1999	2 258
Pris- och löneomräkning	8
Justering av premier	135
Ökat resursbehov	200
Förslag 2000	2 601

F4 Brottsoffermyndigheten

Tabell 9.9 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	10 855	Anslags- sparande	1 621
1999	Anslag	12 588	Utgifts- prognos	15 500
2000	Förslag	14 940		
2001	Beräknat	14 869 ¹		
2002	Beräknat	15 111 ²		

¹Motsvarar 14 640 tkr i 2000 års prisnivå.

²Motsvarar 14 640 tkr i 2000 års prisnivå.

Brottsoffermyndighetens övergripande mål och uppgifter är att tillförsäkra den enskilde rättstrygghet och rättssäkerhet, att främja brottsoffers rättigheter, att bevaka deras behov och intressen samt att verka för att den som är berättigad till brottsskadeersättning får sådan. Myndigheten skall särskilt pröva ärenden om brottsskadeersättning och ärenden om bidrag från brottsofferfonden. Vid myndigheten finns en särskild nämnd som prövar vissa ärenden om brottsskadeersättning och ett råd som prövar frågor om bidrag från brottsofferfonden. Brottsoffermyndigheten har i medeltal haft 31 anställda under året.

Regeringens överväganden

Resultatbedömning

I regleringsbrevet för 1998 anges att minst 70 % av brottsskadeärendena skall handläggas inom tre månader med bibehållen kvalitet, att ärendebalansen i fråga om brottsskadeersättning skall minska, att de organisationer och projekt som bedöms kunna tillföra brottsoffer störst nytta

skall beviljas bidrag ur brottsofferfonden och att projekt inriktade mot våld mot kvinnor därvid skall prioriteras samt att Brottsoffermyndigheten skall prioritera informationsinsatser som bidrar till att sprida kunskap om brottsoffers rättigheter.

Under 1998 inkom 5 386 brottsskadeärenden. Det är en ökning jämfört med 1997 med ca 8 %. Ökningen gällde enbart ärenden avseende personskador.

Under första halvåret 1999 har antalet inkommande ärenden ökat med 20 % jämfört med samma period 1998. Myndigheten bedömer att ökningen i viss mån är en effekt av att information om möjligheten till brottsskadeersättning numera automatiskt följer med brottmålsdomar, där ersättning kan vara aktuell. Enligt myndighetens uppfattning är ökningen inte tillfällig.

Myndigheten har under 1998 inte uppnått målet att handlägga 70 % av brottsskadeärendena inom tre månader. Målet att ärendebalansen skall minska har inte heller uppnåtts. Detta förklaras med att myndighetens personalomsättning varit ovanligt hög under året, 33 % mätt i antalet nyanställda i förhållande till antalet anställda. Ärendebalansen vid årets slut var 1 780, vilket är en ökning jämfört med föregående år med ca 20 %. Antalet avgjorda ärenden under 1998 var 5 083. Jämfört med föregående år är detta en minskning med 3,5 %. Handläggningskostnaden per ärende, 1 715 kronor, har varit i stort sett oförändrad de senaste åren.

Under 1998 har de medel som influerats genom regressverksamheten mer än fördubblats. Under samma period har utredningsarbetet när det gäller den skadelidandes försäkringsförhållanden och den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga fördjupats. Detta arbete är antagligen den huvudsakliga förklaringen till att summan av utbetalda brottsskadeersättningar har minskat med 20 % under 1998.

Från brottsofferfonden har under 1998 12,2 miljoner kronor delats ut till 83 olika brottsofferprojekt. Av dessa har 32 varit inriktade på våld mot kvinnor. Ca 3,8 miljoner kronor av de utdelade medlen har fördelats till forskning, 1,5 miljoner kronor till utbildning, 1,9 miljoner kronor till information och 3,4 miljoner kronor till annan utvecklingsverksamhet. Bidrag för löpande verksamhet har lämnats med 1,7 miljoner kronor till Brottsofferjournalernas riksförbund.

Brottsofferfonden tillförs medel främst genom avgifter från dem som dömts för brott, där

fängelse ingår i straffskalan. Fonden tillförs också medel från dem som avtjänar straff i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Den dömde kan åläggas att betala en avgift till fonden om 50 kronor per dag under verkställigheten, dock högst 3 000 kronor.

Enligt myndighetens prognos för innevarande år beräknas utfallet för 1999 att bli 15,5 miljoner kronor. Myndigheten kommer därmed att ta hela sin anslagskredit om 378 000 kronor i anspråk och ändå göra ett ytterligare överskridande på 913 000 kronor. Med anledning av detta har Brottsoffermyndigheten vänt sig till regeringen i en särskild skrivelse den 12 maj 1999 och begärt att få anslaget engångsvis höjt med 1 miljon kronor för 1999.

Regeringens bedömning

Brottsoffermyndighetens arbete har den inriktning som statsmakterna bestämt och målen som uppställts för verksamheten har i allt väsentligt uppfyllts. Myndigheten har inte uppnått verksamhetsmålen såvitt avser handläggningen av brottsskadeärenden. De bakomliggande orsakerna har dock identifierats och åtgärder har vidtagits. Sammanfattningsvis kan sägas att myndigheten drivs på ett effektivt sätt med god kvalitet.

Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för år 1998 avseende Brottsoffermyndigheten.

Slutsatser

Brottsoffermyndigheten har en central funktion när det gäller stöd till dem som drabbas av brott. Det är viktigt att ärenden om brottsskadeersättning handläggs effektivt, snabbt och med hög kvalitet. Trots den stora ökningen av antalet inkommande ärenden och den höga personalrörlighet som varit, har myndigheten hittills inte gett avkall på dessa krav. Det är emellertid nödvändigt att tillföra myndigheten ytterligare resurser för att målen för verksamheten skall kunna uppnås framöver.

För att tillgodose det medborgerliga kravet på ett starkt stöd till dem som drabbas av brott bör myndighetens ansträngningar för att förkorta

handläggningstider för brottsskadeärenden fortsätta. Det är också viktigt att myndigheten utvecklar ytterligare rutiner för att mäta kvaliteten i besluten. Myndighetens arbete med att utveckla regressverksamheten och fördjupa utredningen av den skadelidandes försäkringsförhållanden och den skadeståndsskyldiges betalningsförmåga har visat mycket goda resultat. Det är angeläget att det fortsätter och vidareutvecklas.

De projekt som beviljas medel ur brottsofferfonden måste följas upp genom kontroller av att uppgjorda planer för verksamhet och ekonomi fullföljs. Det har Brottsoffermyndigheten gjort. För att fondens medel skall kunna användas på ett sådant sätt att brottsoffrens positioner stärks är det dock väsentligt att uppföljningar och utvärderingar även tar sikte på projektens kvalitativa resultat. Det är en viktig uppgift för myndigheten att förstärka sina insatser på det området.

Regeringen har behandlat brottsofferutredningens förslag om en höjning av avgiften till brottsofferfonden. I enlighet med regeringens förslag, som i huvudsak överensstämde med utredningens, har riksdagen beslutat om en höjning av avgiften från och med den 1 juli 1999 från 300 kronor till 500 kronor. Förstärkningen av fonden sker för att öka utrymmet för bidrag från fonden till ideella organisationer på brottsofferområdet.

Brottsoffermyndigheten har under 1999 påbörjat ett projekt med brottsoffersamordnare, som skall utveckla och samordna brottsofferarbetet i ett större geografiskt område. Myndigheten har tilldelats särskilda medel för projektet.

De ändringar i brottsskadelagen som regeringen föreslagit i propositionen 1998/99:41 har antagits av riksdagen och trätt i kraft den 1 juli 1999. Ändringarna innebär bl.a. att omprövning i brottsskadeärenden skall kunna begäras hos Brottsoffermyndighetens nämnd. I propositionen förutsätts att genomförandet kan ske utan kostnadsökningar.

Anslag

För första gången sedan Brottsoffermyndigheten inrättades har antalet avgjorda ärenden under ett år minskat. Trots stora ansträngningar av de anställda har målet med en minskad ärendebalans inte kunnat uppnås. Detta kan antas bero på myndighetens stora personalomsättning.

Antalet inkomna brottsskadeärenden har ökat drastiskt under första kvartalet 1999. Sannolikt beror ökningen på vidtagna informationsinsatser. Enligt myndighetens prognoser kommer antalet ärenden att öka med minst 15 % för kommande år. För att möta den ökade ärendetillströmningen har myndigheten aktualiserat frågan om resurstillskott redan under 1999, se förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten för 1999.

För att skapa förutsättningar att uppnå fastställda verksamhetsmål, bl.a. genom att anställa ytterligare tre personer, har myndigheten begärt att ramanslaget skall höjas med 1 650 000 kronor. Kompetent personal behövs för att uppnå de verksamhetsmål som gäller för myndigheten. I syfte att skapa förutsättningar för att rekrytera och behålla sådan personal anser regeringen att Brottsoffermyndigheten bör medges begärd höjning.

Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att Brottsoffermyndighetens anslagsram höjs med 1 650 000 kronor från och med budgetåret 2000. Höjningen finansieras genom att anslaget F5 Ersättning för skador på grund av brott sänks med motsvarande belopp. Vidare föreslår regeringen att Brottsoffermyndigheten engångsvis för budgetåret 2000 tillförs 300 000 kronor i särskilda medel för brottsoffersatsningar i samband med propositionen med anledning av SOU 1998:40 Brottsoffer - Vad har gjorts? Vad bör göras?

Regeringen föreslår att Brottsoffermyndighetens anslag fastställs till 14 940 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 14 869 000 kronor respektive 15 111 000 kronor. Vid beräkningen av anslaget för år 2000 har vissa tekniska justeringar gjorts av anslaget som motsvaras av ändrade utgifter. Som kompensation för beräknade utgiftsökningar för löner, lokaler m.m. räknas anslaget därför upp med 67 000 kronor. Vid anslagsberäkningen har ytterligare en teknisk justering gjorts av anslaget. Justeringen har genomförts för att korrigera tidigare i anslaget inlagd kompensation för premierna för avtalsförsäkringarna. Anslaget har tillförts 335 000 kronor.

Tabell 9.10 Beräkning av anslag för 2000*Tusental kronor*

Anslag 1999	12 588
Justering av premier	335
Pris- och löneomräkning	67
Ramhöjning	1 650
Engångsvis höjning för 2000	300
Anslag 2000	14 940

F5 Ersättning för skador på grund av brott

Tabell 9.11 Anslagsutvecklingen*Tusental kronor*

1998	Utgift	48 252	Anslags-sparande	35 556
1999	Anslag	55 074 ¹	Utgifts-prognos	73 000
2000	Förslag	74 500		
2001	Beräknat	75 916 ²		
2002	Beräknat	77 434 ³		

¹Inklusive beslut om engångsvis indragning om 20 000 tkr till följd av förslag till tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpröpositionen 1999.

²Motsvarar 74 500 tkr i 2000 års prisnivå.

³Motsvarar 74 500 tkr i 2000 års prisnivå.

Från anslaget betalas ersättning av statsmedel enligt brottsskadelagen (1978:413) för skador på grund av brott. Utgifterna på anslaget styrs av antalet beviljade ansökningar och brottsskadeersättningens storlek. Anslaget disponeras av Brottsoffermyndigheten.

Regeringens överväganden

Slutsatser

Under budgetåret 1998 utbetalades 48 252 000 kronor i brottsskadeersättning. Under 1998 har summan av utbetalda ersättningar sjunkit med 20 %, huvudsakligen till följd av det fördjupade utredningsarbete som har omnämnts ovan under anslaget F4.

Under första halvåret 1999 har summan av utbetalda ersättningar ökat med 60 % jämfört med första halvåret 1998. Myndigheten har bedömt att belastningen på anslaget under 1999 kommer att öka med 46 % jämfört med 1998. Ökningen beror på det ökade antalet inkommande ärenden och att myndigheten till följd av detta, för att be-

gränsa den negativa balansutvecklingen, har minskat det fördjupade utredningsarbetet.

Till följd av tidigare beslut läggs de 20 000 000 kronor åter som engångsvis drogs in under 1999. Anslaget ram sänks med 1 650 000 kronor för att finansiera motsvarande anslagshöjning för anslaget F4 Brottsoffermyndigheten. Vidare sänks anslaget med 200 000 kronor för att finansiera motsvarande anslagshöjning för anslaget F3 Gentekniknämnden. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att anslaget för budgetåret 2000 fastställs till 74 500 000 kronor. För budgetåren 2001 och 2002 har anslaget beräknats till 75 916 000 kronor respektive 77 434 000 kronor. Vid beräkningen av anslaget för 2000 har en uppräkning gjorts med 1 276 000 kronor som kompensation för beräknade utgiftsökningar för ökade priser m.m.

Tabell 9.12 Beräkning av anslag 2000

Tusental kronor

Anslag 1999	55 074
Priskompensation	1 276
Återläggning	20 000
Ramsänkning	-1 850
Anslag 2000	74 500

F6 Rättshjälpkostnader m.m.

Tabell 9.13 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	831 201	Anslags-sparande	-35 502
1999	Anslag	781 149	Utgifts-prognos	815 000
2000	Förslag	802 396		
2001	Beräknat	824 221 ¹		
2002	Beräknat	846 640 ²		

¹ Motsvarar 802 396 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 802 396 tkr i 2000 års prisnivå.

Från anslaget skall betalas de kostnader som enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken, lagen (1988:609) om målsägandebitråde och rättshjälpslagen (1996:1619) skall betalas av allmänna medel. Därutöver skall från anslaget betalas de kostnader som enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde skall betalas av allmänna medel, dock inte sådana kostnader som avser offentligt biträde i ärenden enligt utlänningslagen

(1989:529) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

De faktorer som styr kostnaderna är framför allt antalet ärenden, ärendenas svårighetsgrad, ersättningsnivån till biträden och offentliga försvarare samt den andel av rättshjälpskostnaderna som betalas av den rättssökande.

Enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken och 27 § rättshjälpslagen samt 25 § lagen om målsägandebitråde och 5 § lagen om offentligt biträde bestämmer regeringen den timkostnadsnorm som ligger till grund för ersättning för arbete på rättshjälpsområdet. Då verksamheten nu avvecklas vid de allmänna advokatbyråerna ser Domstolsverket över hur taxorna inom rättshjälpsområdet kan fastställas i framtiden. För närvarande finns en taxa för ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål i tingsrätt och hovrätt (DVFS 1998:9). Taxor beslutas av Domstolsverket på grundval av timkostnadsnormen. Regeringen har beslutat timkostnadsnormen för perioden 1 januari 1999 - 31 december 1999 till 842 kronor exklusive mervärdesskatt (1 053 kronor inklusive mervärdesskatt).

Regeringens överväganden

Den nya rättshjälpslagen (SFS 1996:1619) som gäller från och med den 1 december 1997 har inneburit en mängd förändringar. Bl.a. gäller att rättshjälpen är generellt subsidiär till rättsskyddet. Det innebär att den som har en rättsskyddsförsäkring skall bekosta en rättslig tvist med medel från denna i stället för genom den statliga rättshjälpen. Den som inte har en rättsskyddsförsäkring men, med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt och sina ekonomiska och personliga förhållanden, borde ha haft en rättsskyddsförsäkring kan endast få rättshjälp om det finns särskilda skäl. Den nya lagen innebär kostnadsänkningar samtidigt som rättshjälpens grundläggande syfte behålls, nämligen att vara ett yttersta skyddsnät för dem som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt.

Från och med den 1 april 1999 har inkomstgränsen för rätt till rättshjälp höjts från 210 000 till 260 000 kronor per år. Vidare har underårigas avgifter ändrats. Dessa avgifter skall numera grundas på den underåriges egna ekonomiska förhållanden. Underåriga skall även kunna befrias helt från rättshjälpsavgift och rådgivningsavgift (SFS 1999:63).

Slutsatser

Som kompensation för ökade timkostnader och ökade priser räknas anslaget upp med 21,2 miljoner kronor till år 2000. För år 2000 föreslår regeringen att anslaget fastställs till 802 396 000 kronor. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget till 824 221 000 kronor respektive 846 640 000 kronor.

Tabell 9.14 Beräkning av anslaget för 2000

Tusental kronor

Anslag 1999	781 149
Pris- och timkostnadskompensation	21 247
Förslag 2000	802 396

F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m.⁵

Tabell 9.15 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

År	Utfall		Anslags-sparande	
1998	Utfall	-	Anslags-sparande	-
1999	Anslag	-	Utgifts-prognos	-
2000	Förslag	10 399		
2001	Beräknat	10 592 ¹		
2002	Beräknat	10 799 ²		

¹ Motsvarar 10 399 tkr i 2000 års prisnivå.

² Motsvarar 10 399 tkr i 2000 års prisnivå.

Från anslaget betalas en rad kostnader för rättsväsendet, bl.a. ersättningar till vittnen, parter och rättegångsbiträden samt kostnader för statens rättegångar. Det har varit svårt att prognosticera utgifterna för det hittillsvarande anslaget F7 Diverse kostnader för rättsväsendet. Vid flera tillfällen har anslaget överskridits och extra medel har begärts på tilläggsbudget. I den senaste budgetpropositionen har regeringen anmält till riksdagen att en översyn av anslagets konstruktion har påbörjats. Riksdagen har i betänkandet 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80, angett att en översyn av anslagets konstruktion vore bra.

I budgetpropositionen för 1999 lovade regeringen att återkomma till riksdagen med förslag på åtgärder. Regeringen föreslår nu att F7-

anslaget Diverse kostnader för rättsväsendet avvecklas och delas upp från och med år 2000. Det nya anslaget F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. kommer att disponeras av Justitiekanslern och anslaget kommer att bestå av de anslagsposter som Justitiekanslern belastade på anslaget F 7 Diverse kostnader för rättsväsendet. Det rör främst kostnader för ersättning vid frihetsberövanden och förundersökning i tryck- och yttrandefrihetsmål.

Myndigheter från olika departements ansvarsområden har tidigare haft möjlighet att rekvirera medel från F7 Diverse kostnader för rättsväsendet. Då anslaget nu avvecklas föreslår regeringen att medel tillförs de departement vars myndigheter de tre senaste åren nyttjat anslaget. Inför år 2000 föreslår regeringen att utgiftsområde 2, anslaget A8 Kammarkollegiet tillförs 3 miljoner kronor, utgiftsområde 5, anslaget A3 Ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet samt diverse kostnader för rättsväsendet tillförs 1,8 miljoner kronor, utgiftsområde 18, anslaget D2 Statens va-nämnd tillförs 17 000 kronor, utgiftsområde 18, anslaget C1 Länsstyrelserna tillförs 2,3 miljoner kronor, utgiftsområde 22, anslaget A2 Vaghållning och statsbidrag tillförs 1,8 miljoner kronor och utgiftsområde 24, anslaget F1 Marknadsdomstolen tillförs 1 miljon kronor.

Regeringens överväganden

Regeringen prognostiserar att utgifterna för 1999 på F7 Diverse kostnader för rättsväsendet kommer att uppgå till knappt 29 miljoner kronor. Detta innebär att anslagssparandet som vid ingången av året uppgick till 9 miljoner kronor beräknas förbrukas i sin helhet. Anslagssparande eller utnyttjad kredit på F7 Diverse kostnader för rättsväsendet vid utgången av 1999 överförs till F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. år 2000.

Anslaget F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. har beräknats med utgångspunkt i att berörda myndigheter liksom hittills skall svara för de ersättningsbelopp som staten enligt domstolsavgöranden eller beslut av Justitiekanslern har att betala till enskilda i andra fall än vid oriktiga frihetsberövanden. På samma sätt bör myndigheterna i fortsättningen kunna svara för ombudskostnader som uppkommer i skaderegleringsverksamheten hos Justitiekanslern och för statens utgifter i samband med rättegångar.

⁵ Nytt anslag, tidigare anslaget F7 Diverse kostnader för rättsväsendet.

Regeringen avser att under år 2000 göra en närmare bedömning av hur det nya anslaget skall budgeteras i framtiden, bland annat med anledning av beräknade kostnadsökningar till följd av den nya lagen (1998:714) om frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Slutsatser

Regeringen föreslår att anslaget F7 Kostnader för vissa skaderegleringar m.m. skall fastställas till 10 399 000 kronor för 2000. För åren 2001 och 2002 beräknas anslaget uppgå till 10 592 000 kronor respektive 10 799 000 kronor.

F8 Avgifter till vissa internationella sammanslutningar

Tabell 9.16 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	8 349	Anslags-sparande	3 527
1999	Anslag	8 356	Utgifts-prognos	10 762
2000	Förslag	6 606		
2001	Beräknat	6 606		
2002	Beräknat	6 606		

Från anslaget betalas årsavgifter till Haagkonferensen för internationell privaträtt, Internationella institutet i Rom för unifisering av privaträtten (UNIDROIT), Association Internationale des Hautes Juridictions Administratives samt Bernunionen (WIPO=World Intellectual Property Organization).

Dessutom betalas från anslaget bidrag till Helsingfors Kriminalpolitiska institut och till Nordiska samarbetsrådet för Kriminologi. Även bidrag till vissa andra internationella sammanslutningar med anknytning till Justitiedepartementet betalas från anslaget.

Regeringens överväganden

Slutsatser

Regeringen föreslår att anslaget minskas med 1 750 000 kronor från och med år 2000 samtidigt som anslaget A1 Polisorganisationen höjs med samma belopp. Anledningen är att kostnader för

centrala funktioner i Schengens informations-system i fortsättningen kommer att betalas via polisens anslag.

Regeringen föreslår att anslaget fastställs till 6 606 000 kronor budgetåret 2000. Samma belopp beräknas för budgetåren 2001 och 2002.

F9 Bidrag till brottsförebyggande arbete

Tabell 9.17 Anslagsutvecklingen

Tusental kronor

1998	Utfall	6 944	Anslags-sparande	22 456
1999	Anslag	2 200 ¹	Utgifts-prognos	21 656
2000	Förslag	7 600		
2001	Beräknat	7 200		
2002	Beräknat	7 200		

¹Inklusive beslut om engångsvis indragning om 5 000 tkr till följd av förslag till tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 1999.

Regeringen presenterade i juni 1996 ett nationellt brottsförebyggande program. Syftet med programmet är att förstärka och utveckla de brottsförebyggande insatserna i hela landet. För detta ändamål har tidigare anvisats 7,2 miljoner kronor under budgetåret 1997, 22,2 miljoner kronor under budgetåret 1998 och 7,2 miljoner kronor under budgetåret 1999. Under 1999 har 5 miljoner kronor engångsvis dragits in från anslaget. Anslagssparandet vid 1998 års utgång var 22,4 miljoner kronor.

I samband med att det nationella programmet presenterades tillsattes Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA) som fick till uppgift att stödja lokalt brottsförebyggande arbete och fördela stöd till uppbyggnaden av sådan verksamhet. För att utföra denna uppgift har kommittén anförtrots de medel som avsatts för budgetåret 1995/96 och delar av de medel som avsatts för budgetåren 1997 respektive 1998. Sedan den 1 januari 1999 har Brottsförebyggande rådet (BRÅ) övertagit de arbetsuppgifter KBA tidigare hade.

Resultatbedömning

Med stöd av bl.a. KBA och de medel som kommittén förfogat över har lokala brottsförebyggande råd inrättats i ca en tredjedel av landets kommuner. BRÅ har under 1999 fortsatt arbetet

med att aktivt verka för att lokalt förebyggande arbete organiseras och bedrivs på ett lämpligt sätt. 27 kommuner har beviljats s.k. startbidrag för att inrätta samarbetsorganisationer och ytterligare 11 kommuner har ansökt om sådant bidrag.

I fem kommuner har särskilda satsningar gjorts för att utveckla det brottsförebyggande arbetet för att skapa goda exempel. Inriktningen har varit att stimulera ett problemorienterat brottsförebyggande arbete.

Flera metoder används i arbetet med att samla in och sprida kunskap om framgångsrika projekt, t.ex. BRÅ:s kontaktdatabas, idé- och tipsböcker, tidskriften Apropå m.m. Genom att delta i konferenser, seminarier och utbildningsdagar runt om i landet, men också genom ekonomiska bidrag, verkar BRÅ för att behovet av kvalificerad utbildning skall tillgodoses.

Uppdraget till KBA och BRÅ om försöksverksamhet med medling för unga lagöverträdare har resulterat i att ett drygt 30-tal projekt beviljats medel t.o.m. årsskiftet 1998/99. BRÅ följer och utvärderar projekten, men det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om försöksverksamheten. Intresset för verksamheten är dock mycket stort.

Enligt KBA:s uppfattning är det förenat med särskilda svårigheter att bygga upp ett fungerande brottsförebyggande arbete i storstäderna. BRÅ har därför, i enlighet med regeringens uppdrag, sökt stärka det brottsförebyggande arbetet i dessa städer. Bl.a. har ansökningar om ekono-

miskt stöd till insatser i de större städernas mest utsatta delar prioriterats. Elva sådana ansökningar har beviljats medel under 1999. Ytterligare sju ansökningar bereds för beslut.

Regeringens överväganden

Många lokala brottsförebyggande råd har nyligen startat eller står i begrepp att starta sin verksamhet. I uppbyggnadsskedet behöver dessa samarbetsorganisationer visst fortsatt nationellt stöd. Det är angeläget att de verksamheter och projekt som beviljas medel följs upp och utvärderas. Detta bl.a. för att få underlag att bedöma hur ett nationellt stöd på sikt bör utformas för att det bäst skall bidra till en fortsatt utveckling av det brottsförebyggande arbetet.

Slutsatser

Förutom de tidigare beräknade medlen till brottsförebyggande arbete föreslår regeringen att anslaget engångsvis för budgetåret 2000 tillförs 400 000 kronor för särskilda insatser för brottsförebyggande arbete. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att anslaget för budgetåret 2000 fastställs till 7 600 000 kronor. För vardera budgetåret 2001 och 2002 beräknas anslaget till 7 200 000 kronor.