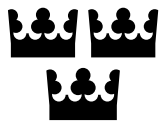


Rättsväsendet



4

UTGIFTSOMRÅDE 4

Förslag till statsbudget för år 1997

Rättsväsendet

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Lagtext	9
2.1	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	9
2.2	Förslag till lag om ändring i utökningsbalken	9
2.3	Förslag till lag om ändring i utökningsregisterlagen (1986:617)	10
2.4	Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672) ...	12
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler	12
3	Rättsväsendet	13
3.1	Övergripande mål	13
3.2	Kriminalpolitiska prioriteringar	13
3.3	Ett modernt rättsväsende	14
3.4	Utgångspunkter för besparingar	15
4	Polisväsendet	17
4.1	Huvudlinjer i reformeringen av polisen	17
4.1.1	Allmänna strategier	17
4.1.2	Prioriterade områden	17
4.1.3	Närpolisreformen	19
4.1.4	Brottsutredningsverksamheten	19
4.1.5	Samverkan med åklagare	19
4.1.6	Internationell samverkan	20
4.2	Övriga frågor	20
4.2.1	Polisutbildningen	20
4.2.2	Beredskapsstyrkan för att bekämpa terroraktioner	21
4.2.3	Registernämnden	21
4.2.4	Vissa organisatoriska frågor	22
4.2.5	Utlänningsverksamhet	22
4.3	Polisväsendets resultat	22
4.3.1	Resursinsatser och produktivitet	22
4.3.2	Reform- och rationaliseringsarbetet	23
4.3.3	Resultatuppföljning	23
4.3.4	Regeringens bedömning	24
4.4	Anslag	25
A 1.	Polisorganisationen	25
A 2.	Säkerhetspolisen	26
5	Åklagarväsendet	27

Innehållsförteckning, forts

5.1	Förändringar inom åklagarväsendet	27
5.1.1	Ny åklagarorganisation m.m.	27
5.1.2	Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten	28
5.1.3	Utvecklad samverkan mellan åklagarväsendet och polisen	29
5.1.4	Utökad användning av strafföreläggande	29
5.1.5	Åtgärder för att öka säkerheten och skyddet för anställda inom rättsväsendet	29
5.2	Åklagarväsendets resultat	30
5.3	Anslag	30
B 1.	Åklagarväsendet	30
6	Domstolsväsendet m.m.	33
6.1	Förändringar inom domstolsväsendet	33
6.1.1	En renodlad domstolsverksamhet med tyngdpunkt i första instans	33
6.1.2	En ny, effektivare och mer flexibel domstolsorganisation	34
6.1.3	Ett effektivare förfarande i hovrätterna	34
6.1.4	Effektivare mål- och ärendehantering	34
6.1.5	Säkerheten för anställda inom rättsväsendet	35
6.2	Resultatinformation	35
6.2.1	Domstolarnas resultat	35
6.2.2	Domstolsverkets resultat	35
6.2.3	Rättshjälpsmyndighetens resultat	36
6.3	Anslag	36
C 1.	Domstolsväsendet m.m.	36
7	Kriminalvården	39
7.1	Förändring och utveckling inom kriminalvården	39
7.1.1	Fortsatt utveckling av verkställighetens innehåll	39
7.1.2	Humanare utformning av häktesverksamheten	39
7.1.3	Effektivare platsutnyttjande	40
7.1.4	Ny lokal organisation	40
7.2	Kriminalvårdens resultat	41
7.2.1	Frivård	41
7.2.2	Anstalter	42
7.2.3	Häkten	42
7.2.4	Beläggningsfrågor	43
7.3	Anslag	43
D 1.	Kriminalvården	43
8	Kronofogdemyndigheterna	45
8.1	Förändring och utveckling	45
8.1.1	Förbättrad kvalitet i indrivningsarbetet	45
8.1.2	Snabbare fastighetsförsäljning	45
8.1.3	Regionindelning av kronofogdemyndigheterna	46
8.2	Kronofogdemyndigheternas resultat	47
8.2.1	Resultatredovisningen	47
8.2.2	Regeringens bedömning	48
8.3	Anslag	49
E 1.	Kronofogdemyndigheterna	49

Innehållsförteckning, forts

9	Övrig verksamhet inom rättsväsendet	51
	9.1 Anslag	51
	F 1. Brottsförebyggande rådet	51
	F 2. Rättsmedicinalverket	52
	F 3. Gentekniknämnden	54
	F 4. Brottsoffermyndigheten	54
	F 5. Ersättning för skador på grund av brott	56
	F 6. Rättshjälpkostnader	56
	F 7. Diverse kostnader för rättsväsendet	57
	F 8. Bidrag till vissa internationella sammanslutningar	57
	F 9. Bidrag till brottsförebyggande arbete	58
10	Övrig statlig verksamhet	59
	10.1 Allmänna advokatbyråer	59
Bilaga 4.1	Redovisning av Brottsofferutredningens hittills utförda arbete	61

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387),
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i utsökningsbalken,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i utsökningsregisterlagen (1986:617),
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672),
5. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,
6. för budgetåret 1997 anvisar anslagen under utgiftsområde 4 *Rättsväsendet* enligt följande uppställning:

ANSLAG	ANSLAGSTYP	ANSLAGSBELOPP (tusental kr)
A 1. Polisorganisationen	ramanslag	10 488 194
A 2. Säkerhetspolisen	ramanslag	509 022
B 1. Åklagarväsendet	ramanslag	627 237
C 1. Domstolsväsendet m.m.	ramanslag	2 916 184
D 1. Kriminalvården	ramanslag	3 837 161
E 1. Kronofogdemyndigheterna	ramanslag	1 298 135
F 1. Brottsförebyggande rådet	ramanslag	25 355
F 2. Rättshjälpmyndigheten	ramanslag	165 728
F 3. Gentekniknämnden	ramanslag	2 127
F 4. Brottsoffermyndigheten	ramanslag	9 500
F 5. Ersättning för skador på grund av brott	ramanslag	71 500
F 6. Rättshjälpkostnader	ramanslag	853 972
F 7. Diverse kostnader för rättsväsendet	ramanslag	10 222
F 8. Bidrag till vissa internationella samman- slutningar	ramanslag	3 000
F 9. Bidrag till brottsförebyggande arbete	ramanslag	7 200
Summa för utgiftsområdet		20 824 537

2 Lagtext

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

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

NUVARANDE LYDELSE

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

FÖRESLAGEN LYDELSE

5§¹

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

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

De ledamöter och suppleanter som utses genom val skall vara svenska medborgare, vara bosatta inom distriktet och ha rösträtt vid val av kommunfullmäktige. De bör väljas så att erfarenhet av kommunalverksamhet blir företrädd bland dem. Vid valet bör vidare beaktas att de olika delarna av polisdistriktet och om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade.

¹ Senaste lydelse 1989:128

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

2.2 Förslag till lag om ändring i utsökningsbalken

² Senaste lydelse av
2kap. 15§1994:1413
2kap. 16§1988:385
2kap. 24§1988:385
4kap. 8§1995:298
4kap. 27§1994:444
4kap. 32§1988:385
16kap. 1§1993:893
16kap. 10§1993:893

Härigenom föreskrivs i fråga om utsökningsbalken²

dels att i 2 kap. 15, 16 och 24 §§, 4 kap. 8, 27 och 32 §§ samt 16 kap. 1 och 10 §§ orden ”det län” skall bytas ut mot ”den region” samt att i 4 kap. 8 § orden ”Stockholms län” skall bytas ut mot ”Stockholm”,
dels att 18 kap. 1 § skall ha följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

18 kap.
1 §¹

Kronofogdemyndighetens beslut överklagas skriftligen hos *den* tingsrätt inom *vars domkrets kronofogdemyndigheten har sitt säte*.

Kronofogdemyndighetens beslut överklagas skriftligen hos *en* tingsrätt inom *kronofogdemyndighetens verksamhetsområde som regeringen föreskriver*.

I den mån det inte föreskrivs något annat i detta kapitel gäller lagen (1996:242) om domstolsärenden vid överklagande i utsökningsmål. Kronofogdemyndigheten skall dock inte vara part i domstolen.

¹ Senaste lydelse 1996:248

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

2.3 Förslag till lag om ändring i utsökningsregisterlagen (1986:617)

Härigenom föreskrivs i fråga om utsökningsregisterlagen (1986:617)² dels att i 1 och 2 §§ ordet ”län” i olika böjningsformer skall bytas ut mot ”region” i motsvarande böjningsform, dels att 7 och 7 a §§ skall ha följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

7 §³

Riksskatteverket och kronofogdemyndigheterna får för de ändamål som anges i 1 § ha terminalåtkomst till det centrala utsökningsregistret.

Terminalåtkomsten för en kronofogdemyndighet får avse endast uppgifter om

1. den som är registrerad hos myndigheten som gäldenär i mål om exekuti-
va åtgärder,
2. den som i annat fall än som avses under 1 är gäldenär eller svarande i
mål eller ärende som handläggs hos myndigheten,
3. make till person som avses under 1,
4. den som är gemensamt betalningsansvarig med person som avses
under 1,
5. fåmansföretag och fåmansägt handelsbolag som avses i punkt 14 av an-
visningarna till 32 § kommunalskattelagen (1928:370) och delägare i
sådant företag, om företaget eller delägare i detta är gäldenär som avses
under 1,
6. skuldsanering, företagsrekonstruktion, konkurs och näringsförbud.

I fråga om kronofogdemyndighet som är tillsynsmyndighet i konkurs gäller terminalåtkomsten enligt andra stycket 1 också gäldenärer i annat län, om detta ingår i tillsynsområdet.

² Senaste lydelse av

1§1995:441

2§1995:1370

³ Senaste lydelse 1996:773

I den utsträckning som regeringen föreskriver får en sökande eller dennes ombud ha terminalåtkomst till uppgifter i det centrala utsökningsregistret om de mål eller ärenden som sökanden gett in.

7 a §

Terminalåtkomst till regionala utsökningsregister får finnas för de ändamål som anges i 1 § och i den utsträckning som anges i andra - femte styckena nedan.

Riksskatteverket får ha terminalåtkomst till uppgifter i regionala utsökningsregister som avses i 6 a § första stycket.

En kronofogdemyndighet får ha terminalåtkomst till det regionala utsökningsregistret för *länet och, om kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet i konkurs, till uppgifter som avses i 6 a § första stycket 1 i det regionala utsökningsregistret för ett annat län som ingår i tillsynsområdet.*

En kronofogdemyndighet får ha terminalåtkomst till det regionala utsökningsregistret för *regionen.*

Regeringen får föreskriva att Riksskatteverket får ha terminalåtkomst till handling som avses i 6 a § andra stycket och att en kronofogdemyndighet får ha terminalåtkomst till uppgifter och handlingar i de regionala utsökningsregistren utöver vad som har sagts i tredje stycket.

I den utsträckning som regeringen föreskriver får en sökande eller dennes ombud ha terminalåtkomst till uppgifter i regionala utsökningsregister om de mål eller ärenden som sökanden gett in.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

**2.4 Förslag till lag om
ändring i konkurslagen
(1987:672)**

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 25 § konkurslagen (1987:672) skall ha följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

7 kap.

25 §

Regeringen utser vissa kronofogdemyndigheter att vara tillsynsmyndigheter.

En kronofogdemyndighet som är tillsynsmyndighet får, enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, förordna en annan kronofogdemyndighet att handlägga tillsynsuppgift i konkursen.

Kronofogdemyndigheterna är tillsynsmyndigheter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

**2.5 Förslag till lag om
ändring i lagen (1994:1845)
om tillämpningen av Euro-
peiska gemenskapernas
konkurrens- och statsstöds-
regler**

Härigenom föreskrivs att i 4 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler orden "Stockholms län" skall bytas ut mot "Stockholm".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997.

3 Rättsväsendet

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Verksamheten skall bedrivas med följande inriktning:

- Brottsligheten skall förebyggas och bekämpas genom en human och rationell kriminalpolitik grundad på kunskap om brottsligheten och dess orsaker och med utnyttjande av moderna och effektiva metoder.
- Kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras.
- Brottsoffrens ställning skall stärkas.
- Rättsväsendets verksamhet skall hålla hög kvalitet och bli mer kostnadseffektiv.

Rättsväsendets utgiftsområde omfattar polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården och kronofogdemyndigheterna. Även Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Gentekniknämnden, Brottsoffermyndigheten, Rättshjälpsmyndigheten, rätts hjälpen samt de allmänna advokatbyråerna, som är avgiftsfinansierade, ingår i utgiftsområdet. De totala utgifterna för rättsväsendet uppgår under budgetåret 1997 till ca 20,8 miljarder kronor.

Den centrala uppgiften för rättsväsendets myndigheter är att värna den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Detta sker bl.a. genom att förebygga och beivra brott samt genom att lösa tvister såväl mellan enskilda som mellan enskilda och det allmänna. En viktig uppgift för rättsväsendet är också att verkställa rättsanspråk som inte har reglerats på frivillig väg.

3.1 ÖVERGRIPANDE MÅL

Det övergripande målet för rättsväsendet är den enskildes rättssäkerhet och rättstrygghet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka

människors trygghet.

Rättssäkerheten är central i förhållandet mellan den enskilde och det allmänna i en demokratisk rättsstat. Rättssäkerheten ställer höga krav på bl.a. likformighet och förutsebarhet i rättskipning och myndighetsutövning. Den ställer därmed också höga krav på lagstiftningen. Lagarna skall värna demokratin, yttrandefriheten och andra mänskliga rättigheter. De skall vara lättbegripliga, konsekventa, svåra att kringgå eller missbruka och kunna stå sig under en lång tid.

Rättstryggheten rör förhållandet mellan enskilda och omfattar den enskildes självklara krav på trygghet för liv, hälsa, integritet och egendom. Rättstryggheten uppnås främst genom en effektiv brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet samt genom att respekten för lag och rätt upprätthålls. Rättstrygghet innefattar också att det finns en väl fungerande ordning för tvistlösning såväl mellan enskilda som mellan enskilda och det allmänna. En human och säker kriminalvård samt ett väl fungerande exekutionsväsende är vidare av stor betydelse för att upprätthålla rättstryggheten och respekten för lag och rätt.

Rättssäkerheten och rättstryggheten kräver att rättsväsendet i alla dess delar är effektivt och håller hög kvalitet.

De förslag som lämnas nedan syftar till att ge rättsväsendet förbättrade möjligheter att värna rättssäkerheten och rättstryggheten samt att bekämpa brottsligheten.

3.2 KRIMINALPOLITISKA PRIORITERINGAR

Kriminalpolitiken skall grundas på en helhetssyn och en inriktning av den allmänna politiken som leder till social trygghet, en rättvis fördelning och ett samhälle som vilar på solidaritet människor emellan. Brottsligheten medför att enskilda kan drabbas hårt av skador och förmögenhetsförluster. Den skapar också rädsla och otrygghet, även hos dem som inte utsätts för brott. Brottsligheten har ökat kraftigt under efterkrigstiden.

Antalet anmälda brott har ökat från ca 200 000 år 1950 till 1 150 000 år 1995. Utan tvivel har inte bara den anmälda utan även den faktiska brottsligheten ökat väsentligt. Detta kan inte accepteras. Att utvecklingen mot allt fler brott bryts är av avgörande betydelse för den enskildes rättstrygghet. Rättsväsendet skall därför förebygga och bekämpa brottsligheten samt öka människors trygghet.

En utgångspunkt för det *brottsförebyggande program* som regeringen presenterade i juni 1996 är att brottsligheten måste angripas med en bred kriminalpolitisk ansats. Rättsväsendets insatser är av stor betydelse, men en framgångsrik kriminalpolitik förutsätter också insatser inom andra samhällsområden. Detta är uppenbart i fråga om det brottsförebyggande arbetet där medverkan från andra samhällssektorer är en förutsättning. Andra utgångspunkter för regeringens brottsförebyggande program är att brottslighetens orsaker måste angripas lokalt, att det medborgerliga initiativet och engagemanget från allmänheten skall tas till vara samt att den kunskap som finns om brottsligheten och dess orsaker skall fördjupas och tillämpas. Tidiga insatser för att hindra att ungdomar i riskzonen hamnar i en kriminell livsstil är också av central betydelse.

Särskild uppmärksamhet måste även i fortsättningen ägnas kampen mot *våldsbrotten, narkotikabrottsligheten* och den *ekonomiska brottsligheten*. Vidare skall arbetet med att stärka *brottsloffrens ställning* fortsätta. Detta gäller inte minst i fråga om kvinnor som utsatts för våld och andra övergrepp. Den utredning som regeringen tillsatt för att utvärdera åtgärder på brottsofferområdet (dir. 1995:94) lämnade den 12 juni 1996 en översiktlig redovisning till regeringen av det dittills utförda arbetet, avsedd att ligga till grund för den avrapportering riksdagen begärt (bet. 1994/95:JuU13, rskr. 1994/95:261). En sammanfattning av redovisningen bifogas i bilaga 4.1.

Samhällsutvecklingen ger upphov till *nya typer av brottslighet*, vilka ställer krav på rättsväsendets flexibilitet och förmåga att klara av nya uppgifter. Ny teknik, nya livsmönster och förändrade värderingar ställer rättsväsendet inför stora utmaningar. Samhället måste kraftfullt ta avstånd från rasistiska och invandrarfientliga yttringar, annars kan på sikt grunderna för demokratin äventyras. Brottslighet med rasistiska inslag måste därför bekämpas med kraft.

En typ av brottslighet som visat en oroande utveckling är den grova och organiserade brottslighet som bedrivs i slutna kriminella subkulturer och innefattar såväl vålds- och narkotikabrottslighet som ekonomisk brottslighet, ofta med internationell anknytning. Den innebär ett hot mot rättsstatens fundament, bl.a. genom att målsägande och vittnen hotas. För att stoppa denna typ av kriminalitet krävs särskilda insatser av rättsväsendet.

Den ekonomiska brottsligheten utgör ett allvarligt samhällshot som måste bekämpas med all kraft. Regeringen har i april 1995 slagit fast en strategi för samlade åtgärder mot denna brottslighet (skr. 1994/95:217, bet.

1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412). Arbetet drivs målmedvetet vidare med att genomföra det breda åtgärdsprogram som omfattas av strategin. En av de mest angelägna åtgärderna är att införa en effektivare myndighetsorganisation inom området. Under år 1997 skall en särskild myndighet, Ekobrottsmyndigheten, inrättas med operativa och samordnande uppgifter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten (se avsnitt 5.1.2).

När det gäller insatser mot den gränsöverskridande brottsligheten, bl.a. internationell narkotikahandel och avancerad ekonomisk brottslighet, ger samarbetet med andra länder större möjligheter att lyckas. Av särskilt värde är arbetet inom EU, där ikraftträdandet av Europokonventionen avsevärt kommer att förbättra möjligheterna att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Kampen mot denna brottslighet bedrivs också inom FN:s narkotikaprogram, UNDCP, samt inom Schengensamarbetet. Här kan också nämnas det arbete som bedrivs inom ramen för den s.k. Östersjökonferensen för att utveckla ett samarbete mellan polis, tull och andra organ från länderna runt Östersjön samt den nyligen inrättade aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet. Inom Justitiedepartementet har tillkallats en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga den internationella ekonomiska brottsligheten och utarbeta förslag till inriktning av åtgärder mot sådan brottslighet.

3.3 ETT MODERNT RÄTTSVÄSENDE

Ett väl fungerande rättsväsende är av fundamental betydelse för att upprätthålla den demokratiska rättsstaten. Rättsväsendet skall hålla hög kvalitet och vara kostnadseffektivt. Att rättsväsendet kan hantera sina uppgifter korrekt och inom rimlig tid är centralt för att upprätthålla rättssäkerhet och rättstrygghet. Vidare är en effektiv indrivning av skatter och avgifter av stor betydelse för statens finanser.

Samverkan mellan rättsväsendets myndigheter samt med andra som berörs av och kan påverka brottsligheten skall öka. Rättsväsendet skall också fortsätta att utveckla moderna organisations- och arbetsformer. En samlad IT-strategi skall utformas och satsningen på ny teknik skall fortsätta.

För att öka rättsväsendets möjligheter att nå de uppsatta målen har en rad åtgärder vidtagits i syfte att effektivisera och rationalisera rättsväsendet. Detta gäller såväl rättsreglerna som verksamheten och organisationen. Inom polisen pågår ett arbete med att införa ett problemorienterat arbetsätt, utveckla närpolisverksamheten och förändra myndighetsstrukturen. Inom åklagarväsendet har en ny organisation och nya arbetsformer införts. Vidare har arbetet med att utveckla nya former för samarbete mellan polis och åklagare påbörjats. Ett annat exempel på reformarbete med den nämnda inriktningen är den utredning som regeringen till-

satt för att se över den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (dir. 1995:102). Syftet är att skapa en effektiv domstolsorganisation som svarar mot de ökande kraven på domstolarnas kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål. Inom kriminalvården har förändringen av vårdarrollen mot ett utvecklat kontaktmannaskap med bl.a. verksamhetsanpassade arbetstider inneburit både högre kvalitet i verksamheten och effektivare användning av personalen. I samma syfte planeras en rationalisering av myndighetsstrukturen. Inom exekutionsväsendet planeras en sammanslagning av kronofogdemyndigheter den 1 januari 1977.

Vad gäller rättsreglerna har vissa större reformer nyligen slutförts. Nämnas kan instansordningsreformen vid de allmänna förvaltningsdomstolarna och den nya ärendelagen. Regeringen har i prop. 1996/97:9 föreslagit förändringar av rättshjälpen. Vidare pågår en översyn av handläggningsreglerna i hovrätt och en översyn av straffsystemet.

När det gäller samordning av rättsväsendets informationsförsörjning har huvuddelen av rättsväsendets myndigheter samt Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket på regeringens uppdrag nyligen lämnat förslag till en samlad strategi. Frågan bereds vidare inom Justitiedepartementet.

3.4 UTGÅNGSPUNKTER FÖR BESPARINGAR

Kostnaderna inom Justitiedepartementets ansvarsområde skall minska med 630 miljoner kronor t.o.m. budgetåret 1998, varav 300 miljoner kronor under budgetåret 1997. Med hänsyn till de förändringar som sker av kriminalvårdens verksamhet samt till beläggningsutvecklingen och anslagssparandet har regeringen bedömt att det finns utrymme att minska anslaget till kriminalvården med 287 miljoner kronor för budgetåret 1997. Resterande besparing för år 1997 görs på rättshjälpsanslaget. Regeringen har vidare bedömt att utrymme finns att minska anslaget till kriminalvården även år 1998, och att sparkravet preliminärt bör bestämmas till 136 miljoner kronor. Resterande besparing för budgetåret 1998 har preliminärt fördelats med 55 miljoner kronor på polisväsendet, 25 miljoner kronor på åklagarväsendet och 114 miljoner kronor på rättshjälpen. Övriga myndigheter inom Justitiedepartementets område har undantagits från besparingar. Beroende på tidigare fastlagda justeringar blir även polisväsendets anslagsnivå i praktiken oförändrad. Domstolsväsendets möjligheter att klara ytterligare besparingar är beroende av att planerade reformer genomförs. Detta faktum tillsammans med den osäkerhet som finns om hur antalet mål och ärenden utvecklar sig kommande år gör att regeringen inte föreslår några besparingar inom domstolsväsendets område för budgetåren 1997 och 1998. Fördelningen av besparingarna för år 1998 kan kom-

ma att ändras med hänsyn till hur de verksamhetsmässiga och ekonomiska förutsättningarna utvecklas inom respektive myndighetsområde. Exekutionsväsendet och Rättsmedicinalverket är ålagda att minska sina utgifter med elva procent under budgetåren 1995/96 – 1998. För budgetåren 1997 och 1998 har besparingar motsvarande tre procent per år ålagts dessa verksamheter.

Utrymmet för besparingar skapas till stor del genom att det genomgripande reformarbetet inom rättsväsendet fortsätter. Denna fråga har berörts i avsnitt 3.3. Regeringen återkommer senare med de förslag till lagstiftning som är nödvändiga för att förbättra och effektivisera verksamheten samt minska utgifterna inom utgiftsområdet.

Rationaliseringskraven ställer ökade krav på uppföljning av resultat och ekonomi. Myndigheterna måste därför fortsätta att utveckla och förbättra sin resultatrapportering främst när det gäller volym, kostnader och kvalitet i verksamheten. Metoder för uppföljning och utvärdering av verksamhetens effekter måste också utvecklas. Vid sidan av myndigheternas årsredovisningar är en samlad resultatredovisning för rättsväsendet en viktig del av uppföljningssystemet. Justitiedepartementet har därför påbörjat en försöksverksamhet för att ta fram en samlad resultatredovisning för år 1996 med utgångspunkt i det förslag som lämnades av Utredningen om en samlad resultatredovisning för det kriminalpolitiska området (SOU 1995:136).

**UTGIFTSUTVECKLINGEN INOM UTGIFTSOMRÅDE 4 FRAMGÅRAV FÖLJANDE SAMMANSTÄLLNING
(miljoner kronor):**

	UTGIFT	ANVISAT	UTGIFTSPROGNOS	DÄRAV 1996	FÖRSLAG	BERÄKNAT	BERÄKNAT
	1994/95	1995/96	1995/96		1997	1998	1999
Polisväsendet	10 716	16 082	17 042	11 528	10 996	11 335	11 724
Åklagarväsendet	603	905	956	663	627	622	645
Domstolsväsendet m.m.	2 880	4 224	4 273	2 915	2 916	3 017	3 120
Kriminalvården	3 770	6 152	5 635	3 917	3 837	3 810	3 946
Kronofogdemyndigheterna	1 154	2 005	1 895	1 327	1 298	1 296	1 337
Övrig verksamhet inom rättsväsendet	1 123	1 751	1 757	1 249	1 149	1 035	1 045
Totalt för utgiftsområde 4	20 246	31 119	31 558	21 599	20 825	21 115	21 817

Totalbeloppen avviker från de belopp som angavs i den ekonomiska vårpropositionen (1995/96:150). För år 1997 är avvikelserna ca 364 miljoner kronor. Orsaken till avvikelserna är främst att sammanlagt ca 354 miljoner kronor kommer att föras över till utgiftsområde 8. Invandrare och flyktingar.

De överförda medlen avser bl.a. kostnader för asyl- och medborgarskapsutredningar, förvar samt transporter av avvisade och utvisade. Nämnda överföring föranleds av att regeringen inom kort avser att lägga en proposition med förslag om att vissa delar av polisens utlänningsverksamhet skall föras över till Statens invandrarverk.

4 Polisväsendet

- Kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas brott med rasistiska inslag.
- Polisen skall arbeta problemorienterat inom såväl närpolis och kvalificerad kriminalpolis som övrig polisverksamhet.
- Polisen skall effektivisera brottsutredningarna och utveckla samverkan med åklagarväsendet.
- Polisen skall prioritera utbyggnaden av närpolisen.
- Rikspolisstyrelsen skall påbörja planeringen inför den nya grundutbildningen av poliser.
- Verksamheten för bekämpning av terroraktioner samordnas med annan polisverksamhet.

Polisens verksamhet syftar enligt 1 § polislagen (1984:387) till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Det övergripande målet för polisverksamheten skall vara att minska brottsligheten samt att öka människors trygghet.

Den lokala polisorganisationen består för närvarande av 43 polismyndigheter.

Länsstyrelsen är högsta polisorgan i länet och bestämmer bl.a. verksamhetens huvudsakliga inriktning, indelningen i polisdistrikt, polismyndigheternas grundläggande organisation och fördelningen av medel inom länets polisorganisation. De flesta polisfrågor hos länsstyrelsen handläggs av länspolismästaren, som är regional polischef och tillika polischef inom den lokala organisationen.

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Vid Rikspolisstyrelsen finns också Polishögskolan. Till polisväsendet hör dessutom Statens kriminaltekniska laboratorium, som är en myndighet under Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen är ansvarig myndighet för totalförsvarsfunktionen Ordning och säkerhet.

4.1 HUVUDLINJER I REFORMERINGEN AV POLISEN

4.1.1 Allmänna strategier

För att ha större möjlighet att uppnå de kriminalpolitiska målen - att minska brottsligheten och öka tryggheten - måste arbetet med att utarbeta ändamålsenliga arbetsformer och strukturer fortsätta. Polisen måste utveckla effektiva arbetsmetoder för att förebygga brott och ordningsstörningar och för att förstärka utredningsverksamheten. Det problemorienterade arbetssättet skall ligga till grund för all polisverksamhet. Att arbeta problemorienterat innebär bl.a. att systematiskt definiera vilka förhållanden som orsakar och underlättar brott och andra störningar av den allmänna ordningen. Utifrån dessa kunskaper vidtas sedan de åtgärder som är bäst ägnade att minska riskerna för brottslighet och ordningsstörningar. En bärande tanke i detta arbete skall vara att polisen skall finnas på tider och platser där risken annars är stor att brott begås.

Arbetet måste också inriktas på att se till att kompetensen inom polisen inte bara vidmakthålls utan också ökar. Det gäller för inriktningen av den nya polisutbildningen, men också exempelvis för att mer effektivt kunna bekämpa den allra grövsta brottsligheten. Vidare måste ny teknik tas i anspråk.

En annan förutsättning för att polisen skall kunna förstärka sina insatser är att polisens samverkan med andra utvecklas. Det gäller särskilt dem som berörs av eller som kan förebygga brottslighet. Det gäller också samverkan med åklagarväsendet där mycket kan göras för att de samlade resurserna skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Vidare måste polisen utveckla de möjligheter som det internationella samarbetet ger att bekämpa främst den organiserade brottsligheten.

4.1.2 Prioriterade områden

Polisen skall prioritera kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Regeringen har vidtagit och planerar flera åtgärder för att effektivisera

polisens arbete med att bekämpa brottsligheten inom dessa områden.

Våldsbrottsligheten har fortsatt att öka trots att omfattande insatser vidtagits för att motverka en sådan utveckling. Detta är allvarligt, särskilt som våldsbrottsligheten också tagit sig nya uttryck. Utvecklingen av brottslighet där vapen används är oroväckande, liksom den brottslighet som förekommer bland medlemmar i vissa motorcykelorganisationer. Brott med rasistiska förtecken är särskilt allvarliga eftersom de angriper den demokratiska rättsstatens principer.

Enligt regeringens bedömning behövs ytterligare insatser för att motverka våldsbrottsligheten. Sådana insatser måste inkludera och engagera hela samhället. Det är också utgångspunkten i regeringens brottsförebyggande program samt i det initiativ regeringen tagit för att sprida information om och inspirera till arbete mot våldet, bl.a. genom skrifterna *Motverka våldet* och *Hjälp mot våld*.

I samband med större evenemang eller andra situationer där många människor samlas uppstår en ökad risk för brott och ordningsstörningar. Regeringen överväger därför att ge polisen större möjligheter än för närvarande att ingripa i sådana situationer och att ge polisen utvidgade befogenheter, såsom att spärra av eller på annat sätt förbjuda tillträde till vissa områden eller utrymmen och att tillfälligt omhänderta viss egendom. Också förutsättningarna för att vägra tillstånd av och ingripa mot demonstrationer skall ses över. Bakgrunden härtill är att det under senare tid i ökad utsträckning förekommit brott och allvarliga ordningsstörningar i samband med demonstrationer som haft rasistiska inslag.

Tillgången till vapen inverkar på den grova våldsbrottsligheten. På regeringens initiativ pågår en översyn av vapenlagstiftningen. Översynen, som inriktas på att förebygga våldsbrott, har inlets med en utvärdering av förbudet att bära knivar och vissa andra farliga föremål på allmän plats. Ett förslag har lagts fram om att förbudet också skall gälla skjutvapen. Dessutom föreslås skärpta straff för allvarligare överträdelse av förbudet.

Användning av övervakningskameror bl.a. i butiker och banker kan på ett effektivt sätt förebygga brott, t.ex. rån. För närvarande övervägs vilka möjligheter som finns att öka användningen av övervakningskameror i detta syfte.

Även om rasism och främlingsfientlighet i stor utsträckning motverkas med andra åtgärder än lagstiftning är det viktigt att den lagstiftning som finns är effektiv. Mot denna bakgrund har lagen om förbud mot politiska uniformer setts över och förslag till en ny straffbestämmelse i brottsbalken utarbetats. Förslaget innebär i huvudsak att det skall vara straffbart att offentligt bära hakkors eller andra sådana symboler som kan förknippas med allvarlig förföljelse av folkgrupp. Bestämmelsen skall gälla endast sådana fall som inte är straffbara som hets mot folkgrupp. Förslaget har remissbehandlats och bereds nu i Justitiedepartemen-

tet.

En fråga som särskilt aktualiseras i samband med gängbrottslighet, t.ex. brottsligheten bland medlemmar i vissa motorcykelorganisationer, är skyddet för målsägande och vittnen. Brottsofferutredningen har i uppdrag att undersöka frågan om hot mot målsäganden och vittnen och se vilka åtgärder som kan krävas. Regeringen kommer också att förelägga riksdagen förslag till skärpningar av straffet för övergrepp i rättsak.

En annan angelägen brottsofferfråga är våldet mot kvinnor. Ett gott underlag för att föra denna fråga framåt finns nu i kvinnovåldskommissionens huvudbetänkande (SOU 1995:60). Betänkandet bereds för närvarande i Socialdepartementet.

Polisen har vidare ett särskilt ansvar för att ytterligare utveckla och förbättra sina insatser när det gäller sexuella övergrepp mot barn.

Polisen skall, förutom att göra egna förebyggande och brottsutredande insatser, vara en drivande kraft i samordningen av olika aktörers insatser mot våldet.

Narkotikabrottsligheten är ett av de mest prioriterade områdena för polisen. Även om narkotikamissbruket vid en internationell jämförelse har en begränsad omfattning i Sverige finns det en oroande tendens till en mer drogpositiv hållning och ett ökat experimenterande med narkotika i vissa ungdomsgrupper.

För att kunna bekämpa narkotikaproblemet krävs ett nära samspel mellan förebyggande åtgärder, kontrollpolitik och behandling av narkotikamissbrukare.

Polisens arbete inriktas på att bekämpa narkotikahandeln i alla dess led, från omfattande organiserad handel till småskalig gatuhandel. Den förändring som sker inom polisen med en satsning på ett problemorienterat arbetssätt och närpolisverksamhet har medfört ökade möjligheter att identifiera och ingripa mot lokal narkotikahandling. Detta bidrar till att unga missbrukare fångas upp och ökar socialtjänstens möjligheter till tidiga insatser. Den förstärkta kriminalunderrättelseverksamhet som för närvarande byggs upp inom polisen leder till en bättre kännedom om de olika försäljningsled som finns och således till ökade möjligheter att ingripa mot dessa.

Inte minst viktigt när det gäller kampen mot narkotikabrottsligheten är det internationella samarbetet på området. Sverige deltar också mycket aktivt i detta. Genom EU och Schengensamarbetet förbättras våra möjligheter att bekämpa narkotikan bl.a. med de ökade möjligheter till polissamarbete som öppnas. Sverige kommer också fortsätta att vara en drivande kraft i narkotikafrågan i andra internationella organ som Nordiska rådet, Europarådet och FN.

Det är vidare regeringens bedömning att *ekobrottsligheten* måste bekämpas med kraft. Om samhället inte kan hävda de ekonomiska spelreglerna, medför detta att konkurrensförhållanden snedvrids och att de som på ett hederligt sätt försöker driva verksamheter slås ut. Detta undergräver både samhällsekonomin och samhällsmoralen och kan på sikt urholka förtroendet för den demokratiska rättsstaten. Genom denna brottslig-

het undandras det allmänna stora ekonomiska värden.

Polisens insatser mot den ekonomiska brottsligheten har ökat. Utbildningsinsatser och nya anställningar av bl.a. ekonomer är åtgärder som vidtagits för att höja kompetensen. Regeringen anser att den effektivisering som påbörjats av polisens insatser mot ekobrottslighet måste fortsätta, bl.a. genom utbildning och metodutveckling. Detta är dock inte tillräckligt. Enligt regeringens uppfattning måste delar av ekobrottsbekämpningen struktureras om för att kunna bli effektivare. Regeringen avser därför att under Riksåklagaren inrätta en särskild ekobrottsmyndighet med operativa och samordnande uppgifter.

När det gäller polisens ekobrottsbekämpning hänvisas i övrigt till avsnittet om åklagarväsendet (avsnitt 5.1.2 Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten).

4.1.3 Närpolisreformen

Närpolisreformen innebär att tyngdpunkten i polisarbetet flyttas närmare dem som berörs av brottsligheten och att polisen får större möjligheter att gripa in i ett tidigt skede. Närpolisverksamheten har stor betydelse för att förebygga och bekämpa s.k. vardagsbrottslighet, såsom inbrott, misshandel, skadegörelse och gatulangning av narkotika. Inom sitt område svarar närpolisen i princip för alla slag av polisverksamhet, dvs. att förebygga, ingripa mot och utreda begångna brott samt att komma till rätta med ordningsstörningar. Det problemorienterade arbetssättet skall ligga till grund för närpolisverksamheten. Att arbeta problemorienterat innebär bl.a. att systematiskt definiera vilka förhållanden som orsakar och underlättar brott och andra störningar av den allmänna ordningen. Utifrån dessa kunskaper vidtas sedan de åtgärder som är bäst ägnade att minska riskerna för brottslighet och ordningsstörningar. Grundtanken är att detta arbete skall genomföras av närpolisen i samarbete med enskilda, myndigheter, föreningar och näringsidkare.

Närpolisverksamheten skall bli basen i polisens verksamhet. För att detta skall bli möjligt har polisen på de flesta håll ändrat sin organisation. Av central betydelse är dock att förändringen inte stannar vid detta utan att närpolisverksamheten utvecklas mot ett mer problemorienterat arbetssätt, en förbättrad utredningsverksamhet och en större samverkan med dem som berörs av brottsligheten. Vidare kräver det problemorienterade arbetssättet att arbetstiderna anpassas till behovet av polisverksamhet. En annan viktig fråga i detta utvecklingsarbete är att organisera utryckningsverksamheten så att närpolisernas planerade aktiviteter kan genomföras på ett effektivt sätt.

4.1.4 Brottutredningsverksamheten

Länskriminalavdelningar för den mest kvalificerade brottutredningsverksamheten har inrättats i många län. Nästan alla län har enheter för kriminalunderrättelseverksamhet. I takt med att närpolisen tar över ansvaret för utredning av vardagsbrottsligheten kommer kriminalpolisens möjligheter att koncentrera sig på de mer komplicerade och omfattande brottutredningarna att öka. En sådan utveckling är nödvändig.

Denna inriktning av brottutredningsverksamheten ställer emellertid stora krav på att utveckla kompetensen hos personalen på alla nivåer. Utbildningsinsatser har också gjorts vad gäller både den mer kvalificerade brottutredningsverksamheten och den utredningsverksamhet som rör vardagsbrottsligheten. Regeringens uppfattning är att denna kompetensutveckling måste fortsätta.

En annan viktig faktor för att få en effektiv brottutredningsverksamhet är att ny teknik tas i anspråk. På regeringens initiativ har riksdagen nyligen beslutat om lagändringar som gör det möjligt för polisen att använda dolda fjärrmanövrerade kameror vid förundersökningar som avser grova brott. Även reglerna om hemlig teleavlyssning och teleövervakning har anpassats till den tekniska utvecklingen och till förändringarna på telemarknaden. Polisen måste också ges möjlighet att på ett effektivt sätt systematisera och bearbeta information som kommer fram vid den spaning som bedrivs. Registerutredningen har nyligen föreslagit (SOU 1996:35) att polisen med hjälp av ADB skall få registrera vad som kommit fram i underrättelseverksamhet och föra särskilda register med uppgifter om DNA-analys i brottmål. Frågan bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

4.1.5 Samverkan med åklagare

En mer aktiv ledning av förundersökningarna är av central betydelse för att kunna styra och prioritera verksamheten och därigenom öka snabbheten och kvaliteten i utredningsarbetet.

Samverkansformerna mellan polis och åklagare skall därför utvecklas. Ett väl fungerande samarbete i de enskilda brottutredningarna är inte tillräckligt. Samarbetet och samverkan vad gäller prioriteringar, planering och utbildning måste därför också förbättras.

För att påskynda en sådan utveckling har regeringen beslutat mål och riktlinjer för polisens och åklagarväsendets samverkan på det kriminalpolitiska området (se vidare 5.1.3 Utvecklad samverkan mellan åklagarväsendet och polisen).

4.1.6 Internationell samverkan

Sveriges medlemskap i EU har inneburit nya möjligheter att utveckla samarbetet med polis- och tullmyndigheter i andra länder. I avvaktan på att konventionen om den europeiska polisbyrån Europol skall ratificeras beslutade ministrarna i EU i juni 1993 att bilda Europols narkotikaenhet (ENE). ENE är ett organ för polis-samarbete mellan EU-länder i fråga om viss grov organiserad internationell brottslighet, främst narkotikabrottslighet. ENE:s uppgifter övertas av Europol när denna börjar verka. Europol skall ha som mål att förbättra effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna och deras samarbete vad gäller att förebygga och bekämpa terrorism, olaglig narkotikahandel och andra former av internationell brottslighet. Europol skall i första hand ha som uppgift att inhämta, sammanställa och analysera information samt underlätta informationsutbyte mellan medlemsstaterna.

De nordiska ländernas polis och tull samarbetar sedan många år på ett effektivt sätt i fråga om brottsbekämpningen, bl.a. genom att stationera gemensamma nordiska polis- eller tullsambandsmän i olika länder.

Samarbete inom Östersjöområdet sker genom det arbete som bedrivs inom ramen för den s.k. Östersjökonferensen för att utveckla ett samarbete mellan polis, tull och andra organ från länderna runt Östersjön samt genom den nyligen inrättade aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet.

Sedan den 1 maj 1996 är Sverige tillsammans med övriga nordiska länder observatör i Schengensamarbetet. Observatörskapet är ett första steg mot ett fullt deltagande i samarbetet. Schengensamarbetets mål är att förverkliga den fria rörligheten för personer inom området. Polissamarbetet inom Schengen innebär att den internationella brottsligheten kommer att kunna förebyggas och bekämpas bättre än i dag. Härvid kommer det gemensamma dataregistret Schengen Information System (SIS) att fylla en viktig funktion.

Enligt regeringens bedömning kommer det internationella samarbetet i olika fora att ge polisen ännu bättre förutsättningar att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet och därmed en verkningsfull brottsbekämpning. Detta ökar möjligheterna att motverka att internationell brottslighet får fäste i Sverige.

I detta sammanhang vill regeringen också erinra om det initiativ som Sverige tagit i den världsomspännande kampen mot sexuellt utnyttjande av barn. Världskonferensen mot kommersiell sexuell exploatering av barn, som hölls i Sverige den 27 - 31 augusti 1996, har bidragit till att ge polisen bättre kunskaper och förutsättningar att i samverkan med andra bekämpa barnpornografi och annan sexuell exploatering av barn.

4.2 ÖVRIGA FRÅGOR

4.2.1 Polisutbildningen

För att polisen också i framtiden på effektivast möjliga sätt skall kunna utvecklas och lösa sina uppgifter måste utbildning och rekrytering ses över. Regeringen gav därför i juli 1995 en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet i uppdrag att se över rekryteringen och utbildningen av poliser. Arbetsgruppen presenterade i mars 1996 den första etappen av sitt uppdrag. I promemorian Rekrytering och grundutbildning av poliser (Ds 1996:11) har arbetsgruppen lämnat ett förslag till genomgripande förändringar av polisutbildningen.

I korthet innebär förslaget att polisutbildningens teoridel förstärks något och att praktiktjänstgöringen förkortas avsevärt och förläggs sist i utbildningen. Arbetsgruppen föreslår ett första studieår med studier vid allmän högskola i bl.a. juridik och beteendevetenskap. Därefter genomförs den mer allmänpolisiära utbildningen, varvad med viss samhällspraktik, vid Polishögskolan. Dessa delar av utbildningen föreslår arbetsgruppen skall studiemedelsfinansieras. Därefter följer en sex månader lång avlönad praktiktjänstgöring. En möjlighet öppnas också att direkt rekrytera ekonomer och andra specialister till polisyrket.

Promemorian har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser tillstyrker huvuddragen i förslaget. Remissinstanserna redovisar dock delade meningar beträffande arbetsgruppens förslag om det första utbildningsåret och om behovet av att ge specialister polismans ställning. En del anser att det bör uppställas ett högre kunskapskrav än det som i dag gäller, innan den polisiärt inriktade grundutbildningen inleds. Andra har haft avvikande synpunkter på vilka ämnesområden studier vid den allmänna högskolan skall omfatta. Några har t.ex. framhållit vikten av att kriminologi ingår. Andra anser att det är angeläget att studierna i juridik anpassas till polisverksamheten, vilket enligt deras åsikter bäst sker genom att juridikstudierna även i fortsättningen bedrivs vid Polishögskolan. Vissa remissinstanser har ansett att praktiken inte skall förläggas sist i utbildningen utan att den bör åtföljas av en uppföljningsperiod vid Polishögskolan. En del remissinstanser har också haft synpunkter på lokaliseringen av utbildningen samt på antagningskrav och anställningstidpunkt. Andra har påtalat att rekryterings- och grundutbildningsfrågorna är nära kopplade till vidareutbildningen och till polischefsutbildningen och att arbetsgruppens förslag till grundutbildning är svårt att slutligt bedöma innan gruppen fullgjort hela sitt uppdrag. Rikspolisstyrelsen har också anfört att det enligt styrelsens bedömning inte föreligger något rekryteringsbehov till polisyrket före år 1998.

Arbetsgruppen fortsätter sitt arbete och skall nu se över polischefsutbildningen och vidareutbildningen. I uppdraget ligger också att överväga Polishögskolans uppgifter och organisation. Slutredovisningen skall ske till den 1 februari 1997.

Regeringens bedömning

Regeringen har för avsikt att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att med utgångspunkt i arbetsgruppens förslag och remissyttrandena detaljplanera en ny grundutbildning för poliser. Arbetet skall inriktas på att utbildningen kan inledas år 1998. Regeringen anser att utbildningen bör utformas i huvudsak enligt arbetsgruppens förslag. För tillträde till den del av polisutbildningen som skall äga rum vid Polishögskolan bör det krävas att studier bedrivits vid allmän högskola ungefär i den omfattning och med den inriktning som arbetsgruppen föreslagit. Kunskaperna bör kunna förvärvas antingen på det sätt som arbetsgruppen föreslagit, genom kurser särskilt anordnade för elever som sedan skall gå vidare till den fullständiga utbildningen eller genom befintliga kurser inom den allmänna högskolan med ungefär motsvarande innehåll. Utbildningen bör också innehålla praktiktjänstgöring av ungefär den omfattning som arbetsgruppen föreslagit. Vidare anser regeringen att behovet av att ge personer med annan specialitet, t.ex. tekniker eller ekonomer, polis-mans ställning måste beaktas.

Regeringen kommer att besluta om utbildningen och dess rättsliga reglering när Rikspolisstyrelsen har redovisat sitt uppdrag. I detta sammanhang bör anmärkas att det ankommer på Rikspolisstyrelsen att noga följa att tillgång finns till det antal poliser som behövs för verksamheten. Det ankommer också på Rikspolisstyrelsen att vidta de åtgärder som kan vara nödvändiga för att säkerställa behovet.

4.2.2 Beredskapsstyrkan för att bekämpa terroraktioner

Riksdagen beslutade vid behandlingen av 1990 års budgetproposition (prop. 1989/90:100, bilaga 15, bet. 1989/90:JuU27, rskr. 1989/90:211) att resurser skulle avsättas för att inrätta en särskild beredskapsstyrka för att bekämpa terroraktioner. Av 2 kap. 9 § polisförordningen (1984:730) framgår att styrkan skall finnas vid Polismyndigheten i Stockholms län. Sedan september 1994 är styrkan bemannad i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som statsmakterna lämnat. Beredskapsstyrkan får tas i anspråk endast för bekämpning av terroraktioner och först efter regeringens beslut eller, om regeringens tillstånd inte hinner inhämtas, beslut av chefen för Justitiedepartementet.

Rikspolisstyrelsen inspekterade i maj 1995 beredskapsstyrkan. I anledning av inspektionen har Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län i en skrivelse till regeringen den 10 juni 1996 gemensamt föreslagit att beredskapsstyrkan som sådan skall avskaffas och ersättas med en skyldighet för Polismyndigheten i Stockholms län att ha polismän med kompetens för terrorbekämpning. Detta skulle möjliggöra för polismyndigheten i Stockholm att integrera beredskapsstyrkans personal i den särskilda insatsstyrka

(piketen) som finns organiserad inom Polismyndigheten i Stockholms län. Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län framhåller att genom en sådan integrering av beredskapsstyrkan och piketen erhålls en sammanhållen organisation och betydande rationaliseringsvinster. Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län framhåller också att det kan vara lämpligt att beslut om insatser mot terroraktioner fattas på en högre beslutsnivå än övriga polisinsatser. De anger som alternativa beslutsnivåer regeringen, chefen för Justitiedepartementet eller Rikspolisstyrelsen.

Regeringens bedömning

Regeringen anser att den nuvarande organisatoriska lösningen för bekämpning av terroraktioner bör förändras. I likhet med Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län finner regeringen att det finns flera fördelar med att integrera beredskapsstyrkans personal med den särskilda insatsstyrkan (piketen) vid Polismyndigheten i Stockholms län. Bl.a. kan rationaliseringsvinster göras i form av samordnad utbildning och rekrytering. Den kompetens som den särskilda beredskapsstyrkans personal tillägnat sig bör tas tillvara så att det gagnar hela polisväsendet. Regeringen vill understryka att det är av yttersta vikt att kompetensen för bekämpning av terroraktioner vidmakthålls.

När styrkan integreras med piketen uppkommer frågan huruvida den nuvarande särregleringen avseende beslutsordningen allttjämt skall gälla för polisinsatser mot terroraktioner. Med den föreslagna omorganisationen blir bekämpningen av terroraktioner en av flera uppgifter för de specialutbildade poliserna. Tolknings-svårigheter kan därför inte uteslutas i fråga om vilken beslutsordning som skall tillämpas för deras insatser. Frågan om en särskild beslutsordning skall tillämpas på styrkans ianspråkstagande för terroraktioner bereds vidare inom Justitiedepartementet. Avsikten är att regeringen skall besluta om den föreslagna förändringen under våren 1997.

4.2.3 Registernämnden

En ny myndighet, Registernämnden, inrättades den 1 juli 1996. Registernämnden har till uppgift bl.a. att i ärenden om registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister. Motsvarande uppgift fullgjordes tidigare av Rikspolisstyrelsens styrelse enligt den numera upphävda personalkontrollkungörelsen (1969:446). Registernämnden skall också följa Säkerhetspolisens registrering av uppgifter i polisregister, särskilt med avseende på förbudet mot att registrera enskildas åsikter enbart av det skälet att de genom organisationstillhörighet eller på annat sätt gett uttryck för en politisk uppfattning. Registernämnden finansieras över Säkerhetspolisens anslag.

Enligt regeringens bedömning ökar den demokratiska insynen i Säkerhetspolisens verksamhet genom Regeringsnämndens verksamhet.

4.2.4 Vissa organisatoriska frågor

Rikspolisstyrelsen har föreslagit regeringen att en ändring görs i den bestämmelse i polislagen som reglerar hur många valda ledamöter som högst får ingå i en polisstyrelse. Enligt 5 § polislagen skall antalet valda ledamöter uppgå till lägst sex och högst tio. Rikspolisstyrelsen har framhållit att den övre gränsen för antalet ledamöter vållat en del olägenheter i samband med det pågående rationaliseringsarbetet. Styrelsen har därvid påpekat att det i takt med att de nya länsmyndigheterna införs, blivit allt svårare att uppfylla kravet på att om möjligt alla kommuner i distriktet blir representerade. Styrelsen föreslår därför att den övre gränsen för hur många valda ledamöter som får ingå i en polisstyrelse avskaffas.

Regeringen delar Rikspolisstyrelsens bedömning att det är av största vikt för det fortsatta rationaliseringsarbetet att säkerställa att de som berörs av förändringsarbetet också får ett inflytande häröver. Det pågående arbetet ställer krav på de regionala och lokala polisorganisationernas förmåga att finna lämpliga organisationsstrukturer. I förändringsarbetet får inte lagstiftningen i fråga om antalet polisstyrelseledamöter vara något hinder. Det bör därför överlämnas åt länsstyrelsen att bestämma det högsta antalet valda ledamöter i polisstyrelsen. Detta åstadkoms genom den ändring i 5 § polislagen som regeringen nu föreslår.

4.2.5 Utlänningsverksamhet

Regeringen avser att inom kort lägga en proposition om den svenska immigrationspolitiken. I den kommer regeringen att bl.a. föreslå att vissa delar av polisens utlänningsverksamhet skall föras över till Statens invandrarverk. Förslaget i denna del innebär att ansvaret för grundutredningar i asylärenden överförs den 1 januari 1997 samt att ansvaret för övriga tillståndsärenden och förvarstagna överförs den 1 oktober 1997. Regeringen avser vidare att tillsätta en särskild utredningsman för att utreda om ansvaret för verkställighet av avvísings- och utvisningsbeslut bör flyttas från polisen till Invandrarverket. Samtidigt skall utredas om verksamheten att transportera avvísade och utvisade ur landet bör flyttas från Kriminalvårdsverket till Invandrarverket. Slutligen skall utredningen belysa frågor om ansvarsfördelning och metoder för den inre utlänningskontrollen.

4.3 POLISVÄSENDETS RESULTAT

4.3.1 Resursinsatser och produktivitet

Polisen ökade under budgetåret 1994/95 sina insatser inom de prioriterade områdena – våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Insatserna fortsatte att öka under de första tolv månaderna av budgetåret 1995/96. För utredning av våldsbrott avsatte polisen under budgetåret 1994/95 drygt fyra procent fler resurstimmar än året innan. Även andra satsningar i form av ökad övervakning på fredags- och lördagskvällar samt intensifierat samarbete med restaurangägare och ordningsvakter har gjorts. Antalet våldsbrottsärenden ökade under budgetåret 1994/95 med 15 procent samtidigt som ett oförändrat antal ärenden redovisades till åklagare. Detta fick till följd att balanserna steg med cirka tio procent. Balanserna fortsatte att öka under andra halvåret 1995 men visade på en liten minskning under första halvåret 1996.

Polisens insatser för utredning av ekonomisk brottslighet ökade under budgetåret 1994/95 med fyra procent. Extra satsningar har också gjorts på spanings- och underrättelseverksamhet med syfte att tidigare upptäcka och ingripa mot den ekonomiska brottsligheten. Antalet ärenden som redovisades till åklagare ökade under budgetåret men till följd av att antalet nya ärenden blev större ökade ändå antalet ärenden i balans kraftigt.

När det gäller insatserna mot narkotikabrott kan konstateras att antalet ingripanden på gatunivå har ökat. Satsningar görs vid många polismyndigheter för att förhindra nyrekrytering av narkotikamissbrukare, bl.a. har s.k. gatulangningsgrupper inrättats. Vidare följer polismyndigheterna, i samarbete med andra myndigheter, mer systematiskt upp narkotika- och missbruksituationen. Resursinsatsen mot narkotikabrott har ökat under perioden 1992/93 - 1994/95. Insatserna har fortsatt att öka under budgetåret 1995/96. Detta har lett till att allt fler narkotikabrott upptäcks och att antalet ärenden som överlämnas till åklagare ökar.

I trafiken minskade antalet dödade och skadade. Trots att de insatta resurstimmarna minskade med cirka tre procent under budgetåret 1994/95 har polisen i sin trafikövervakningsverksamhet ökat antalet genomförda alkoholtester på bilförare med drygt tio procent och antalet förelägganden av ordningsbot – till största delen avseende hastighetsöverträdelse – med 52 procent. De viktigaste förklaringarna till den ökade produktiviteten är användningen av nya tekniska hjälpmedel, bl.a. laserpistol, och att trafikövervakning nu i större utsträckning även bedrivs av andra enheter än särskilda trafikpolisenheter.

Rikspolisstyrelsen har under budgetåret 1995/96 gjort insatser för att uppmärksamma kriminalitet som har sin grund i rasistiska motiv. Under våren 1996 anordnades ett seminarium med syftet att öka kunskapen inom polisen i frågor om rasistisk och liknande brottslighet. Ett uppföljningseminarium planeras till hösten. Vidare kommer Rikspolisstyrelsen att ge ut en hand-

bok för polisen som bl.a. kommer att innehålla en strategi för bekämpning av rasistisk brottslighet.

Inom Säkerhetspolisen sker en kartläggning av våldsbrottslighet med högerextrem och rasistisk anknytning. En preliminär redovisning har presenterats och en slutlig rapport beräknas vara färdig vid årsskiftet.

4.3.2 Reform- och rationaliseringsarbetet

Utbyggnaden av närpolisen har, efter en svag utveckling under budgetåret 1994/95, ökat väsentligt under innevarande budgetår. I flertalet län har omfattande utbildningsinsatser gjorts för att närpolisen skall kunna arbeta på ett förebyggande och problemorienterat sätt. Dessutom har Rikspolisstyrelsen utvecklat ett omfattande kursutbud inom ramen för den ekonomiska satsningen på utveckling av närpolisen. Enligt Rikspolisstyrelsen kommer utbyggnaden av närpolisen i flertalet län att vara avslutad under perioden 1996-1998. Ambitionen i dessa län har varit att närpolisverksamheten skall omfatta ca 30 procent av den totala verksamheten. Rikspolisstyrelsen gör bedömningen att nästan alla län kommer att uppnå sina mål före år 2000.

Organisationsutvecklingen av den kvalificerade brottsutredningsverksamheten har enligt Rikspolisstyrelsens senaste halvårsrapport lett fram till att denna verksamhet i nio län bedrivs i nyinrättade länsavdelningar. I övriga län bedrivs verksamheten på sedvanligt sätt i regionala rotlar. Kriminalunderrättelseverksamheten, som skall vara ett stöd för den kvalificerade brottsutredningsverksamheten, för närpolisen och för andra polisfunktioner, har under året byggts ut och finns nu i alla län. Kraftfulla insatser har gjorts bl.a. vad gäller kompetensutvecklingen.

Förändringsarbetet inom polisen har övergångsvis medfört vissa negativa konsekvenser för i första hand utredningsverksamheten. Detta visar sig bl.a. i att andelen ärenden som redovisades till åklagare sjönk under budgetåret 1994/95 och under hösten 1995. Denna negativa trend tycks dock ha brutits under första halvåret 1996. Enligt Rikspolisstyrelsen krävs mycket handledning och utbildning för att få en effektiv utredningsverksamhet inom närpolisen. Styrelsen konstaterar också att de närpolisområden som lyckats bäst är de som tillförts erfarna utredare till sin organisation.

Samtidigt med reformkraven har regeringen ålagt polisen ett mer generellt krav att rationalisera verksamheten. Rikspolisstyrelsen har enligt regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 i uppdrag att stödja den lokala polisorganisationen och att vara motor i rationaliseringsarbetet. Vidare skall Rikspolisstyrelsen till regeringen varje halvår redovisa bl.a. hur rationaliseringsarbetet fortskrider.

För att ytterligare driva på rationaliseringsarbetet har regeringen i januari 1996 uppdragit åt Riksrevisionsverket (RRV) att genomföra en större granskning av polisväsendet. RRV skall göra en lägesbeskrivning av

polisväsendets resursutnyttjande och identifiera väsentliga hinder för ett effektivare resursutnyttjande. Styrning och uppföljning, såväl inom varje polismyndighet som inom polisväsendet i stort, är därvid av särskilt intresse. Även effektiviteten i resursanvändningen skall belysas mot bakgrund av de mål, prioriteringar och uppgifter som statsmakterna har lagt fast. Vidare skall RRV utarbeta förslag till åtgärder för ett effektivare resursutnyttjande och bedöma de resursvinster som varje förslag kan beräknas leda till. Uppdraget skall redovisas i sin helhet till regeringen senast i november 1996. RRV har i april 1996 i en delrapport, Anslags-sparandet inom polisväsendet, konstaterat vissa brister i polisväsendets ekonomistyrning.

I en annan delrapport i september 1996 vilken rör vissa avtals- och arbetsgivarfrågor inom polisväsendet har RRV lämnat förslag till förändringar efter att bl.a. ha konstaterat att verksamhetsintresset inte alltid är styrande för arbetstidens förläggning. RRV har även behandlat frågor om arbetstidens förläggning och andra rationaliseringsfrågor i sin granskning av verksamheten vid några av polisens ordningsavdelningar (RRV 1995:41). En slutsats av denna granskning är att tillgängliga resurser inom ordningsavdelningarna skulle kunna utnyttjas effektivare bl.a. genom att öka an delen periodplanerad arbetstid och genom att öka enmanstjänstgöringen, framför allt i det problemorienterade och förebyggande polisarbetet. Rikspolisstyrelsen har påbörjat ett arbete som skall leda fram till att arbetstiderna bättre anpassas till polisväsendets behov. Av den senaste halvårsredovisningen framgår att Rikspolisstyrelsen bl.a. har träffat en principöverenskommelse med de fackliga organisationerna om att inleda en förhandling om arbetstiden.

Av Rikspolisstyrelsens redovisningar framgår vidare att det finns utrymme för ytterligare rationaliseringar, bl.a. inom ledningsfunktionerna och genom att införa mer enmanstjänstgöring. En utveckling av IT-stödet bör enligt Rikspolisstyrelsen också innebära ytterligare rationaliseringar samt ge möjligheter att utveckla samarbetet mellan myndigheter. Styrelsen konstaterar också att länsstyrelserna inte prioriterat utbildning och kompetensutveckling tillräckligt högt. Enligt Rikspolisstyrelsen är den civilanställda personalen fortfarande den mest eftersatta gruppen när det gäller utbildning och kompetensutveckling.

4.3.3 Resultatuppföljning

Rikspolisstyrelsen började under budgetåret 1994/95 på regeringens uppdrag att utveckla ett system för målstyrning och resultatuppföljning av verksamheten inom polisväsendet. Uppdraget bestod i att skapa en för landet enhetlig begreppsapparat och målstruktur. Rikspolisstyrelsen skulle vidare ta fram resultatmått som kan ge en relevant bild av verksamhetens utveckling och av hur verksamhetsmålen uppfylls.

Rikspolisstyrelsen har nu tagit fram ett förslag till resultatmodell, där redovisningen bl.a. är uppbyggd för att spegla regeringens prioriteringar. Om dessa förändras, skall resultatmodellen kunna förändras och utvecklas från år till år. Avsikten är att den nya resultatmodellen skall kunna tillämpas fr.o.m. budgetåret 1997.

4.3.4 Regeringens bedömning

Det är angeläget att polisen förstärker och utvecklar såväl sina möjligheter att förebygga som att utreda brott.

Av polisens redovisningar framgår att antalet anmälda våldsbrott ökar, medan den tidigare utvecklingen med en ökande andel outredda ärenden synes ha brutits under första halvåret 1996. Det är därför angeläget att den redan inledda satsningen på att förstärka utredningsverksamheten fortsätter. Det är också viktigt att arbetet med att utveckla och tillämpa metoder för att förebygga våldsbrott fortsätter.

När det gäller bekämpningen av narkotikabrottsligheten inriktas arbetet mot att förhindra nyrekrytering. Satsningarna överensstämmer med regeringens intentioner. Det är positivt att allt fler narkotikabrott upptäcks och att antalet ärenden som överlämnas till åklagare ökar.

Ökningen av ekobrottsbalanserna understryker betydelsen av regeringens uppdrag till Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen att arbeta av balanserna samt av den reform av myndighetsorganisationen för ekobrottsbekämpning som redovisas nedan (se avsnitt 5.1.2 Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten).

Av Rikspolisstyrelsens redovisning framgår att den brottsutredande verksamheten utvecklats på ett otillfredsställande sätt fram t.o.m. andra halvåret 1995. Därefter synes utvecklingen ha vänt i positiv riktning, särskilt inom de prioriterade områdena. Det är dock för tidigt att bedöma om denna förändring kommer att bestå. Satsningen på att inrätta länskriminalavdelningar samt de därtill hörande satsningarna på metod- och kompetensutveckling måste därför fortsätta. Särskilda insatser för att förstärka utredningskompetensen inom närpolisen måste också göras. Det utvecklade samarbetet med åklagarväsendet som behandlas i avsnitt 4.1.5 har bl.a. detta syfte.

En av de mest angelägna uppgifterna för polisen är att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Av polisens resultatredovisning är det svårt att utläsa hur polisen hanterat denna uppgift. Regeringen anser därför att Rikspolisstyrelsen måste fortsätta utvecklingsarbetet inom området resultatuppföljning med att utarbeta metoder och resultatmätt för att följa upp även det brottsförebyggande arbetet.

Antalet dödade och skadade i vägtrafiken har minskat, bl.a. till följd av polisens arbete. Polisens samlade insatser på trafikområdet är av strategisk betydelse för att nå trafiksäkerhetsmålen. Polisen bör därför fortsätta sitt arbete med att utveckla och effektivisera sin verk-

samhet inom trafikområdet. Vad gäller fordonskontroll på väg hänvisas till vad regeringen anför under utgiftsområde 22 - Kommunikationer - avsnitt Särskilda frågor.

Utbyggnaden av närpolisen har fortsatt. Det inger dock oro att vissa län här har en något låg ambition. Enligt regeringen måste Rikspolisstyrelsen därför fortsätta att följa utvecklingen och sprida de erfarenheter som vinnas i närpolisfrågor i den lokala polisorganisationen. Vidare bör Rikspolisstyrelsen i detta arbete särskilt stödja och påskynda utvecklingen i de län där utbyggnaden av närpolisen går sakta.

Arbetet med att verksamhetsanpassa arbetstiderna är enligt regeringens bedömning av avgörande betydelse för att åstadkomma en effektivare polisverksamhet. I vissa län planerar närpolisen numera sina arbetstider direkt efter den verksamhet som skall bedrivas. Planering sker månad för månad, s.k. periodplanerad arbetstid. Polisen har också på vissa ställen sett över och rationaliserat utryckningsverksamheten. Genom förändringarna har polisens resurser på ett bättre och mer flexibelt sätt kunnat styras till tider då risken för brott och ordningsstörningar är störst.

Regeringen anser det angeläget att arbetet med att verksamhetsanpassa arbetstiderna och att utveckla och öka enmanstjänstgöringen fortsätter. Detta ligger i linje med utvecklingen av det problemorienterade arbetet samtidigt som det leder till en effektivare polisverksamhet.

Även om ett omfattande rationaliseringsarbete pågår inom hela polisväsendet finns det enligt regeringen dock fortfarande ett stort utrymme för att åstadkomma en bättre och effektivare polisverksamhet. Detta gäller inte minst samarbetet över länsgränser och med andra myndigheter. Även när det gäller länsmyndigheter samt lednings- och befälsfunktioner finns det fortfarande ett visst utrymme för rationaliseringar. Rikspolisstyrelsens återkommande halvårsredovisningar avseende rationaliseringsarbetet, liksom den kommande granskningsrapporten från Riksrevisionsverket kommer att ge ett gott underlag för den fortsatta utvärderingen av förändringsarbetet.

Regeringen anser vidare att arbetet med att införa mål- och resultatstyrning på alla nivåer i polisväsendet skall intensifieras. Ett viktigt led i detta arbete är att slutföra arbetet med den centrala modellen för resultatredovisning så att den kan användas fr.o.m. budgetåret 1997. En sådan modell är en förutsättning för att ge såväl Rikspolisstyrelsen som regeringen och riksdagen möjligheter till uppföljning av polisväsendets samlade verksamhet och resultat. Rikspolisstyrelsen har en viktig uppgift i att fortsätta att utveckla och förnya resultatmodellen.

4.4 ANSLAG

A 1. Polisorganisationen

1994/95	Utgift	10 251 272 ¹⁾	Anslagssparande	863 801
1995/96	Anslag	15 367 312 ²⁾	Utgiftsprognos	16 327 200 ²⁾
1997	Förslag	10 488 194	därav 1996	11 050 300 ²⁾
1998	Beräknat	10 808 236		
1999	Beräknat	11 178 655		

¹ Beloppen anges i tusental kr

² Anslagen B 1. Rikspolisstyrelsen, B 3. Polishögskolan, B 4. Statens kriminaltekniska laboratorium, B 5. Lokala polisorganisationen och B 6. Utlänningsärenden

Från anslaget betalas kostnaderna för verksamheten vid polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsen (med undantag av Säkerhetspolisen), Rikskriminalpolisen, Polishögskolan och Statens kriminaltekniska laboratorium.

En jämförelse mellan budget och utfall för budgetåret 1994/95 visar att polisväsendet detta år hade ett anslagssparande på 199 miljoner kronor.

Polisen har under en treårsperiod (1993/94-1995/96) genomfört ålagda besparingar på sammanlagt 790 miljoner kronor och därutöver under budgetåren 1992/93-1994/95 redovisat ett sammanlagt anslagssparande på drygt 860 miljoner kronor. Innevarande budgetår visar dock utfallet för de första 12 månaderna att polisens förbrukning av medel överstiger anslagstilldelningen. En anledning till detta är att polisväsendet liksom andra myndigheter fått merkostnader till följd av bl.a. löneökningar, höjningen av arbetsgivaravgiften och införandet av fastighetsskatt på kontorslokaler. Enligt Rikspolisstyrelsens prognos kommer merparten av anslagssparandet att vara förbrukat vid budgetårets slut.

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende polisväsendet för budgetåret 1994/95.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Det övergripande målet för polisen är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Detta sker genom att förebygga och bekämpa brottslighet. Polisarbetet skall ske problemorienterat, rättssäkert, effektivt och i samverkan med dem som berörs av och som kan påverka brottsligheten. Polisen skall prioritera kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet. Särskild uppmärksamhet skall ägnas brott med rasistiska inslag.

Resurser 1997

Ramanslag 10 488 194 tkr

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till regeringen i juni 1996 lämnat en lägesredovisning och presenterat de åtgärder styrelsen har vidtagit för att åstadkomma balans i polisens ekonomi. Bl.a. har Rikspolisstyrelsen tillsammans med länspolismästarna lagt fast planeringsförutsättningar för de närmaste tre åren med målsättningen att polisväsendets ekonomi därefter i huvudsak skall vara i balans.

Förändringsarbetet leder till omstruktureringar som i hög grad påverkar personalbehovet. Rikspolisstyrelsen har bl.a. redovisat att de nya ekonomi- och personaladministrativa systemen förväntas minska behovet av personal för dessa uppgifter. Omstruktureringen inom polisväsendet innebär också att det uppstår ett behov av omflyttning av polispersonal inom landet. För att underlätta rationaliseringsarbetet och omstruktureringen har personal erbjudits att gå i pension i förtid.

Den 30 juni 1996 fanns det 24 700 anställda inom polisen. Av dessa var 17 300 poliser. Jämfört med den 30 juni 1995 har antalet anställda inom polisen blivit drygt 550 personer färre. Totalt har drygt 1 450 personer slutat under de första tolv månaderna budgetåret 1995/96, nästan alla med någon form av pension. Samtidigt har nästan 900 personer anställts. Av dessa är 390 poliser som blivit klara med polisutbildningen. För andra halvåret 1996 och hela år 1997 gör Rikspolisstyrelsen den bedömningen att drygt 1 100 anställda kan komma att sägas upp. Vidare leder förslaget om överförande av vissa delar av utlänningsverksamheten till Statens invandrarverk till att ytterligare personal kan bli berörd.

Rikspolisstyrelsens bedömning är att det med hänsyn till verksamhetsbehov och personalsammansättning först under år 1998 kommer att finnas behov av att rekrytera polisaspiranter. Vad gäller polischefspersonal gör Rikspolisstyrelsen bedömningen att det för närvarande inte finns något direkt rekryteringsbehov. Behovet av annan personal kommer enligt Rikspolisstyrelsen på sikt att minska till följd av ökat ADB-stöd och förändrade administrativa rutiner. På teknikområdet – och då särskilt inom IT-området – kommer emellertid personalbehovet att öka.

Inom en effektiv polisorganisation måste det finnas såväl poliser som administrativ personal och experter av olika slag. Att få en väl avvägd sammansättning av personal inom polisen kommer enligt regeringens bedömning framöver att vara en väsentlig uppgift. Rikspolisstyrelsen skall ge den lokala polisorganisationen stöd och råd i detta arbete.

Det beräknade anslaget för budgetåret 1997 överensstämmer i huvudsak med det anvisade anslaget för innevarande budgetår. Medel motsvarande 160 miljoner kronor har dock överförts till utgiftsområde 8. Invandring och flyktingar för den utlänningsverksamhet som polisen i dag utför med undantag av medel för polisens kostnader för verkställighet av avlägsnandebeslut i asylärenden. Vidare har, i enlighet med vad som förutskickades i 1995 års budgetproposition, från anslaget avräknats 69,9 miljoner kronor med anled-

ning av den utökade avgiftsfinansieringen av polisens stämningmannadelgivning.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 10 808 miljoner kronor respektive 11 178 miljoner kronor. I de beräknade utgifterna för år 1998 ingår ett preliminärt sparkrav på 55 miljoner kronor. Beroende på tidigare fastlagda justeringar blir dock anslagsnivån i praktiken oförändrad. Kravet utgör en del i det besparingsbeting på 630 miljoner kronor som har fastställts för Justitiedepartementets område.

I övrigt hänvisar regeringen till den resultatinformation som tidigare lämnats under verksamhetsområdet polisväsendet.

A 2. Säkerhetspolisen

1995/96 Anslag 714 432¹⁾²⁾

1997 Förslag 509 022

1998 Beräknat 526 634

1999 Beräknat 545 315

1 Beloppen anges i tusental kr

2 Anslaget B 2. Säkerhetspolisen

Regeringens överväganden

Regeringen föreslår att Säkerhetspolisen tilldelas ett anslag på 509 022 000 kronor.

5 Åklagarväsendet

- En ny åklagarorganisation har införts.
- För att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten kommer en särskild myndighet, Ekobrottsmyndigheten, att inrättas under Riksåklagaren. Samtidigt kommer Statsåklagarmyndigheten för speciella mål att upphöra.
- Åklagarväsendet och polisen skall i ökad omfattning samverka på det kriminalpolitiska området genom att utveckla sina samarbetsformer och arbetet med prioriteringar. Åklagarväsendet skall aktivt medverka till att kompetens, arbetsmetoder och samarbetsformer utvecklas inom närpolisen.
- Straffföreläggande skall kunna innefatta villkorlig dom i vissa fall.

Central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet är Riksåklagaren. Hos myndigheten finns enheter för bl.a. åklagarverksamhet, tillsyn och metodutveckling. Chef för myndigheten är riksåklagaren, som också är högste åklagare under regeringen.

Åklagarväsendets organisation i övrigt består av åklagarmyndigheterna i Stockholm, Västerås, Linköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå, var och en under ledning av en överåklagare. Vid dessa myndigheter finns för närvarande sammanlagt 42 åklagarkammare. Härutöver finns Statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Vid denna myndighet, som också den leds av en överåklagare, handläggs främst mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet som har nationell utbredning eller internationell anknytning.

5.1 FÖRÄNDRINGAR INOM ÅKLAGARVÄSENDET

5.1.1 Ny åklagarorganisation m.m.

Sedan åklagarväsendet förstatligades år 1965 har dess organisation, bortsett från en regional reform år 1985 och smärre förändringar i distriktsindelningen, varit i stort sett oförändrad fram till i våra dagar.

Efter riksdagens godkännande våren 1996 av nya riktlinjer för åklagarväsendets organisation (prop. 1995/96:110, bet. 1995/96:JuU13, rskr. 1995/96:172) har åklagarväsendet fått en i grunden ny organisationsstruktur. Den närmare regleringen framgår av åklagarförordningen (1996:205).

Sedan den 1 juli 1996 är landet indelat i sju åklagar-distrikt med en åklagarmyndighet i varje distrikt. Vid varje sådan myndighet finns ett antal åklagarkammare, till vilka den brottsbeivrande verksamheten är koncentrerad. Riksåklagaren bestämmer om åklagarkamrarnas antal och lokalisering och på vilka övriga orter åklagarverksamhet skall bedrivas. Dessutom finns liksom tidigare Statsåklagarmyndigheten för speciella mål. Nyordningen har inneburit att åklagarväsendets organisation nu är effektivare, mer flexibel och mindre sårbar än tidigare. Den nya organisationen möjliggör på sikt en effektivare åklagarverksamhet till lägre kostnader.

De åtgärder som en arbetsgrupp inom Justitiedepartementet i maj 1994 föreslog i promemorian Tjänstestrukturen för åklagare, m.m. (Ds 1994:95) har, såvitt avser åklagarutbildningen och därtill hörande frågor, genomförts under innevarande budgetår. Regeringen avser att ta ställning till övriga frågor i promemorian i samband med att bestämmelserna om åklagare i 7 kap. rättegångsbalken ses över och kapitlets utformning moderniseras.

5.1.2 Åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Ekobrottsberedningens förslag

I december 1994 inrättade regeringen en särskild arbetsgrupp, regeringens ekobrottsberedning, för att under chefen för Justitiedepartementet samordna regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. I gruppen ingår företrädare för Justitie-, Finans- och Näringsdepartementen.

Med bl.a. ekobrottsberedningens inledande arbete som grund beslutade regeringen i april 1995 en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin bygger till stora delar på de iakttagelser och förslag i fråga om ekobrottsbekämpningen som Riksdagens revisorer hade redovisat i sin rapport Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället (1993/94.6). Regeringens strategi redovisades i en skrivelse till riksdagen (skr. 1994/95:217). En av huvudpunkterna i strategin är att effektivisera myndigheternas verksamhet när det gäller att förebygga och ingripa mot ekonomisk brottslighet. Detta skall ske bl.a. genom att utveckla myndigheternas kompetens och samarbete. Vidare uttalas i strategin att en översyn skall göras av myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpning. Därvid skall bl.a. övervägas om det bör inrättas en särskild myndighet för ekobrottsbekämpning, en fråga som hade förts fram bl.a. av Riksdagens revisorer. Riksdagen hade ingen erinran mot vad regeringen uttalade i skrivelsen (bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

Som ett resultat av ekobrottsberedningens arbete avser Justitiedepartementet att bl.a. tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att övervaka frågor om åtgärder mot internationell ekonomisk brottslighet.

Ekobrottsberedningen har utrett frågan om myndighetsstrukturen för ekobrottsbekämpning. Som direktiv för utredningsarbetet har tjänat vad regeringen uttalade i skrivelsen till riksdagen om den framtida myndighetsstrukturen på området samt vad som anfördes vid riksdagens behandling av skrivelsen. Arbetet redovisades i januari 1996 i rapporten Effektivare ekobrottsbekämpning (Ds 1996:1). Rapporten har remissbehandlats.

En ny organisation för ekobrottsbekämpning

Ekobrottsberedningens rapport och de synpunkter som har kommit fram vid remissbehandlingen ger en god grund vid utformningen av framtidens organisation för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Flertalet av remissinstanserna ställer sig bakom ekobrottsberedningens allmänna utgångspunkter för hur ekonomisk brottslighet skall bekämpas. Det handlar bl.a. om att rikta in verksamheten med utgångspunkt i en för ekobrottsbekämpningen gemensam strategi, att bygga upp och säkra kompetens och resurser, att utveckla ett nära operativt samarbete mellan olika slags specialister, att arbeta problemorienterat och brottsföre-

byggande, att satsa på metodutveckling, att utveckla underrättelseverksamheten samt att samordna ekobrottsbekämpningen med annan brottsbekämpande verksamhet. Ett förslag som också har vunnit allmänt stöd är att ekobrottsutredningar som huvudregel skall bedrivas i fasta åklagarledda arbetsgrupper, i vilka poliser, ekonomer och andra specialister ingår. Den framtida organisationen bör enligt regeringens mening byggas upp med dessa principer som utgångspunkt.

Regeringen delar ekobrottsberedningens uppfattning att det bör inrättas en ny myndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. En sådan lösning inrymmer avgörande fördelar när det gäller att ta ett samlat grepp om ekobrottsbekämpningen, både i operativt hänseende och i fråga om samordningen med övriga aktörer inom det vidsträckta fält som ekobrottsbekämpningen utgör. Däremot anser inte regeringen att det är nödvändigt att ge den nya myndigheten ställning som kombinerad åklagarmyndighet och polismyndighet. En sådan organisatorisk lösning skulle medföra en rad lagtekniska problem och därmed försena den angelägna reformen. De fördelar i fråga om gemensam operativ ledning och långsiktig resurssäkring som skulle kunna utgöra motiv för en sådan lösning bör i allt väsentligt kunna åstadkommas med andra organisatoriska lösningar.

Reformarbetet bör inriktas på att tillskapa en ny organisation för ekobrottsbekämpning enligt följande.

Inom åklagarväsendet inrättas en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten svarar för all åklagarverksamhet inom ekobrottsområdet, såväl på central som på regional nivå. På regional nivå skall myndigheten finnas etablerad i landets samtliga sju åklagardistrikt. Förutom att svara för dessa operativa uppgifter skall Ekobrottsmyndigheten som stabsorgan i frågor om ekobrottsbekämpning även ha uppgifter när det gäller nationell samordning, central redovisning och analys, brottsförebyggande verksamhet, information m.m. Statsåklagarmyndigheten för speciella mål upphör och dess verksamhet övertas av Ekobrottsmyndigheten.

Arbetet inom Ekobrottsmyndigheten skall som huvudregel bedrivas i åklagarledda arbetsgrupper enligt vad som anförts ovan. All personal som ingår i den nya organisationen skall vara samlokaliserad och arbeta under åklagarledning. De poliser som ingår i organisationen skall dock vara anställda inom polisen och inte vid Ekobrottsmyndigheten. Denna får inte ställning som polismyndighet men väl som åklagarmyndighet. Specialisterna kan antingen vara anställda inom polisen eller direkt vid Ekobrottsmyndigheten. De sju distrikt i vilka åklagarväsendet är indelat skall utgöra den geografiska basen också för den nya organisationens polisiära beståndsdelar på regional nivå. Med en sådan organisation kommer ekobrottsbekämpningen såväl centralt som regionalt att kunna bedrivas under enhetlig ledning och med full integrering av olika specialistkompetenser, vilket bör leda till en väsentlig höjning av ekobrottsbekämpningens effektivitet.

Inom ramen för den nya organisationen skall en hög specialistkompetens byggas upp och organisationen skall ha tillgång till resurser för spaning och underlättelseverksamhet inom ekobrottsområdet. Personal från skatteförvaltningen och exekutionsväsendet samt vid behov från andra myndigheter skall placeras vid Ekobrottsmyndigheten.

Den nya organisationen utformas så att det där kan föras en sammanhållen och konsekvent personalpolitik som säkerställer en långsiktig personalförsörjning. Detta kan innefatta att Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen kommer överens om vilka polisiära resurser som skall ställas till utredningsorganisationens förfogande och att Rikspolisstyrelsen av regeringen ges de befogenheter som behövs för att genomföra överenskommelsen för polisens del. I arbetet med att bygga upp den nya organisationen kommer därför utarbetandet av ett effektivt resursstyrningssystem att utgöra en viktig del.

En central samrådsgrupp för berörda verksamheter inrättas med riksåklagaren som ordförande (Ekorådet).

Den nya organisationen bör inrättas redan under år 1997.

Avarbetning av balanserade ekobrottsärenden m.m.

Under hösten 1995 inventerade Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen på regeringens uppdrag förekomsten av balanserade ekobrottsärenden vid åklagarmyndigheterna och polismyndigheterna. Inventeringen visade att det fanns en stor mängd sådana ärenden vid myndigheterna och att handläggningstiderna, framför allt i storstadsområdena, kunde förväntas bli långa. Regeringen uppdrog därför i mars i år åt Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen och samtliga länsstyrelser att gemensamt genomföra ett projekt i syfte att väsentligt minska antalet balanserade ekobrottsärenden. Samtidigt uppdrogs åt Domstolsverket att halvårsvis redovisa bl.a. utvecklingen av domstolarnas handläggningstider i fråga om ekobrottmål. Uppdragen skall slutredovisas under år 1998.

Vidare har regeringen i juni 1995 uppdragit åt Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen, Riksskatteverket och Patent- och Registreringsverket att i samverkan höja myndighetskompetensen i fråga om ekobrottsbekämpning. I enlighet med uppdraget har en omfattande kompetensutveckling inletts inom bl.a. åklagarväsendet och polisen.

En utförlig redovisning av regeringens åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten kommer under hösten att lämnas in i en skrivelse till riksdagen.

5.1.3 Utvecklad samverkan mellan åklagarväsendet och polisen

För att förverkliga det kriminalpolitiska målet att minska

brottsligheten och öka människors trygghet krävs insatser från såväl myndigheter som enskilda. Rättsväsendets myndigheter intar i detta sammanhang en central roll. Effektiviteten i myndigheternas samlade insatser för att förebygga och lagföra brott måste dock höjas betydligt. Regeringen har därför beslutat mål och riktlinjer för hur åklagarväsendet och polisen skall utveckla sina samarbetsformer, utveckla arbetet med prioriteringar inom den brottsutredande verksamheten och i övrigt utveckla åklagarväsendets roll i det kriminalpolitiska arbetet. Målen och riktlinjerna tar i första hand sikte på en utökad samverkan myndigheterna emellan vid planeringen av verksamheten, men berör även frågor om hur prioriteringar skall göras samt frågor om närpolisverksamhet, utbildning och metodutveckling. Bland annat skall åklagarväsendet aktivt medverka till att kompetens, arbetsmetoder och samarbetsformer inom närpolisens brottsutredande verksamhet utvecklas. Samverkansarbetet skall följas upp av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen var för sig och redovisas i samband med myndigheternas årsredovisningar.

5.1.4 Utökad användning av strafföreläggande

Regeringen föreslår i proposition 1996/97:8 bl.a. att vissa bestämmelser i 48 kap. rättegångsbalken ändras så att åklagare får möjlighet att utfärda strafföreläggande i de fall det är uppenbart att rätten skulle döma till villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. I propositionen föreslås vidare att denna möjlighet begränsas till att omfatta endast misstänkta som fyllt artton år då brottet begicks.

Enligt regeringens bedömning kommer reformen att medföra endast marginella besparingar för åklagarväsendets del, medan större besparingar kan förväntas på domstolsväsendets område. Reformen avses träda i kraft den 1 juli 1997.

5.1.5 Åtgärder för att öka säkerheten och skyddet för anställda inom rättsväsendet

Riksåklagaren har på regeringens uppdrag och i samverkan med Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen undersökt behovet av att stärka säkerheten och skyddet för anställda inom rättsväsendet. Uppdraget redovisades i december 1995 i form av en rapport, i vilken föreslås olika åtgärder för att öka kunskaperna om risker och skyddsmöjligheter. I rapporten föreslås vidare åtgärder av förebyggande slag och åtgärder för det fall att en anställd har blivit utsatt för hot eller våld.

Regeringen har därefter uppdragit åt Riksåklagaren att efter remissbehandling av rapporten senast den 1 november i år redovisa en analys av kostnadskonsekvenserna av förslagen samt att därvid ange de åtgärder

som bör vidtas av berörda myndigheter och av regeringen. Även detta arbete skall ske i samverkan med Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen.

5.2 ÅKLAGARVÄSENDETS RESULTAT

De uppgifter som åligger de allmänna åklagarna, såsom att leda förundersökningar, fatta beslut i åtalsfrågor och föra talan i domstol, skall fullgöras på ett rättssäkert sätt, inom rimlig tid och med ett effektivt resursutnyttjande. Riksåklagaren skall genom att bl.a. bedriva tillsyns- och metodutvecklingsarbete skapa förutsättningar för detta.

Under budgetåret 1994/95 minskade såväl antalet inkommande som avslutade ärenden inom åklagarväsendet. Samtidigt minskade antalet balanserade ärenden. Vad gäller ärenden om brott enligt brottsbalken eller specialstraffrättsliga bestämmelser med fängelse i straffskalan har utvecklingen emellertid vänt och antalet inkommande ärenden ökat under första halvåret 1996. Fortfarande är dock antalet inkommande ärenden betydligt lägre än under tidigare budgetår. Den ökning som nu skett bedöms inte vara tillfällig utan ett tecken på att polisens brottsutredande verksamhet tagit ny fart efter omorganisationen. Hur antalet ärenden framöver kommer att utvecklas är svårt att bedöma.

Personalresurserna är svåra att påverka på kort sikt. I en situation där antalet ärenden har minskat och resurser frigjorts är det därför särskilt viktigt att de frigjorda resurserna används på ett effektivt sätt. För åklagarväsendets del bör då i första hand resursinsatsen i fråga om förundersökningsledning öka, vilket kan antas förbättra förundersökningarnas kvalitet. I vilken omfattning åklagarna bedriver förundersökningsledning framgår inte av den nuvarande resultatredovisningen, varför det heller inte går att göra några jämförelser mellan olika budgetår i detta avseende.

De åtgärder som regeringen har vidtagit för att höja effektiviteten i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten redovisas i avsnitt 5.1.2.

Regeringens bedömning

Den resultatinformation som finns ger enligt regeringens uppfattning inte tillräckligt underlag för en bedömning av om åklagarväsendet uppfyllt det övergripande målet. Resultatinformationen behöver därför förbättras.

För att åstadkomma detta har arbetet med att formulera relevanta verksamhetsmål och återrapporteringskrav intensifierats. Bland annat har Riksåklagaren på regeringens uppdrag i april i år föreslagit en modell för mål- och resultatstyrning inom åklagarväsendet. Regeringen bedömer att detta arbete kommer att leda till en bättre resultatinformation, av vilken exempelvis resursinsatsen när det gäller förundersök-

ningsledning kan utläsas.

5.3 ANSLAG

B 1. Åklagarväsendet

1994/95	Utgift	603 281 ¹⁾	Anslagssparande	21 914
1995/96	Anslag	905 073 ²⁾	Utgiftsprognos	955 800 ²⁾
1997	Förslag	627 237	därav 1996	662 800 ²⁾
1998	Beräknat	621 655		
1999	Beräknat	645 025		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

²⁾ Anslagen C1. Riksåklagaren och C2. Åklagarmyndigheterna

En jämförelse mellan budget och utfall budgetåret 1994/95 visar att förbrukningen översteg anslaget med ca 21 miljoner kronor. Dessutom visar prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår att förbrukningen kommer att överstiga anslaget med ca 50 miljoner kronor.

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende åklagarväsendet för budgetåret 1994/95.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Åklagarväsendet skall se till att den som har begått brott lagförs. Åklagarverksamheten skall bedrivas rättssäkert, effektivt och i nära samarbete med polisen. Beivrande av våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas brott med rasistiska inslag.

Resurser

Ramanslag 627 237 tkr

Det kriminalpolitiska målet är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. För budgetåret 1997 skall åklagarväsendets övergripande mål vara att se till att den som har begått brott lagförs. Åklagarverksamheten skall bedrivas rättssäkert, effektivt och i nära samarbete med polisen. Beivrande av våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet skall prioriteras. Särskild uppmärksamhet skall ägnas brott med rasistiska inslag. Förutom att betydelsen av ett nära samarbete med polisen uppmärksammas, innebär den modifierade formuleringen enligt regeringens uppfattning ett förtydligande av målet jämfört med innevarande budgetår.

För budgetåret 1995/96 beräknas åklagarväsendets

medelsförbrukning överstiga tilldelade medel med uppemot 50 miljoner kronor. För att inte anslagskrediten om 32 miljoner kronor skall överskridas krävs kostnadsänkningar. Riksåklagaren har därför bl.a. infört anställningsstopp för hela åklagarväsendet, vilket beräknas minska antalet anställda med i storleksordningen 70 personer till följd av att personal som slutar genom s.k. naturlig avgång inte ersätts. Därutöver kommer ca 190 kanslianställda att ha sagts upp under innevarande budgetår, vilket dock leder till sänkta kostnader först år 1997. Det ansträngda budgetläget beror bl.a. på att den tidigare organisationen utgjort ett hinder mot att genom rationaliseringar möta vissa kostnadsökningar, bl.a. till följd av relativt kostsamma löneavtal.

Under budgetåret 1997 kommer ytterligare kostnadsänkande åtgärder att vidtas i form av personalneddragningar och avveckling av lokaler. Trots detta beräknas anslagskrediten även detta år behöva utnyttjas fullt ut,

främst beroende på vissa kvardröjande omställningskostnader i samband med övergången till den nya organisationen.

Detta i kombination med det förhållandet att antalet inkommande ärenden verkar vara på väg att öka igen efter en minskning under perioden 1993-1995, gör att regeringen anser att åklagarväsendet inte bör åläggas någon besparing för budgetåret 1997. Anslaget har därför beräknats till 627 237 000 kronor.

För budgetåret 1998 beräknas den nya organisationen och andra rationaliseringsåtgärder möjliggöra kostnadsänkningar som motiverar att åklagarväsendet med i storleksordningen 25 miljoner kronor bidrar till det besparingsbeting om 330 miljoner kronor som för detta år ålagts Justitiedepartementets område.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 621 655 000 respektive 645 025 000 kronor.

6 Domstolsväsendet m.m.

– Genom reformer och rationaliseringsåtgärder skapas ett mer flexibelt och effektivt domstolsväsende.

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

Allmänna domstolar är de 97 tingsrätterna, 6 hovrätterna och Högsta domstolen. Allmänna förvaltningsdomstolar är de 24 länsrätterna, 4 kammarrätterna och Regeringsrätten. Den 1 oktober 1996 minskar antalet tingsrätter i och med sammanläggningen av Borås och Sjuhäradsbygdens tingsrätter. Under förutsättning att riksdagen godkänner regeringens prop. 1995/96:224 kommer antalet länsrätter att minska den 1 januari 1997 då länsrätterna i Kristianstads och Malmöhus län läggs samman till Länsrätten i Skåne län, med kansliort i Malmö (prop. 1995/96:38, bet. 1995/96:Bou9, rskr. 1995/96:206).

Rättshjälpsmyndigheten handlägger ärenden om rättshjälp. Rättshjälpsmyndighetens beslut överklagas till Rättshjälpsnämnden.

6.1 FÖRÄNDRINGAR INOM DOMSTOLSVÄSENDET

För att möta de ökande kraven som ställs på domstolarna och säkerställa en hög kvalitet samt göra domstolsverksamheten mer kostnadseffektiv pågår sedan flera år ett omfattande reformarbete.

6.1.1 En renodlad domstolsverksamhet med tyngdpunkt i första instans

Domstolsutredningens förslag är i stora delar genomförda (SOU 1991:106). Beredningen av resterande för-

slag fortsätter inom regeringskansliet med siktet inställt på att genomföra de flesta förslag som rör processrättsliga frågor. Reformerna syftar till att domstolsverksamheten skall renodlas och koncentreras på de dömande uppgifterna. Tyngdpunkten i rättskipningen skall ligga i första instans.

Ett par viktiga reformer som har sitt ursprung i Domstolsutredningens betänkande har nyligen avslutats. Det gäller införandet av tvåpartsprocess och en ny instansordning i de allmänna förvaltningsdomstolarna samt införandet av en ny lag (1996:242) om domstolsärenden.

Genomförandet av instansordningsreformen har lett till att länsrätt nu har ersatt kammarrätt som första domstolsinstans för i stort sett alla måltyper i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Reformen innebär vidare att krav på prövningstillstånd införts i ledet mellan länsrätt och kammarrätt i flertalet måltyper. Reformen har lett till att fem kammarrättsavdelningar har kunnat avvecklas under innevarande budgetår. Ytterligare tre avdelningar kommer att kunna avvecklas vid årsskiftet 1996/97. Regeringen följer givetvis noga effekterna av instansordningsreformen med avseende på kammarrätternas och länsrätternas arbetssituation. I det syftet har reformen fortlöpande diskuterats vid sammanträffanden med kammarrättspresidenterna. Vidare har Domstolsverket på regeringens uppdrag gjort en första utvärdering av reformens effekter (DV rapport 1996:4). Utvärderingen kommer under 1997 att följas upp med en analys av hur kammarrätternas och länsrätternas personalbehov har förändrats till följd av de reformer som genomförts under de senaste åren.

Den nya lagen om domstolsärenden innehåller bestämmelser som gör det möjligt att hantera mer kvalificerade ärenden på ett effektivare sätt. Det blir t.ex. möjligt för tingsrätterna att oftare än tidigare avgöra ärenden med endast en lagfaren domare i stället för med flera sådana och det ges utvidgade möjligheter att avgöra ärenden utan skriftväxling. Vidare utvidgas möjligheterna att delegera arbetsuppgifter till kanslipersonal vid domstolarna till att även omfatta enkla ärenden om bouppteckning och arvsskatt.

Bland Domstolsutredningens förslag finns också frågor som rör domstolarnas organisation och adminis-

tration, exempelvis frågorna om den organisatoriska hemvisten för bouppteckningsverksamheten och inskrivningsmyndigheterna. I betänkandet föreslogs att hanteringen av bouppteckningar och arvsskatt skulle föras över till skattemyndigheterna. En särskild utredare har nu fått i uppgift att ta ställning till ett flertal frågor som rör bouppteckningsverksamheten. Ett första betänkande skall redovisas senast den 30 september 1996. Beträffande inskrivningsmyndigheterna har regeringen gett Domstolsverket i uppdrag att i samråd med Lantmäteriverket lämna förslag till inskrivningsmyndigheternas framtida organisation. Domstolsverket skall redovisa uppdraget senast den 20 december 1996.

6.1.2 En ny, effektivare och mer flexibel domstolsorganisation

Uppdragen angående boupptecknings- och inskrivningsverksamhetens framtida organisation har samband med 1995 års domstolskommittés uppgift att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet. Enligt direktiven skall kommittén nämligen utgå från att bl.a. inskrivningsväsendet och bouppteckningsverksamheten i framtiden inte skall ligga kvar hos tingsrätterna (dir. 1995:102). Kommittén skall också utgå från att hyres- och arrendenämndernas verksamhet kommer att integreras med tingsrätternas. Den frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I övrigt anges i direktiven till domstolskommittén att översynen skall göras med utgångspunkt i de ökande kraven på domstolarnas, främst underrätternas, kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål samt kraven på rationaliseringar inom domstolsväsendet. Domstolsväsendet skall vara organiserat så att det kan uppfylla högt ställda krav på kvalitet i rättskipningen och kompetens hos domstolspersonalen. Domstolarna måste också ges personalmässiga och organisatoriska förutsättningar att utforma sin beredningsorganisation på ett sätt som i högre grad än för närvarande kan medverka till att domarrollen renodlas mot de dömande uppgifterna. Enligt regeringens bedömning är det omöjligt för domstolsväsendet att i sin nuvarande organisation med ett stort antal mycket små domstolar möta de ökande kraven. Domstolsväsendet måste därför omorganiseras. Att en sådan omorganisation kommer att leda till ett minskat antal domstolar är ofrånkomligt.

En annan övergripande utgångspunkt för utredningen är att samverka mellan olika slag av domstolar på samma nivå skall utvecklas betydligt. Vad gäller överinstanserna sägs att en sammanslagning av Högsta domstolen och Regeringsrätten liksom av hovrätter och kammarrätter kan komma i fråga om utredningen skulle finna detta lämpligt. I en första etapp, som kommer att redovisas i början av 1997, skall kommittén lämna förslag till en ny organisation för domstolsväsendet som helhet. Med hänsyn till bl.a. rimlig samhällsservice samt geografiska, demografiska och ekonomiska förhållan-

den skall utredningen föreslå var i landet domstolarna skall vara belägna. I direktiven anges slutligen att kommitténs förslag till en ny domstolsorganisation på sikt skall medföra en sänkning av det årliga medelsbehovet för domstolsväsendet med minst 200 miljoner kronor.

6.1.3 Ett effektivare förfarande i hovrätterna

Beredningen av Hovrättsprocessutredningens förslag pågår (SOU 1995:124). Utredningen föreslår bl.a. att ett system med generell krav på prövningstillstånd skall införas i ledet mellan tingsrätt och hovrätt. Syftet är att målen skall kunna avgöras på ett snabbare och mer ändamålsenligt sätt och att hovrätternas resurser skall kunna koncentreras till de mer svårbedömda och kvalificerade målen. Till följd av de reformförslag som läggs fram kommer det enligt utredningens bedömning att frigöras resurser motsvarande 100 miljoner kronor per år inom domstolsväsendet. Om förslagen genomförs kommer de alltså att leda till stora rationaliseringsvinster även om det kan komma att finnas behov av att behålla en del av resurserna inom domstolsväsendet, bl.a. för att förstärka tingsrätterna.

6.1.4 Effektivare mål- och ärendehantering

Under lång tid har det, främst under Domstolsverkets ledning, bedrivits ett arbete som syftat till att rationalisera, förenkla och göra domstolarnas mål- och ärendehantering effektivare.

Ett exempel på detta är införandet av ett databaserat målhanteringssystem (MÅHS) vid tingsrätterna och länsrätterna. Vid ingången av 1996 hade MÅHS införts vid mer än 40 domstolar, fördelat tämligen jämnt på tingsrätter och länsrätter. Arbetet med MÅHS drivs vidare med inriktning dels på att utveckla och förbättra den befintliga versionen för underrätterna, dels på att skapa anpassade versioner för överrätterna och för de största hyresnämnderna.

Vidare genomför Domstolsverket, på uppdrag av regeringen, under budgetåret 1995/96 ett antal idéseminarier om hur administrationen och målhanteringen inom de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna kan göras snabbare och effektivare inom ramen för gällande regelverk. Syftet är att ta till vara domarnas kunskap och erfarenheter för att genom informationsutbyte utveckla rutiner och arbetsformer. Enligt uppdraget bör vid seminarierna även diskuteras hur bemötandet av vittnen och målsägande i domstol kan förbättras. Seminarierna genomförs i viss utsträckning i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer, t.ex. Riksåklagaren, Riksskatteverket, Riksförsäkringsverket och Sveriges advokatsamfund. Resultatet av seminarierna skall pu-

bliceras och spridas till ledning för andra. Det som kommit fram vid seminarierna kan givetvis också komma att leda till förändringar av ineffektiva regler.

6.1.5 Säkerheten för anställda inom rättsväsendet

Under innevarande budgetår har det inträffat ett antal händelser som gjort att frågan om åtgärder för att förebygga hot och våld mot anställda inom rättsväsendet aktualiserats. Som redovisas i avsnitt 5.1.5 har Riksåklagaren fått i uppdrag att, i samverkan med Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen, undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka säkerheten och skyddet för anställda inom rättsväsendet.

I det här sammanhanget kan även nämnas att Domstolsverket, bl.a. med anledning av den uppmärksmade händelsen i Eskilstuna tingsrätt, har hållit en överläggning med representanter för ett antal domstolar om möjliga åtgärder för att öka säkerheten vid domstolarna.

6.2 RESULTATINFORMATION

6.2.1 Domstolarnas resultat

Det övergripande målet för domstolarna är att på ett rättssäkert sätt och inom rimlig tid avgöra de mål och ärenden som de har att handlägga.

Gemensamt för samtliga domstolskategorier utom Högsta domstolen och Regeringsrätten är att såväl antalet inkommande som antalet avgjorda mål och ärenden minskade under budgetåret 1994/95. Även mål- och ärendebalanserna minskade något utom vid Regeringsrätten där balansen ökade. Utvecklingen har i stort sett varit densamma under perioden juli 1995 - juni 1996. Eftersom Regeringsrätten den 1 juli 1995 övertog Försäkringsöverdomstolens roll som sista instans vid prövningen av socialförsäkringsmål har dock antalet inkomna, avgjorda och balanserade mål vid Regeringsrätten ökat. Vidare har antalet balanserade mål vid hovrätterna och antalet balanserade skattemål vid kammarrätterna ökat.

De genomsnittliga omloppstiderna är i stort oförändrade jämfört med tidigare. För flertalet mål- och ärendekategorier har dock balanserna i genomsnitt blivit äldre, vilket delvis kan förklaras med att antalet inkommande och avgjorda mål minskat.

Styckkostnaderna ökade något under budgetåret 1994/95 vilket delvis kan bero på att inflödet av mål och ärenden minskade mer än resurserna. En undersökning av överklagande- och ändringsfrekvensen vid de allmänna domstolarna (DV-rapport 1995:3) visar att andelen mål som överklagas till hovrätt har ökat samti-

digt som andelen överklaganden som föranleder ändring har sjunkit.

Regeringens bedömning

Den resultatinformation som finns ger inte ett tillräckligt underlag för en bedömning av om domstolarna uppfyllt det övergripande målet. Arbetet med att formulera relevanta verksamhetsmål och återrapporteringskrav har därför intensifierats. Detta kommer enligt regeringens uppfattning att successivt förbättra resultatinformationen med början i årsredovisningen för innevarande budgetår.

Det underlag som finns talar dock för att situationen vad gäller omloppstider och balanser m.m. är tillfredsställande. Ett undantag från detta utgör antalet oavgjorda skattemål och socialförsäkringsmål i länsrätterna och kammarrätterna. Arbetet med att få ned dessa balanser måste fortsätta. Annat som inger viss oro och som regeringen noga kommer att följa är balanssituationen vid Regeringsrätten och vid hovrätterna. Vidare är det angeläget att åldersstrukturen på de oavgjorda målen förbättras för de målkategorier där problemen med gamla oavgjorda mål är störst.

Arbetsbelastningen har inte minskat i samma utsträckning som antalet inkommande mål och ärenden. Så har domstolarna t.ex. tillförts ett stort antal nya måltypen varav många med anknytning till EG-rätten. De nya måltyperna ställer ökade krav på domstolarnas kompetens och innebär att det övergångsvis krävs stora utbildningsinsatser. Vidare finns det tecken som tyder på att de tyngre och mer arbetskrävande tvistemålen och skattemålen inte minskat i samma omfattning som de mindre krävande målen.

Det är svårt att bedöma hur domstolarnas arbetsbelastning kommer att förändras under de närmaste åren. Det finns omständigheter som talar för förändringar både i sänkande och höjande riktning. I höjande riktning verkar t.ex. 1996 års allmänna fastighetstaxering som kan komma att leda till att ett mycket stort antal fastighetstaxeringsmål kommer in till länsrätterna under år 1997. Vidare kan den satsning som görs inom bl.a. polis- och åklagarväsendena för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten leda till fler mål vid domstolarna (jfr avsnitt 5.1.2). I sänkande riktning verkar t.ex. de regeländringar som kan bli en följd av Hovrättsprocessutredningens förslag och den utökade användningen av strafföreläggande som föreslås i prop. 1996/97:8.

6.2.2 Domstolsverkets resultat

Domstolsverkets övergripande mål är att med iakttagande av domstolarnas självständighet enligt regeringsformen se till att domstolarnas verksamhet bedrivs effektivt.

Under sommaren 1994 lät Domstolsverket genomföra en enkätundersökning i syfte att ta reda på hur

domstolarna uppfattade kvaliteten i verkets arbete. Resultatet visade att domstolarna överlag har en positiv uppfattning om hur verket sköter sina arbetsuppgifter. Domstolsverket har under 1995 infört en ny enhetsindelning som förväntas leda till att organisationen bättre anpassas till verkets uppgifter.

Flertalet av de styckkostnader för prestationer som Domstolsverket redovisar steg budgetåret 1994/95 jämfört med tidigare år.

Regeringens bedömning

Regeringens bedömning är att Domstolsverket genom att bl.a. fördela resurserna till domstolarna, utveckla ADB-systemen och stödja domstolarna vad gäller administrativa frågor har medverkat till att göra domstolarnas verksamhet mer effektiv och rationell.

Styckkostnaderna kommer förmodligen att kunna sänkas till följd av den minskning av personalkostnaderna som verket inlett. Regeringen kommer att följa hur detta faller ut.

6.2.3 Rättshjälpsmyndighetens resultat

Rättshjälpsmyndighetens övergripande mål är att hantera rättshjälpsfrågor snabbt och korrekt samt att i övrigt lämna god service rörande rättshjälp. Det övergripande målet har brutits ned i verksamhetsmål som rör bl.a. handläggningstider.

De ADB-problem som drabbat myndigheten sedan den tillkom har fortsatt. Riksrevisionsverket skriver i sin årliga rapport 1995 bl.a. att bristerna i ADB-systemet har medfört att faktureringen tidvis blivit kraftigt försenad och att avstämning inte kunnat ske på ett tillfredsställande sätt gentemot redovisningen i övrigt och förespråkar en genomgripande förnyelse av systemet. Domstolsverket begär i anslagsframställningen avseende budgetåret 1997 att medel tillförs för att komma till rätta med problemen.

Regeringens bedömning

Rättshjälpsmyndigheten har, trots de driftstörningar som drabbat myndigheten till följd av problem med ADB-systemet under budgetåret 1994/95, uppnått verksamhetsmålen. Dataproblemen har dock tilltagit. Regeringen anser därför att medel måste tillföras så att bristerna kan åtgärdas.

6.3 ANSLAG

C 1. Domstolsväsendet m.m.

1994/95	Utgift	2 880 107 ¹⁾	Anslagssparande	259 275
1995/96	Anslag	4 224 215 ²⁾	Utgiftsprognos	4 272 700 ²⁾
1997	Förslag	2 916 184	därav 1996	2 915 500 ²⁾
1998	Beräknat	3 016 654		
1999	Beräknat	3 119 843		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

²⁾ Anslagen D1. Domstolsverket, D2. Domstolarna m.m., F2. Rättshjälpsmyndigheten, F4. Allmänna advokatbyråer: Driftbidrag och F5. Vissa domstolskostnader m.m.

Från anslaget betalas kostnaderna för de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyresnämnderna, arrendenämnderna, Domstolsverket och Rättshjälpsmyndigheten.

Dessutom betalas kostnader för vissa uppdrag som juristerna vid de allmänna advokatbyråerna enligt författningsbestämmelser bör utföra t.ex. som likvidator, förmyndare eller god man.

Från anslaget betalas även vissa domstolskostnader, t.ex. kostnader för förvaltararvoden i konkurser och kostnader för tolk.

En jämförelse mellan budget och utfall år 1994/95 visar att förbrukningen översteg anslaget med ca 10 miljoner kronor. Dessutom visar prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår att förbrukningen kommer att överstiga anslaget med ca 48 miljoner kronor.

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende domstolsväsendet m.m. för år 1994/95.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Domstolarna skall avgöra mål och ärenden på ett rättsäkert och effektivt sätt.

Resurser 1997

Ramanslag 2 916 184 tkr

För budgetåret 1997 skall det övergripande målet vara att domstolarna skall avgöra mål och ärenden på ett rättssäkert och effektivt sätt. Skälet till att målet modifieras något är att rimlig tid inte behöver anges särskilt eftersom det är en del av rättssäkerheten medan det däremot behöver klargöras att målet även omfattar effektiviteten (jfr avsnitt 6.2.1).

Domstolsväsendet har under budgetåren 1992/93 - 1994/95 byggt upp ett relativt stort anslagsöverskott (ca 260 miljoner kronor). Överskottet beror bl.a. på ett

ökat kostnadsmedvetande till följd av att budgetansvaret har decentraliserats.

För innevarande budgetår har domstolsväsendet ett besparingsbeting på 89 miljoner kronor (detta belopp och beloppen nedan avser 12 månader). Samtidigt har s.k. engångsanvisningar motsvarande ca 43 miljoner kronor upphört. Utöver detta innebär ett antal politiska beslut (bl.a. fastighetsskatt på kontorslokaler och produktivitetskrav) och andra händelser (bl.a. löneavtal och ökade investeringskostnader) att behovet av att sänka kostnadsnivån ökat med ytterligare ca 130 miljoner kronor.

Domstolsväsendet kommer under budgetåret att minska kostnadsnivån med ca 180 miljoner kronor. Detta klaras i första hand av genom personalminskningar med i storleksordningen 550 personer, varav ca 140 personer har sagts upp. Resten av personalminskningen har skett genom s.k. naturlig avgång. Så har t.ex. minskningen av antalet inkommande mål och ärenden gjort det möjligt att inte återbesätta ett tjugotal anställningar som ordinarie domare. Personalminskningarna har vidare möjliggjorts genom att ett antal reformer och regeländringar slagit igenom under året (bl.a. instansordningsreformen, fastighetsdatareformen, avvecklingen av Försäkringsöverdomstolen samt den pågående installationen av målhanteringssystemet i underrätterna). Resterande del av behovet att sänka kostnadsnivån (ca 80 miljoner kronor) har finansierats med anslagssparande. Anslagssparandet har alltså gjort det möjligt för domstolarna att skjuta en del av behovet att sänka kostnaderna på framtiden.

År 1997 kommer domstolarnas behov att sänka sina kostnader att uppgå till ca 50 miljoner kronor (bl.a. produktivitetskrav och ökade investeringskostnader) utöver redan nämnda 80 miljoner kronor. Om domstolsväsendet skall kunna klara sänkningen av kostnadsnivån utan att verksamheten påverkas negativt krävs det ytterligare effektiviseringsarbete, reformer och regeländringar. På längre sikt kommer givetvis det arbete som utförs av 1995 års domstolskommitté att vara av stor betydelse. Förändringar till följd av Hovrättsprocessutredningens förslag är exempel på en reform som på kortare sikt kommer att vara av stor betydelse för möjligheten att klara sänkningen av kostnadsnivån. Detsamma gäller den utökade användning av strafförelägg-

gande som föreslås i prop. 1996/97:8. I det här sammanhanget skall också nämnas att det inom Justitiedepartementet pågår ett arbete med att se över domstolarnas sammansättning bl.a. med avseende på antalet nämndemän. Regeringen har för avsikt att i den delen återkomma till riksdagen med förslag under våren 1997. I samband därmed kommer också nämndemännens ersättningar att ses över.

Domstolsväsendets möjligheter att klara kostnadsänkningarna är alltså beroende av att de reformer som planeras genomförs. Detta faktum tillsammans med den osäkerhet som finns om hur antalet mål och ärenden utvecklar sig kommande år, gör att regeringen inte föreslår några ytterligare besparingar inom domstolsväsendets område för budgetåret 1997.

Eftersom det krävs en viss övergångstid innan det pågående effektiviseringsarbetet och de planerade regeländringarna får full effekt bedömer regeringen att domstolsväsendet inte heller budgetåret 1998 bör åläggas några besparingar.

Rättshjälpsmyndighetens problem med ADB-systemet har fortsatt under innevarande budgetår. Ett dåligt fungerande system riskerar att leda till förlorade intäkter bl.a. till följd av uteblivna återbetalningar. Regeringen har för avsikt att engångsvis tillföra myndigheten 5,6 miljoner kronor för att få ett väl fungerande ADB-system.

Anslaget tillförs drygt 9 miljoner kronor till följd av att domstolarna fr.o.m. 1997 mister dispositionsrätten till anslaget F7. Diverse kostnader för rättsväsendet. Merkostnader för domstolarna till följd av lagen (1991:2010) om ändring i bilavgaslagen (1986:1386) medför att 458 000 kronor överförs från utgiftsområde 20. Allmän miljö- och naturvård. Samtidigt överförs 3 miljoner kronor till utgiftsområde 10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp med anledning av beslut om införande av tvåpartsprocess i socialförsäkringsmål (prop. 1995/96:128, bet. 1995/96:SfU6, rskr. 1995/96:186). Den föreslagna förstärkningen av Justitiekanslerns anslag (Utgiftsområde 1. Rikets styrelse, avsnitt D1.) finansieras delvis (600 000 kronor) genom en överföring från detta anslag. Sammantaget beräknas 1997 års anslag till 2 916 184 000 kronor.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 3 016 654 000 kronor respektive 3 119 843 000 kronor.

7 Kriminalvården

- Alternativen till fängelse skall utvecklas.
- Utvecklingen av verkställighetsinnehållet skall fortsätta och frigivningsförberedelserna förbättras.
- Åtgärder skall vidtas för att skapa en humanare häktesverksamhet.
- Häktes-, anstalts- och frivårdsverksamhet skall kunna bedrivas inom samma lokala myndighet.

Kriminalvårdens huvuduppgifter är att på ett säkert sätt verkställa påföljderna fängelse och skyddstillsyn, att ansvara för övervakningen av villkorligt frigivna och för verksamheten vid häktena samt att utföra personutredningar. Kriminalvården ombesörjer vidare transporter av personer som skall avvisas eller utvisas från Sverige.

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 rätts-säkerhet. Verksamheten skall inriktas på åtgärder som påverkar den dömda att inte återfalla i brott.

Kriminalvårdsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för all kriminalvårdsverksamhet. Styrelsen är chefsmyndighet för 7 regionmyndigheter, 28 häkten, 67 anstalter, 50 frivårdsmyndigheter samt Transporttjänsten. I administrativt hänseende är styrelsen chefsmyndighet även för Kriminalvårdsnämnden och de 30 övervakningsnämnderna.

7.1 FÖRÄNDRING OCH UTVECKLING INOM KRIMINALVÅRDEN

7.1.1 Fortsatt utveckling av verkställighetens innehåll

Arbetet inom kriminalvården skall bedrivas på ett säkert sätt och i syfte att förebygga återfall i brott. Satsningen på att utveckla innehållet i verkställigheten måste

därför fortsätta. För att säkerställa en hög kvalitet i detta arbete måste metoder för utvärdering och uppföljning tas fram. Utbildning, behandling, sysselsättning och påverkansprogram bör kombineras med andra insatser för att underlätta den dömdes anpassning i samhället. Detta förutsätter ett väl utvecklat samarbete med andra myndigheter, organisationer och enskilda. En viktig uppgift är att se till att de dömda som har behov av det får tillgång till missbruks- och psykiatrisk vård.

Inom anstalterna innebär den angivna inriktningen att planeringen för den intagne skall omfatta allt från den dagliga verksamheten på avdelningen till t.ex. arbete, studier, påverkansprogram, olika former av behandling, fritidsaktiviteter, utevistelser och förberedelser inför frigivningen. Denna helhetssyn skall också omfatta de åtgärder som bör vidtas efter den villkorliga frigivningen. Det är av stor betydelse att den intagne själv medverkar i planeringen. Ett väl fungerande kontaktmannaskap och en fortgående höjning av personalens kompetens är viktiga förutsättningar för en fortsatt utveckling av verksamhetsinnehållet.

Regeringens ambition är att begränsa användningen av fängelsestraff och utvidga användningen av alternativa påföljder och verkställighetsformer. En angelägen uppgift i detta sammanhang är att ge frivårds-påföljderna ett sådant innehåll att de framstår som trovärdiga alternativ till fängelse. Det är vidare viktigt att frivården fortsätter att utveckla arbetsmetoderna för att möta de ökade krav som kommer att ställas med anledning av att försöksverksamheten med elektronisk övervakning utvidgas från den 1 januari 1997.

7.1.2 Humanare utformning av häktesverksamheten

I en human och modern rättsstat är det en angelägen uppgift att se till att frihetsberövande utformas på ett sådant sätt att de inte är mer ingripande än vad som är nödvändigt med hänsyn till de skäl som föranlett åtgärden. När det gäller häktade blir frihetsberövandet många gånger ingripande och det är angeläget att motverka onödiga restriktioner och ingrepp. Europarådets kom-

mitté till förhindrande av tortyr och annan inhuman eller förnedrande behandling eller bestraffning har i samband med besök i Sverige åren 1991 respektive 1994 riktat kritik mot förhållandena vid de svenska häktena. Kritiken avsåg bl.a. de inskränkningar i kontakten med omvärlden som en stor del av de häktade får vidkännas samt bristen på aktiviteter och gemenskap för de intagna.

Kriminalvårdsstyrelsen har nu på regeringens uppdrag lämnat förslag till åtgärder för att skapa en humanare häktesverksamhet. Vissa av de föreslagna åtgärderna, t.ex. för att öka besöksverksamheten och aktiviteterna under helger, bör kriminalvården omgående kunna genomföra. Kriminalvården bör även fortsätta arbetet för att öka möjligheterna till gemenskap på häktena. Det är också angeläget att det vidtas ytterligare åtgärder för att kunna erbjuda mer meningsfull sysselsättning, både i gemenskap och i enrum. En viktig uppgift för kontaktmännen är att motivera intagna som har missbruksproblem till behandling. När det gäller intagna med restriktioner är det viktigt att det upprättas ett nära samarbete mellan häktena och åklagarna så att de besök och andra aktiviteter som kan genomföras utan att utredningen äventyras kommer till stånd.

Kriminalvårdsstyrelsen har även lämnat vissa förslag till lagändringar. Dessa förslag remissbehandlas nu tillsammans med de förslag om ändrade regler för beslutsprocessen avseende restriktioner för häktade som tagits fram inom Justitiedepartementet. Förslagen kommer därefter att beredas vidare inom departementet.

7.1.3 Effektivare platsutnyttjande

Ett visst utrymme i anstaltsorganisationen är nödvändigt för att det skall vara möjligt att placera varje intagna på en plats med rätt säkerhetsnivå och verksamhetsinriktning. Riksdag och regering har vid flera tillfällen uttalat att anstaltsbeläggningen inte bör överstiga 85 %. Under senare tid har emellertid stora förändringar skett som har betydelse för hur stort utrymmet i anstaltsorganisationen behöver vara. Flera anstalter har genom tillbyggnader blivit större, vilket har ökat möjligheterna till differentiering av de intagna inom samma anstalt. Vidare pågår ett utvecklingsarbete med ett databaserat platsplaneringssystem som ger möjligheter till ett bättre utnyttjande av platserna. Variationer i beläggningen över året är främst beroende av antalet intagna med korta strafftider. Denna grupp har sedan år 1991 legat på en väsentligt lägre nivå än tidigare och kommer sannolikt att minska ytterligare i och med att försöksverksamheten med elektronisk övervakning utvidgas fr.o.m. den 1 januari 1997. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det extra utrymme som måste finnas i anstaltsorganisationen kan minska och platserna därmed utnyttjas effektivare, självfallet med bibehållen säkerhet och hög kvalitet. Den hitillsvarande generella normen för beläggningen är ett

alltför trubbigt instrument för att mäta och säkerställa kvalitet - den utgör endast ett kvantitetsmått. Det bör i stället ankomma på Kriminalvårdsstyrelsen att se till att anstaltsorganisationen kan svara mot de krav och riktlinjer som riksdagen och regeringen ställt upp. Det gäller säkerhet, utbildning, behandling och annat verkställighetsinnehåll, närheten till hemorten samt differentiering t.ex. med hänsyn till ålder, kön, narkotikamissbruk eller psykisk störning. Regeringen har för avsikt att i regleringsbrevet för kriminalvården närmare ange de krav och riktlinjer som skall ligga till grund för utformningen av anstaltsorganisationen.

7.1.4 Ny lokal organisation

Kriminalvårdsstyrelsens hemställen

Kriminalvårdsstyrelsen har hemställt om att principerna för organisationen på den lokala nivån inom kriminalvården ändras så att det blir möjligt att inom samma organisatoriska enhet bedriva verksamhet inom häkte, anstalt och frivård. Den 1 september 1996 fanns 28 häkten, 67 anstalter och 50 frivårdsmyndigheter. Många av dessa lokala myndigheter, framför allt vissa frivårdsmyndigheter, är mycket små.

Anledningen till Kriminalvårdsstyrelsens framställning är de nya krav som ställs på organisationen, bl.a. mot bakgrund av försöksverksamheten med elektronisk övervakning, den ökande programverksamheten, behovet av samverkan med andra myndigheter samt behovet av högre kompetens inom administrationen.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsen bör ledning och administration för häkte, anstalt och frivård inom samma geografiska område samordnas i lokala kriminalvårdsmyndigheter med gemensam chef, ledningsgrupp och administration.

Remissinstanserna

Kriminalvårdsstyrelsen har inhämtat synpunkter på sitt förslag om ny organisation på den lokala nivån inom kriminalvården från Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Rättsmedicinalverket, Landstingsförbundet, Justitieombudsmannen och Riksrevisionsverket. Huvuddelen av remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Domstolsverket och Justitieombudsmannen anser dock att ett genomförande av förslaget kräver ändringar inte bara i Kriminalvårdsverkets instruktion utan även i övriga författningar vari de nuvarande myndigheterna inom kriminalvården berörs. Även Riksrevisionsverket ser i princip positivt på förslaget, men anser att underlaget inte är tillräckligt för beslut. Enligt Riksrevisionsverket bör man först utreda bl.a. frågan om samlokalisering av verksamhetsgrenarna och hur en sådan påverkar rättsväsendet i övrigt samt kopplingen till kriminalvårdens regionala organisation.

Regeringens bedömning

Enligt regeringens bedömning skulle en samordning av de olika myndighetstyperna ge verksamhetsmässiga fördelar både i kriminalvårdens inre organisation och i det externa arbetet. Exempelvis underlättas utbyggnaden av alternativ till fängelsestraff, utvecklande och bedrivande av gemensamma motivations- och påverkansprogram och arbetet med att förbättra frigivningsförberedelserna. Fördelarna består bl.a. i att kriminalvården lokalt kan framträda med en samlad profil i förhållande till sina samarbetspartners. Resurserna kan dessutom utnyttjas effektivt genom att de administrativa funktionerna samordnas och förutsättningarna för en rationell och heltäckande planering ökar. Regeringen delar därför Kriminalvårdsstyrelsens bedömning att det bör bli möjligt att bedriva häktes-, anstalts- och frivårdsverksamhet inom samma myndighet.

Enligt regeringens mening finns det inget som hindrar att kriminalvårdsanstalt, häkte eller frivårdsmyndighet endast ingår som delar i en större myndighet, även om de i ett antal lagar pekats ut som den instans som har att pröva en fråga. Regeringen anser därför inte att det är nödvändigt med några lagändringar för den föreslagna organisationsförändringen. Det räcker att det framgår av förordningen (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket att en lokal kriminalvårdsmyndighet är häkte, kriminalvårdsanstalt och frivårdsmyndighet, i den mån sådan verksamhet ingår i myndigheten.

Det bör ankomma på Kriminalvårdsstyrelsen att, med utgångspunkt i de krav som regering och riksdag ställer upp bl.a. avseende tillgången på anstalts- och häktesplatser, utarbeta ett förslag om vilka lokala kriminalvårdsmyndigheter som skall finnas och vilka verksamhetsgrenar som skall ingå i dem. Regeringen bör kunna fatta de beslut som behövs under våren 1997.

Enligt regeringens mening har de av Riksrevisionsverket väckta frågorna om samlokalisering av verksamhetsgrenarna och kopplingen till kriminalvårdens regionala organisation inte något omedelbart samband med den planerade organisatoriska integreningen.

7.2 KRIMINALVÅRDENS RESULTAT

7.2.1 Frivård

Under den senaste tioårsperioden har medelantalet personer under övervakning per dag varierat mellan 11 400 och 12 400, det högsta antalet avser budgetåret 1994/95. Mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95 har medelantalet skyddstillsynsdömda per dag ökat med 545 från 7 630 till 8 175. Framför allt har antalet kontraktsvårdsärenden ökat, medan antalet skyddstillsynsdömda exklusive kontraktsvård och samhällstjänst har minskat något. Den 1 juli 1996 uppgick antalet skyddstillsynsdömda till ca 7 930, vilket är en minskning med

ca 540 personer sedan den 1 juli 1995.

Regeringen gav den 2 juni 1994 Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att lämna en samlad redovisning och bedömning av såväl genomförda som pågående eller planerade förändringar av frivårdsverksamheten. Kriminalvårdsstyrelsens redovisning i Frivårdsuppdraget, Rapport 1995-05-31 innehåller en kartläggning och en långsiktig inriktning av verksamheten. Enligt rapporten skall frivårdens programverksamhet vara brottsrelaterad, dvs. den skall utgå från den dömdes kriminalitet och syfta till att minska risken för återfall i brott. I sitt arbete konstaterade styrelsen vidare att ett antal områden inom frivården behövde vidareutvecklas, tydliggöras och regleras. Frivårdsprojektet fortsätter därför i en andra etapp, där även de synpunkter som lämnats av Riksdagens revisorer (rapport 1994/95:3) och Riksrevisionsverket (RRV 1995:36) i samband med deras granskning av frivården kommer att beaktas. I arbetet ingår bl.a. att fastställa en basnivå för innehållet i skyddstillsyn och övervakning efter villkorlig frigivning.

Som ett led i arbetet för att öka förtroendet för frivården har regeringen uppdragit åt Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen att utveckla former för regelbundna överläggningar mellan domstolar och frivårdsmyndigheter. Av de delrapporter som har lämnats framgår att flera regionala konferenser kommer att genomföras för utbyte av information och för att utveckla samverkansformerna på samtliga nivåer. Vid konferenserna kommer bl.a. företrädare för domstolsväsendet, åklagarväsendet och kriminalvården att delta.

Regeringens bedömning

Regeringen har under flera års tid ställt krav på förändringar av frivårdens verksamhet i syfte att skapa förutsättningar för en ökad användning av frivårdspåföljderna. För detta krävs att innehållet i påföljderna görs mer tydligt och konsekvent. Under de senaste åren har också skett en ökning av antalet domar på skyddstillsyn med kontraktsvård respektive samhällstjänst. När det gäller övriga skyddstillsynsdomar är utvecklingen däremot negativ. En ökad användning av frivårdspåföljderna förutsätter att de har ett sådant innehåll att de framstår som trovärdiga alternativ till fängelse. Det är därför viktigt att kriminalvården fortsätter arbetet med att effektivisera och utveckla frivårdspåföljderna. Som Riksdagens revisorer har påpekat (sid. 84) är det därför angeläget att följa upp och utvärdera resultaten. Utvecklingen av frivården på längre sikt är dock även beroende av andra faktorer, såsom utformningen av regelverket. Av intresse i detta sammanhang är bl.a. Straffsystemkommitténs förslag i betänkandet Ett reformerat straffsystem (SOU 1995:91), som har remissbehandlats och nu bereds vidare inom Justitiedepartementet.

7.2.2 Anstalter

Verkställighetens innehåll vid anstalterna utvecklas fort-löpande. Detta leder till högre krav på differentiering av de intagna, t.ex. på grund av missbruk av narkotika eller behov av utbildning eller behandling. Antalet platser avsedda för motivations- och påverkansarbete av narkotikamissbrukare ökade förra budgetåret med 72, till totalt 538 platser. Av Kriminalvårdsstyrelsens årsredovisning framgår att den totala sysselsättningsgraden för de intagna ökat från 79 procent budgetåret 1993/94 till 83 procent budgetåret 1994/95. De särskilda brottspreventiva påverkansprogrammen har mellan de två budgetåren ökat från 4,8 till 7,7 procent av den totala sysselsättningstiden. För att säkerställa en hög kvalitet på de olika påverkansprogrammen pågår arbete med att ta fram krav och råd för kvalitetssäkring av dessa. Med början under budgetåret 1997 kommer ett sådant kvalitetssäkringssystem successivt att införas.

För att underlätta förändringen av vårdrollen mot ett utvecklat kontaktmannaskap har verksamhetsanpassade arbetstider numera införts vid samtliga anstalter och häkten. Detta har lett till en kvalitetshöjning och en effektivare användning av personalen.

Att det inom kriminalvården vistas intagna med psykiska störningar ställer särskilda krav på verksamheten i anstalterna. I regleringsbrevet för innevarande budgetår fick därför Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att inrätta stödavdelningar för intagna som har särskilda problem på grund av personlighetsstörning eller psykisk särart. Av Kriminalvårdsstyrelsens anslagsframställning framgår att det pågår ett planeringsarbete för att inrätta sådana stödavdelningar med sammanlagt 90 platser. Med hänsyn till framför allt dessa avdelningars speciella krav på lokalutformning krävs enligt Kriminalvårdsstyrelsen att stödplatserna tillskapas genom tillbyggnad av separata avdelningar. På grund av ett omfattande byggnadsplaneringsarbete har utbyggnaden av dessa platser kraftigt försenats.

Det totala antalet rymningar direkt från anstalt minskade från 473 under budgetåret 1993/94 till 409 under budgetåret 1994/95. Antalet rymningar från anstalter i säkerhetsklass I och II minskade under samma tid från 103 till 93. Rymning direkt från anstalt i säkerhetsklass I har inte inträffat sedan år 1991. Antalet misskötta permissioner genom uteblivande minskade från 615 budgetåret 1993/94 till 527 budgetåret 1994/95 trots att antalet permissioner ökade kraftigt under samma period. Under den senaste tioårsperioden har andelen misskötta permissioner minskat från 3,3 procent budgetåret 1985/86 till 0,9 procent budgetåret 1994/95.

En viktig uppgift för kriminalvården är att hålla anstalterna fria från narkotika och stora insatser har också gjorts på detta område. Det är enligt Kriminalvårdsstyrelsen svårt att ge en samlad bild av problemen på narkotikaområdet. Kriminalvårdsstyrelsen har därför påbörjat ett projekt, vars mål är att bl.a. få fram ett säkrare underlag för en helhetsbedömning av narkotikasituationen inom den slutna kriminalvården.

Regeringens bedömning

Det är viktigt att tiden i anstalt tas till vara på ett sätt som motverkar återfall i brott och att satsningarna på att utveckla verkställighetsinnehållet fortsätter. Att kontaktmannaskap och verksamhetsanpassade arbetstider nu har införts skapar bättre möjligheter till ett aktivt påverkansarbete och leder också till ökad säkerhet. Arbetet med att följa upp och utvärdera behandlingen och de olika påverkansprogrammen är en förutsättning för att kriminalvården skall kunna mäta och bedöma omfattningen av och effektiviteten i verksamheten. Regeringen ser det som angeläget att fortsätta detta arbete.

Av Kriminalvårdsstyrelsens resultatredovisning framgår att kriminalvården haft svårt att tillgodose de speciella behov som psykiskt störda intagna har. Det är därför angeläget att kriminalvården nu vidtar de åtgärder som behövs för att stödavdelningar för intagna med psykiska störningar skall kunna tas i bruk så snart som möjligt.

Det är positivt att antalet rymningar direkt från anstalt, liksom antalet misskötta permissioner genom uteblivande, fortsätter att minska. Regeringen är vidare positiv till det arbete som kriminalvården har inlett för att bättre kunna bedöma narkotikaproblemets omfattning och för att kunna följa upp de åtgärder som vidtas. Sådan kunskap är en förutsättning för att kriminalvården skall kunna förbättra metoderna för att komma till rätta med narkotikaproblemen.

7.2.3 Häkten

Under senare tid har nya häkten tagits i bruk med bättre förutsättningar för en human häktesverksamhet. Vid andra häkten har det genom ombyggnad skapats utökade gemensamhetsutrymmen. Genom införande av kontaktmannaskap och en verksamhetsanpassad arbetstidsförläggning har aktiviteterna för de häktade, även för dem med restriktioner, kunnat utvecklas och utökas.

Mellan budgetåret 1993/94 och år 1995 har antalet personer med lagakraftvunna domar som avvaktar placering i anstalt minskat från i genomsnitt omkring 180 till ca 90. Även genomsnittssiffran för antalet förvarstagna enligt utlänningslagen har under samma period gått ned, från omkring 95 till omkring 35.

Regeringens bedömning

Regeringen ser positivt på de förändringar av verksamheten vid häktena som pågår, men konstaterar samtidigt att det krävs ytterligare åtgärder för att häktesverksamheten skall få en tillfredsställande utformning (se avsnitt 7.1.2).

Det är också positivt att antalet personer med lagakraftvunna domar och antalet förvarstagna enligt utlänningslagen har minskat på häktena. Regeringen anser att det är en angelägen uppgift att verka för att så få

som möjligt ur dessa kategorier vistas på häktena. Regeringen har för avsikt att återkomma till bl.a. frågan om placering av förvarstagna enligt utlänningslagen i en särskild proposition om migrationspolitiken.

7.2.4 Beläggningsfrågor

Under åren 1994 och 1995 var medelbeläggningen vid *kriminalvårdsanstalterna* omkring 4 350 intagna, vilket motsvarar ca 87 procent i beläggningsnivå. Under det första halvåret 1996 har dock beläggningen minskat med ca fem procent jämfört med samma tid år 1995.

Medelbeläggningen vid *häktena* har sedan mitten av 1980-talet ökat årligen fram till budgetåret 1993/94, från drygt 800 till närmare 1 380, för att därefter minska till drygt 1 200 under år 1995. Närmare tre fjärdedelar av beläggningsminskningen gällde personer med lagakraftvunna domar och förvarstagna enligt utlänningslagen. Medelbeläggningen låg under år 1995 omkring 82 procent.

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterar att antalet meddelade fängelsedomar har minskat från drygt 16 200 år 1993 till omkring 15 200 år 1994 och drygt 14 700 år 1995. Det minskade antalet fängelsedomar kommer enligt styrelsen att med viss tidsförskjutning påverka beläggningen vid anstalterna. Styrelsen anser dock att den långsiktiga beläggningsutvecklingen vid anstalter och häkten är svårbedömd. Kriminalvårdsstyrelsen utgår emellertid från att beläggningsnivån under den närmaste tiden kommer att vara oförändrad eller något lägre än under år 1995.

Regeringens bedömning

Genom utvidgningen av försöksverksamheten med elektronisk övervakning fr.o.m. den 1 januari 1997 bedöms behovet av platser vid de öppna anstalterna komma att minska med omkring 400. Motsvarande antal platser beräknas kunna avvecklas under år 1997.

Antalet fängelsedomar har minskat under åren 1994 och 1995. Minskningen har fortsatt under första halvåret 1996. Nedgången kan dock vara tillfällig. En prognos för den fortsatta beläggningsutvecklingen vid anstalter och häkten skulle därför bli mycket osäker. Regeringen ser inte skäl att göra någon annan bedömning än Kriminalvårdsstyrelsen om att beläggningsnivån under den närmaste tiden kommer att vara oförändrad eller något lägre än under år 1995.

7.3 ANSLAG

D 1. Kriminalvården

1994/95	Utgift	3 770 349 ¹⁾	Anslagssparande	575 657
1995/96	Anslag	6 151 653 ²⁾	Utgiftsprognos	5 635 002 ²⁾
1997	Förslag	3 837 161	därav 1996	3 916 600 ²⁾
1998	Beräknat	3 809 859		
1999	Beräknat	3 946 466		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

²⁾ Anslagen E 1. Kriminalvårdsstyrelsen, E 2. Kriminalvården och E 3. Utlandstransporter

Från anslaget betalas kostnaderna för verksamheten vid Kriminalvårdsstyrelsen, regionmyndigheterna, kriminalvårdsanstalterna och häktena, verksamheten inom frivården samt Transporttjänstens verksamhet till den del denna inte avser utlandstransporter. Från anslaget betalas även kostnaderna för Kriminalvårdsnämndens verksamhet och ersättning åt ledamöter m.fl. i övervakningsnämnderna.

Kriminalvårdens anslagssparande uppgick vid förra budgetårets utgång till 575 miljoner kronor, varav 328 miljoner kronor hänför sig till budgetåret 1994/95. Dessutom visar prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår att kriminalvården kommer att spara ytterligare ca 450 miljoner kronor. Kriminalvårdsstyrelsen förklarar anslagssparandet i huvudsak med en lägre beläggning än förväntad, senareläggning eller avstående från planerad anstalts- och häktesutbyggnad, effektivare utnyttjande av personalresurserna samt färre antal vistelser i behandlingshem.

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende kriminalvården.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Verksamheten inom kriminalvården skall bedrivas på ett humant och säkert sätt. Kriminalvården skall bedriva ett aktivt arbete för att påverka den dömda att inte återfalla i brott.

Resurser 1997

Ramanslag 3 837 161 tkr

Arbetsdriftens avgiftsinkomster beräknas till 180 000 tkr

Beläggningsnivån har fr.o.m. hösten 1994 legat under den prognostiserade. Med anledning av detta har viss planerad anstalts- och häktesutbyggnad inte behövts genomföras. För närvarande råder i princip balans mellan platstillgång och klienttillströmning. Till följd av den lägre beläggningsnivån och den planerade utvidgningen av försöksverksamheten med elektronisk över-

vakning räknar Kriminalvårdsstyrelsen med att successivt kunna avveckla ca 600 anstaltsplatser under år 1997. Som framgår av avsnitt 7.1.3 finns det också förutsättningar för att utnyttja platserna effektivare. De planerade organisationsförändringarna inom kriminalvården kommer att medföra effektiviseringar och rationalisering av verksamheten. Inräknat det förväntade anslagssparandet för innevarande budgetår (450 miljoner kronor) kommer det ackumulerade anslagssparandet att uppgå till i storleksordningen en miljard kronor. Anslagssparandet kommer för budgetåret 1997 att tillföras anslaget D1. Kriminalvården. De förklaringar som Kriminalvårdsstyrelsen har lämnat till anslagssparandet framstår enligt regeringen som rimliga. Anslagssparandet visar således att det redan i dag finns ett utrymme för besparingar.

Med hänsyn till de angivna förändringarna inom kriminalvården, beläggningsutvecklingen och anslagssparandet bör enligt regeringens mening besparingskravet för budgetåret 1997 bestämmas till 287 miljoner kronor. Anslaget har beräknats med beaktande härav. Vidare kommer 330 miljoner kronor av kriminalvårdens

anslagssparande att dras in. Av dessa kommer ca 130 miljoner kronor att användas för att finansiera överskridanden på förslagsanslagen B6. Utlänningsärenden och F1. Rättshjälpskostnader för innevarande budgetår. Indragningen av resterande 200 miljoner kronor ingår som en del i finansieringen av vissa sysselsättningspolitiska åtgärder.

De medel, motsvarande 130 miljoner kronor, som avser utlandstransporter inom Statens invandrarverks ansvarsområde överförs till utgiftsområde 8. Invandra-re och flyktingar. Kriminalvården kommer dock tills vidare att ombesörja även sådana transporter, varför styrelsen föreslås få dispositionsrätt till dessa medel.

Regeringen föreslår att samtliga medel till kriminalvårdens verksamhet tilldelas via ett anslag.

Kriminalvården kommer preliminärt att år 1998 åläggas ytterligare besparingskrav med 136 miljoner kronor. För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 3 809 859 000 kronor respektive 3 946 466 000 kronor.

I övrigt hänvisar regeringen till den resultatinformation som lämnats i avsnitt 7.2.

8 Kronofogdemyndigheterna

- Kvaliteten i indrivningsarbetet skall förbättras.
- Handläggningstiderna i den exekutiva fastighetsförsäljningen skall förkortas.
- Bärkraftiga regioner skall skapas inom exekutionsväsendet.

Inom exekutionsväsendet finns det i dag 24 kronofogdemyndigheter med verksamhet på ca 95 orter. Riksskatteverket (RSV) är central förvaltningsmyndighet för frågor om verkställighet enligt utsökningsbalken och andra frågor inom kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde.

Kronofogdemyndigheternas uppgift som verkställande myndigheter är att på uppdrag av borgenärer och andra sökande verkställa rättsanspråk som inte har reglerats på frivillig väg. Ansökningar om verkställighet skall handläggas snabbt och med hög kvalitet. Kronofogdemyndigheterna skall även i övrigt genom information och liknande förebyggande åtgärder verka för att betalningsförpliktelser och andra förpliktelser som kan bli föremål för verkställighet fullgörs frivilligt i rätt tid och ordning.

8.1 FÖRÄNDRING OCH UTVECKLING

8.1.1 Förbättrad kvalitet i indrivningsarbetet

Under de första åren på 1990-talet utsattes kronofogdemyndigheternas verksamhet för stora påfrestningar till följd av den kraftiga ökningen av antalet mål och ärenden inom alla delar av verksamheten. Särskilda svårigheter uppstod till följd av att denna ökning sammanföll i tiden med att kronofogdemyndigheterna övertog ansvaret för den summariska processen från tingsrätterna den 1 januari 1992. Det första året var antalet mål om betalningsföreläggande och handräckning 40 procent större än det antal som hade legat till grund för

bemanningsberäkningar m.m. för det nya förfarandet.

Även om verksamheten tack vare rationaliseringsåtgärder och vissa resurstillskott har kunnat bedrivas på ett i huvudsak tillfredsställande sätt, trots de stora volymökningarna, har det varit ofrånkomligt att det inom vissa områden funnits svårigheter att upprätthålla önskvärd kvalitet (jfr bl.a. prop. 1993/94:100 bil. 8 s. 40). Det gäller naturligtvis främst sådana områden där det finns förhållandevis stort utrymme för att anpassa insatserna efter rådande förhållanden, vilket bl.a. gäller utredningar i indrivningsverksamheten. Trots att målmängden ökade även här var det indrivningsverksamheten som fick avstå resurser för att man skulle klara av de akuta problemen främst på den summariska processens område.

Under de två senaste verksamhetsåren har mål- och ärendemängden inom flera av verksamhetsgrenarna stagnerat och även minskat. Tydligast är minskningen vad gäller den summariska processen. I det läget måste det, som regeringen redan tidigare har framhållit, vara en prioriterad uppgift att genom återföring av resurser skapa förutsättningar för att återställa och förbättra kvaliteten i indrivningsarbetet. Enligt regeringens bedömning är detta dock inte tillräckligt. Det krävs också åtgärder för att bättre ta till vara och utveckla kompetensen hos personalen. Det var mot den bakgrunden som regeringen i de myndighetsspecifika direktiven uppdrog åt RSV att utreda förutsättningarna för en indelning av indrivningsverksamheten utifrån galdenärskategorierna privatpersoner respektive näringsidkare. Regeringen ser med tillfredsställelse på att RSV, enligt den redovisning som lämnats i den fördjupade anslagsframställningen, ser möjligheter till stora förbättringar genom en sådan indelning och avser att genomföra denna inom den närmaste tiden.

8.1.2 Snabbare fastighetsförsäljning

Inom vissa områden ligger mål- och ärendemängden fortfarande klart över vad som gällde före det tidiga 1990-talets snabba ökning. Balanserna av mål och ärenden är stora inte minst vad gäller exekutiv försäljning

av fastigheter m.m. Inom detta område är det enligt regeringens mening mycket angeläget att på olika sätt öka genomströmningen. Långa handläggningstider leder till ökade räntefordringar och därmed större risk för att borgenärerna inte kan tillgodose och för att gäldenärerna även efter genomförd exekutiv försäljning belastas med en restskuld som är hänförlig till fastigheten. Flera åtgärder har också vidtagits för att förkorta handläggningstiderna. Utöver omfördelning av resurser kan nämnas att RSV infört datorstöd för den exekutiva fastighetsförsäljningen. Arbetet pågår med att vidareutveckla detta stöd. Vidare har statsmakterna beslutat om ändringar i utsökningsbalkens regler om exekutivfastighetsförsäljning som ger kronofogdemyndigheterna möjlighet att i större utsträckning än tidigare välja underhandsförsäljning i stället för auktion (jfr prop. 1993/94:191, bet. 1993/94:LU30, rskr. 1993/94:350, SFS 1994:444). Ytterligare förslag som syftar till att rationalisera arbetet med exekutiv fastighetsförsäljning bereds för närvarande inom regeringskansliet.

8.1.3 Regionindelning av kronofogdemyndigheterna

Redan när den nuvarande organisationen för exekutionsväsendet infördes den 1 juli 1988 stod det klart att anknypningen till länsindelningen, trots att den innebar ett stort framsteg jämförd med den dittillsvarande organisationen med 81 distrikt, inte var en i alla avseenden bra lösning.

Många av myndigheterna är även i den länsanknutna organisationen så små att de inte ger tillräckligt underlag för att handha olika interna stödfunktioner på ett kostnadseffektivt sätt. De mindre myndigheterna har också svårt att bygga upp och vidmakthålla tillräcklig kompetens för vissa operativa funktioner där kravet på specialistkunnskap är stort men arbetsvolymerna små i förhållande till myndigheternas huvudsakliga uppgift - indrivningsarbetet. Vad gäller de interna stödfunktionerna har kompetenskraven ökat, bl.a. beroende på ett större behov av anpassning till ny teknik m.m. (administrativ utveckling) och skärpta krav på uppföljning och analys av verksamheten.

Samverkansmodellen

Det är sådana ökade krav, liksom nödvändigheten att bevara och även utveckla sakverksamheten trots krav på besparingar, som har tvingat fram nya lösningar. Genom beslut av RSV genomfördes fr.o.m. den 1 juli 1994 s.k. ordnad samverkan. Landets kronofogdemyndigheter grupperades i åtta samverkansområden. I vart och ett av dessa utsågs en av myndigheterna till samordningsmyndighet. Till denna koncentrerades för området gemensamma resurser för stödfunktionerna och viss kompetens för de smala operativa funktionerna.

Samverkansmodellen har otvivelaktigt gett vissa för-

delar från bl.a. kompetens- och styrningssynpunkt. En avgörande svaghet med modellen är emellertid att cheferna för samordningsmyndigheterna inte har samma befogenheter i det eller de andra län som ingår i området som de har i sitt eget län. Detta medför att samordningen inom området blir resurskrävande och återverkar också negativt på RSV:s styrning av verksamheten.

RSV:s förslag

Mot bakgrund av de svagheter hos samverkansmodellen som konstaterats redovisade RSV på regeringens uppdrag i sin anslagsframställning ett förslag till ny organisation med färre myndigheter. Förslaget innebar att vart och ett av samverkansområdena skulle bilda en kronofogdemyndighet fr.o.m. den 1 januari 1997. Sätesorter för de nya myndigheterna skulle enligt förslaget vara de orter som i dag är sätesorter för samordningsmyndigheterna.

Regeringens bedömning och förslag

Regeringen delar uppfattningen att det bör bildas större och färre myndigheter, och anser i likhet med RSV att indelningen i samverkansområden i huvudsak bör följas. Förutsättningarna påverkas emellertid av den förändring som nyligen har beslutats vad gäller länsindelningen. Genom bildandet av Skåne län skapas en bärkraftig region i Södra Sverige utan att man behöver frågå länsindelningen. Regionen bör således omfatta Skåne län. Vidare gäller att det pågår ett utredningsarbete om ett västsvenskt län (jfr bl.a. dir. 1996:11).

Det som nu har sagts innebär att vissa justeringar i RSV:s förslag blir nödvändiga. Jämfört med indelningen i samverkansområden medför ändringarna framför allt den fördelen att storleksspannet mellan regionerna blir mindre än mellan dessa områden. Som tidigare nämnts har redan i samverkansmodellen gemensamma administrativa resurser förts till samordningsmyndigheten. Inte minst av hänsyn till personalen bör enligt regeringens mening så långt det är möjligt samordningsmyndigheternas centralorter göras till sätesorter för de nya myndigheterna.

Regeringens förslag innebär att det fr.o.m. den 1 januari 1997 för Norrbottens och Västerbottens län bildas en myndighet med Umeå som sätesort, för Gävleborgs, Västernorrlands och Jämtlands län en myndighet med Härnösand som sätesort, för Värmlands, Örebro och Dalarnas län en myndighet med Falun som sätesort, för Stockholms och Gotlands län en myndighet med Stockholm som sätesort, för Uppsala, Södermanlands och Västmanlands län en myndighet med Eskilstuna som sätesort, för Östergötlands och Jönköpings län en myndighet med Jönköping som sätesort, för Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län en myndighet där åtminstone tills vidare Göteborg skall vara sätesort, för Kronobergs, Kalmar och Blekinge län en myndighet med Kalmar som sätesort samt för Skåne län en myndighet med Malmö som sätesort.

I det pågående utredningsarbetet ingår att utarbeta

ett underlag om lokaliseringen av regional offentlig förvaltning i ett nytt västsvenskt län (dir. 1996:59). Det finns därför inte förutsättningar för att nu ta slutgiltig ställning beträffande sätesorten för den nya myndigheten i Västsverige. Det kan vidare bli aktuellt med vissa justeringar i dennas verksamhetsområde längre fram beroende på vilket län vissa kommuner i gränsområdena förs till. Med den lösning som föreslås i fråga om sätesorter, och med tanke på att den operativa verksamhet som bedrivs på ca 95 orter inte berörs av sammanslagningen, gör regeringen bedömningen att konsekvenserna av denna vad gäller personalens tjänstgöringsorter blir mycket små.

Författningsreglering

I dag överklagas kronofogdemyndighetens beslut till en tingsrätt i varje län, nämligen tingsrätten på kronofogdemyndighetens sätesort. Med hänsyn till bl.a. resursfördelningen mellan tingsrätterna är det önskvärt att behålla i huvudsak nuvarande fördelning av överklagandena. Det kräver emellertid ändringar i författningsregleringen. För att inte tyngas av en omfattande uppräknings bör den nuvarande bestämmelsen om överklagande i 18 kap. 1 § utsökningsbalken, som alltså utpekar tingsrätten på sätesorten som behörig, ändras till ett bemyndigande för regeringen att föreskriva vilka tingsrätter inom kronofogdemyndighetens verksamhetsområde, dvs. regionen, som är behöriga. Med stöd av bemyndigandet kommer regeringen att ge sådana föreskrifter att den faktiska fördelningen av överklagandena ändras så litet som möjligt jämfört med dagens ordning.

Genomförandet av den nya organisationen kräver även i övrigt ändringar i ett antal lagar. Det gäller först och främst ytterligare några bestämmelser i utsökningsbalken, där bl.a. beträffande en viss kategori av mål Kronofogdemyndigheten i Stockholms län anges som ensam behörig. Även bestämmelserna i utsökningsregisterlagen (1986:617) om bl.a. terminalåtkomst till registren måste ändras, liksom bestämmelsen i 7 kap. 25 § konkurslagen (1987:672) om tillsynsmyndighet i konkurs. I lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapens konkurrens- och statsstödsregler finns också en bestämmelse som utpekar Kronofogdemyndigheten i Stockholms län som ensam behörig.

Inom Finansdepartementet har utarbetats förslag till ändringar i de nu nämnda lagarna. Förslagen har utformats efter samråd med RSV. Vad gäller förslaget till lag om ändring i utsökningsregisterlagen har yttrande inhämtats från *Datainspektionen*, som inte haft något att erinra mot förslaget.

Lagändringarna är av sådant slag att *Lagrådets* hörande skulle sakna betydelse. Förslagen har därför inte lagrådsbehandlats.

Ytterligare ett antal lagar innehåller bestämmelser där det talas om "kronofogdemyndigheten i det län" eller liknande. Även dessa bestämmelser bör på sikt ändras så att de bättre avspeglar den nya organisatio-

nen. Detta bör emellertid kunna anstå till någon tid efter ikraftträdandet av den nya organisationen. För varje län kommer det ju även fortsättningsvis att finnas en kronofogdemyndighet som är behörig, låt vara att dess verksamhetsområde även omfattar ett eller flera andra län. Med hänsyn till detta och till intresset av att inte redovisa omfattande författningsförslag i budgetpropositionen avser regeringen att i stället lägga fram förslag till resterande lagändringar så att de kan behandlas av riksdagen tidigt under 1997.

8.2 KRONOFOGDEMYNDIGHETERNAS RESULTAT

8.2.1 Resultatredovisningen

Verksamhetsgrenen indrivning, exklusive fastighetsförsäljning, svarar för mer än 70 procent av den totala resursåtgången, summarisk process och fastighetsförsäljning för vardera ca 10 procent, konkurstillsyn för knappt 4 procent och skuldsanering för drygt 2 procent. Den förebyggande verksamheten svarar för ca 0,5 procent. År 1995 har resursinsatsen uttryckt som andel av de totala resurserna ökat jämfört med 1994 vad gäller indrivning men minskat på alla andra områden utom förebyggande verksamhet, där insatsen är oförändrad. Beträffande skuldsanering kan någon jämförelse inte göras, eftersom den arbetsuppgiften tillkom den 1 juli 1994.

Av RSV:s årsredovisning framgår att kronofogdemyndigheternas förebyggande verksamhet 1994/95 har nått ut till ca 44 000 gymnasieelever, vilket innebär att man nått gymnasieskolans avgångsklasser i ungefär samma utsträckning som 1993/94. Därutöver har drygt 18 000 personer i andra kategorier informerats. Andelen nya gäldenärer som är under 25 år kan enligt RSV ses som ett mått på effekten av den förebyggande verksamheten. Denna andel har sedan 1991 minskat med närmare 2 procentenheter. Från 1994 till 1995 var andelen i stort sett oförändrad.

Handläggningstiderna för mål om betalningsföreläggande och handräkning har successivt förkortats sedan starten 1992 och mot slutet av perioden har balanserna av äldre mål minskat påtagligt. Andelen mål där föreläggande eller begäran om komplettering utfärdats inom fem arbetsdagar har ökat från 50 procent 1993 till 89 procent 1995. Under samma tid har andelen mål med total handläggningstid understigande tre månader ökat från 60 till 78 procent. Andelen inneliggande mål för vilka handläggningstiden överstiger 12 månader har minskat från 3,2 till 1,3 procent.

De verksamhetsmål för indrivningen som anges i regleringsbrevet hänför sig dels till utredningstiden, dels till kvaliteten i utredningarna. RSV har i sina riktlinjer för verksamheten dessutom ställt upp mål beträffande utvecklingen av det indrivna beloppet. Med utgångs-

punkt i sammantaget indrivet belopp i allmänna och enskilda mål har produktiviteten ökat med ca 20 procent 1994/95, jämfört med 1993/94. I resultatredovisningen konstaterar dock verket att många externa faktorer påverkar det indrivna beloppet. Vad gäller utredningstiderna återstod vid utgången av 1994/95 ännu mycket att göra för att nå målet att utredningstiden skall vara högst tre månader i enskilda mål med begränsad tillgångsundersökning och allmänna mål där insatserna begränsats på motsvarande sätt. Några uttalanden om kvalitetsförändringar görs inte. Det totala indrivna beloppet har minskat år 1995 jämfört med 1994. Den största minskningen svarar de allmänna målen för, där också det belopp som lämnats för indrivning har sjunkit. Vad gäller de allmänna målen är dock att märka att det indrivna beloppet år 1994 var exceptionellt stort på grund av de fördröjningar i överlämnandet för indrivning som inträffade år 1993 som en följd av tekniska problem i samband med införandet av ett nytt avgiftssystem vid försenade skatteinbetalningar.

Antalet ärenden om exekutiv fastighetsförsäljning fyrdubblades under tiden 1989 - 1993 och ligger fortfarande på en hög nivå jämfört med 1980-talet. Antalet genomförda försäljningar har de senaste åren ökat kraftigt men de genomsnittliga handläggningstiderna är fortfarande mycket långa.

Under 1995 minskade den utgående balansen av oavslutade konkurstillsynsändren för andra året i rad. År 1994 minskade antalet för första gången sedan 1987. Även antalet nya konkurser minskade, för tredje året i rad, men är fortfarande ungefär dubbelt så stort som i mitten av 1980-talet. Andelen avslutade konkurser där förvaltaren gjort anmälan om brottsmisstanke var oförändrad sedan den första mätperioden, andra kvartalet 1993.

En klar majoritet av kronofogdemyndigheternas skuldsaneringsförslag har under 1994/95 inte godtagits av borgenärerna utan fått överlämnas till tingsrätterna. Dessa har dock i flertalet fall följt kronofogdemyndighetens förslag. Sammanlagt har 80 procent av förslagen lett till frivillig eller tvingande skuldsanering.

8.2.2 Regeringens bedömning

Regeringen bedömer resultatet av verksamheten som helhet som tillfredsställande. Som RSV framhållit är det svårt att dra slutsatser om myndigheternas arbete av utvecklingen av det indrivna beloppet, eftersom detta påverkas starkt av ett antal externa faktorer. Vad gäller allmänna mål torde en jämförelse av beloppet 1995 med genomsnittet för 1993 och 1994 ge en riktigare uppfattning om utvecklingen än en jämförelse med enbart 1994.

Med hänsyn till bl.a. de senaste årens förändringar i mål- och ärendetillströmning inom olika verksamhetsgrenar, och den överföring av resurser mellan verksamhetsgrenarna som detta föranlett, är utvecklingen

av styckkostnader och produktivitet för enskilda grenar av verksamheten svårbedömd.

I årsredovisningen sägs att det av RSV uppställda målet vad gäller antalet handlagda mål om betalningsföreläggande och handräckning per handläggare inte har uppnåtts. Det som åsyftas är att RSV i sina riktlinjer för verksamheten har uttalat att myndigheterna bör inrikta verksamheten mot en produktivitet av 4 000 mål per handläggare och år, något som inte uppnåtts som riksgenomsnitt. Formuleringen är inte helt entydig vad gäller karaktären hos det uttalade målet och enligt vad regeringen inhämtat har man vid RSV varit medveten om att målet i vart fall på kort sikt inte skulle kunna uppnås. Regeringen kommer i regleringsbrevet att precisera kraven på återrapportering vad gäller produktivitetens utvecklingen.

Som redan framgått ser regeringen det fortfarande som en särskilt angelägen uppgift att nu, när mängden inkomna mål och ärenden stabiliserats eller minskat inom flera områden, återföra de resurser till indrivningsverksamheten som tillfälligt disponerats för andra ändamål. Inriktningen bör vara att bl.a. på detta sätt under 1997 uppnå verksamhetsmålet vad gäller handläggningstider i indrivningsverksamheten, samtidigt som kvaliteten i utredningarna förbättras. Regeringen ser det vidare som mycket angeläget att få ned handläggningstiderna i den exekutiva fastighetsförsäljningen. Balanserna är också stora på konkurstillsynens område. Tillsynsmyndigheterna har bl.a. till uppgift att verka för att avvecklingen inte fördröjs i onödan. Möjligheterna att i praktiken påverka handläggningstiderna är emellertid starkt begränsade.

Vad gäller betalningsföreläggande och handräckning är svårigheterna att få svarandena delgivna det största problemet. En viktig uppgift bör därför nu vara att minska antalet fall där delgivningen misslyckas eller drar ut mycket långt på tiden. Flera lagstiftningsåtgärder har på senare tid vidtagits för att effektivisera delgivning. Enligt regeringens bedömning bör främst överflyttningen av ansvaret för kostnaderna för stämningmannadelgivning till kronofogdemyndigheterna ge bättre förutsättningar för en effektiv delgivningsverksamhet inom den summariska processen.

I enlighet med regeringens uppdrag redovisade RSV i den fördjupade anslagsframställningen ett förslag till uppföljningssystem för kronofogdemyndigheterna. Den redovisning som lämnades tog till stora delar sikte på tekniska lösningar och presentationsmöjligheter för uppföljningsdata på olika nivåer i organisationen. Vad gäller val av, systematik i och närmare definition av resultatmått, förslag till verksamhetsmål och övergripande mål för verksamheten m.m. var avsikten att arbetet skulle fortsätta med inriktningen att ett i organisationen väl förankrat förslag skulle kunna läggas fram under hösten. Behovet av fortsatt beredning gäller i första hand verksamhetsmålen och de resultatmått som skall bilda utgångspunkt för dessa.

Det fortsatta arbetet med uppföljningssystem måste enligt regeringens mening bl.a. innefatta utveckling av

kvalitetsmål. Detta gäller särskilt med tanke på att det i kronofogdemyndigheternas verksamhet, som tidigare har berörts, finns områden där utrymmet för att anpassa insatserna till det rådande arbetsläget är betydande, medan motsatsen gäller på vissa andra områden.

Regeringen konstaterar att RRV inte har riktat någon invändning mot RSV:s årsredovisning avseende exekutionsväsendet.

Vidare kan regeringen i dag konstatera att de villkor vad gäller mål- och ärendevolymer som ställts upp för de besparingar som beslutades med anledning av 1995 års budgetproposition hittills har uppfyllts. Besparingskravet på tre procent för vart och ett av åren 1997 och 1998 bör således fortfarande gälla.

8.3 ANSLAG

E 1. Kronofogdemyndigheterna

1994/95	Utgift	1 153 364 ¹⁾	Anslagssparande	128 454
1995/96	Anslag	2 004 551	Utgiftsprognos	1 895 000
1997	Förslag	1 298 135	därav 1996	1 327 000
1998	Beräknat	1 296 386		
1999	Beräknat	1 336 884		

¹ Beloppen anges i tusental kr. I beloppen ingår medel som t. o. m. 1995/96 anvisats på förslagsanslaget Förrättningskostnader m.m.

Över anslaget finansieras all verksamhet som bedrivs av kronofogdemyndigheterna, liksom även det tekniskt stöd för verksamheten som tillhandahålls av eller genom den användarfinansierade resultatenheten Data-Service vid RSV.

Visst utvecklingsarbete på det tekniska området finansieras dock över anslaget till RSV, liksom verkets uppgifter som central förvaltningsmyndighet inom kronofogdemyndigheternas verksamhetsområde (utgiftsområde 3, A 1. Riksskatteverket).

Under budgetåren 1993/94 och 1994/95 byggdes ett anslagssparande upp som vid bokslutstillfället den 30 juni 1995 uppgick till drygt 128 miljoner kronor. RSV:s senaste prognos tyder på att anslagssparandet vid utgången av år 1996 kommer att uppgå till ca 189 miljoner kronor.

De främsta orsakerna till att det uppkommit ett inte obetydligt anslagssparande är enligt RSV ett ökat all-

mänt kostnadsmedvetande och inledningsvis små investeringar, framgångsrik prispress i RSV DataService verksamhet, vissa eftersläpningar i rekryteringen av personal och ränta på det redan positiva saldot. Regeringen gör inte någon annan bedömning. Tillgängligt underlag ger dock inte möjlighet att närmare bedöma hur mycket var och en av dessa faktorer har bidragit till anslagssparandet.

Regeringen har i juni 1995 i enlighet med ett förslag från RSV beslutat om indragning av ca 25 miljoner kronor på anslaget. I den sysselsättningspolitiska propositionen (prop. 1995/96:222) har regeringen redovisat en planerad ytterligare indragning av anslagsmedel inom bl.a. Finansdepartementets område för att finansiera vissa sysselsättningsskapande åtgärder. Det finns för närvarande inte tillräckligt underlag för att bedöma hur stor del av indragningen som bör falla på anslaget till kronofogdemyndigheterna.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Det övergripande målet ligger fast.

Resurser 1997

Ramanslag 1 298 135 tkr

Anslaget för 1997 har beräknats på följande sätt.

Anslagsbasen för innevarande budgetår på tolv månadersbasis har på grund av det beslutade effektiviseringskravet minskats med 3 procent eller 34,6 miljoner kronor. Vidare har återstoden av ett tidigare anvisat tillfälligt resurstillskott dragits bort (10 miljoner kronor). Till anslaget har förts dels vissa medel för indrivning av avgifter till brottsofferfonden som kronofogdemyndigheterna tidigare disponerat under anslaget till kriminalvården, dels medel som tidigare anvisades på sjunde huvudtitelns förslagsanslag A 4. Förrättningskostnader och dels medel motsvarande kronofogdemyndigheternas förbrukning budgetåret 1994/95 på andra huvudtitelns förslagsanslag F 6. Diverse kostnader för rättsväsendet.

För 1998 har anslaget beräknats till 1 296,4 miljoner kronor och för 1999 har det beräknats till 1 336,9 miljoner kronor.

9 Övrig verksamhet inom rättsväsendet

9.1 ANSLAG

F 1. Brottsförebyggande rådet

1994/95	Utgift	22 894 ¹⁾	Anslagssparande	10 577
1995/96	Anslag	37 708	Utgiftsprognos	48 300
1997	Förslag	25 355	därav 1996	36 800
1998	Beräknat	26 024		
1999	Beräknat	26 817		

¹ Beloppen anges i tusental kr

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) är ett kvalificerat expertorgan under regeringen. Rådets övergripande mål är att främja brottsförebyggande insatser genom att arbeta med utveckling, utvärdering, tillämpad forskning och information inom det kriminalpolitiska området och därigenom bidra till att minska brottsligheten och öka människors trygghet i samhället. Viktiga inslag i verksamheten är att ta fram underlag till regeringen för åtgärder och prioriteringar i det kriminalpolitiska arbetet, utvärdering av vidtagna åtgärder samt stöd till lokalt brottsförebyggande arbete.

En jämförelse mellan budget och utfall år 1994/95 visar att BRÅ har byggt upp ett stort anslagssparande. Det sammanlagda anslagssparandet vid slutet av budgetåret uppgick till ca 10,6 miljoner kronor. Prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår pekar på att BRÅ kommer att förbruka anslagssparandet.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Det övergripande målet för BRÅ ligger fast.

Resurser 1997

Ramanslag 25 355 tkr

Regeringen har den 10 juni 1996 fattat beslut om ett nationellt brottsförebyggande program. Som ett led i genomförandet av programmet skall på sikt BRÅ:s verksamhet till stöd för lokalt brottsförebyggande arbete lyftas fram och utvecklas ytterligare. BRÅ skall prioritera uppgifter med inriktning på att främja lokalt arbete. BRÅ skall bl.a. utveckla former för att, i samverkan med andra, stimulera det lokala brottsförebyggande arbetet samt verka för att lokal brottsförebyggande verksamhet organiseras på ett lämpligt sätt. Vidare skall BRÅ bistå med information om brottsförebyggande arbete och verka för att behovet av kvalificerad utbildning på lokal nivå tillgodoses. Det finns också ett stort behov av att BRÅ biträder med uppföljningar och utvärderingar av olika brottsförebyggande projekt.

För att BRÅ skall kunna möta kravet på ett utvecklat stöd till lokalt brottsförebyggande arbete är det nödvändigt att det görs vissa omprioriteringar och förändringar av verksamhetens inriktning. Sådana förändringar övervägs därför inom Justitiedepartementet i samband med en översyn av rättsväsendets forsknings- och utvecklingsverksamhet. Förändringarna beräknas kunna genomföras under år 1997. En särskild kommitté har tillsatts för att t.o.m. år 1997 verka för genomförandet av intentionerna i det nationella brottsförebyggande programmet.

Det huvudsakliga syftet med översynen är dock att överväga hur forsknings- och utvecklingsverksamheten inom rättsväsendet bör vara organiserad i framtiden. I arbetet ingår att ta ställning till om de samlade resurserna för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet kan utnyttjas på ett bättre sätt. Till detta hör bl.a. att bedöma om en sammanläggning av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som bedrivs inom rättsväsendet, främst den vid BRÅ och Rikspolisstyrelsens forskningsenhet, skulle kunna ge forskningsmässiga fördelar och leda till ett effektivare resursutnyttjande. I arbetet ligger också att ta ställning till frågor om den framtida forskningen rörande ekonomisk brottslighet, varvid i underlaget ingår ett betänkande som nyligen lagts fram av Utredningen om ekobrottsforskning (SOU 1996:84).

BRÅ:s resultat

Tyngdpunkten i BRÅ:s verksamhet har under budgetåret 1994/95 legat på områdena brottsprevention och officiell statistik för rättsväsendet. Resurserna för forsknings- och utvecklingsverksamhet har främst koncentrerats till regeringsuppdraget avseende utarbetande av underlag för det nationella brottsförebyggande programmet.

Under senare år har BRÅ förstärkt sin forskningskompetens så att verksamheten blivit mer tvärvetenskaplig och spänner över fler områden. Exempel på områden som BRÅ arbetar med är brottslighetens nivå, struktur och utveckling, rättsmedvetande- och brottsofferundersökningar, teorier och praktik inom brottsprevention från tidiga åtgärder till lokalt brottsförebyggande arbete, rasistiskt våld och motvåld, ekobrottslighet och samhällets reaktioner på brott.

Från den 1 juli 1994 har BRÅ övertagit ansvaret för den officiella rättsstatistiken. BRÅ har även tagit över produktionen av domstols- och kriminalstatistiken. Målet är att skapa en modern informationsdatabas för den officiella rättsstatistiken, vilken skall tillgodose regeringskansliets, rättsväsendets myndigheters och andra användares behov av ändamålsenligt underlag för verksamhetsplanering, uppföljning, och forskning. BRÅ har inrättat en styrgrupp för detta arbete, där företrädare för Justitiedepartementet, rättsväsendets myndigheter och Statistiska centralbyrån ingår. BRÅ har också inrättat en referensgrupp för att ge andra användare av den officiella statistiken, t.ex. universiteten, möjlighet till påverkan. Enligt BRÅ har det varit nödvändigt med relativt ingripande förändringar i statistiken, varför utgivningen av statistiken senarelagts. BRÅ räknar dock med att år 1997 vara i fas med utgivningen av publikationer när det gäller den officiella rättsstatistiken.

BRÅ bedriver en omfattande informationsverksamhet vad avser brottsprevention och andra kriminalpolitiska frågor via bl.a. massmedier, konferenser, seminarier och kurser. BRÅ har två egna tidskrifter, varav en engelskspråkig, som tillsammans har en upplaga på ca 15 000 exemplar. BRÅ har också ett brett internationellt kontaktnät för erfarenhets- och forskningsutbyte.

Som framgår ovan uppgick BRÅ:s sammanlagda anslagssparande vid slutet av budgetåret till ca 10,6 miljoner kronor. BRÅ förklarar anslagssparandet med en koncentration av resurserna på några stora projekt, vakanser under budgetåret samt att man velat förbereda sig för att klara en planerad ökning av antalet projekt.

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende BRÅ.

Regeringens bedömning

De områden som BRÅ har prioriterat ligger väl i linje med den förstärkning av rådets inriktning mot stöd till lokalt brottsförebyggande arbete som krävs för att på sikt ta hand om de uppgifter som följer av det nationella brottsförebyggande programmet.

BRÅ har lagt ned ett omfattande arbete på den officiella rättsstatistiken, framför allt för att modernisera statistikproduktionen och höja kvaliteten i statistiken. Detta arbete har varit värdefullt. Det är också positivt att BRÅ räknar med att snart vara i fas med utgivningen av rättsstatistiken.

De förklaringar till anslagssparandet som BRÅ har angivit framstår enligt regeringens bedömning som rimliga.

Regeringen beräknar anslaget för år 1997 till 25 355 000 kronor. För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 26 024 000 kronor respektive 26 817 000 kronor. Vid beräkningen har inte hänsyn tagits till eventuella förändringar av rådets verksamhet, t.ex. när det gäller ansvaret för forsknings- och utredningsverksamheten.

F 2. Rättsmedicinalverket

1994/95	Utgift	149 149 ¹⁾	Anslagssparande	25 009
1995/96	Anslag	248 173	Utgiftsprognos	258 200
1997	Förslag	165 728	därav 1996	178 600
1998	Beräknat	166 831		
1999	Beräknat	173 029		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

Rättsmedicinalverket (RMV) är central förvaltningsmyndighet för rättspsykiatrisk, rättsmedicinsk, rättskemisk och rättsgenetisk verksamhet i den utsträckning sådana frågor inte handläggs av någon annan statlig myndighet.

RMV genomgick en fördjupad prövning inför budgetåret 1995/96 (prop. 1994/95:100 bil. 6 s. 243, bet. 1994/95:SoU15, rskr. 1994/95: 294) där följande övergripande mål fastslogs av riksdag och regering för planeringsperioden 1995/96 - 1998:

Den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten skall leverera beslutsunderlag av hög kvalitet till rättsväsendet. Underlaget skall lämnas inom lagstadgad tid. Vidare skall de rättsmedicinska, rättskemiska och rättsgenetiska undersökningsverksamheterna medverka till att goda förutsättningar för rättssäkerhet och effektivitet skapas inom rättsväsendet. RMV skall som ett led i samhällets brottsförebyggande verksamhet prioritera arbetet med att informera om de erfarenheter som vunnits inom de rättsmedicinska, rättskemiska och rättspsykiatriska verksamheterna. Verket skall vidare bedriva utvecklingsarbete och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten.

En jämförelse mellan budget och utfall år 1994/95 visar att RMV:s uppdragsintäkter ökade med ca 50 procent (till 55,3 miljoner kronor) medan anslagsutnyttjandet minskade med ca 8 procent (till 149,1 miljoner kronor). De ökade uppdragsintäkterna medförde öka-

de driftskostnader men totalt sett uppstod ett anslags-sparande efter budgetåret 1994/95 som uppgick till 25 miljoner kronor.

Prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår visar att RMV:s utgifter kommer att överstiga anslaget med ca fem procent. RMV:s ackumulerade anslags-sparande kommer bl.a. att användas till avvecklingskostnader inom rättspsykiatrin.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

RMV genomgick fördjupad prövning inför budgetåret 1995/96 och i samband med beslut om budgeten fattade riksdagen beslut om mål och riktlinjer för RMV:s verksamhet under planeringsperioden 1995/96 - 1998. Dessa mål bör ligga fast under budgetåret 1997.

Resurser 1997

Ramanslag 165 728 tkr

Beräknade avgiftsinkomster 33 000 tkr

Resultatbedömning

RMV:s årsredovisning visar att de övergripande mål som statsmakterna uppställt för RMV:s verksamheter liksom verksamhetsmål och riktlinjer i allt väsentligt har kunnat infrias. Undersöknings- och handläggningstider uppfyller med få undantag de krav som ställts i bl.a. regleringsbrev. I regleringsbrevet för 1994/95 anges t.ex. att andelen rättspsykiatriska undersökningar som ändras efter granskning inte bör överstiga tre procent. Andelen som ändrades efter granskning 1994/95 var drygt en procent. Inom rättsmedicinen var målet en medianhandläggningstid på 35 dagar för obduktionsärenden och under 1994/95 hölls medianhandläggningstiderna kring 28 dagar. Ett betydande kvalitets-säkringsarbete har bedrivits för att nå en hög och jämn standard i undersöknings- och analysarbetet. Vidare har verket prioriterat metodutvecklings- och kompetensutvecklingsarbete. RMV har också förstärkt forsknings- och utvecklingsinsatserna bl.a. genom att inrätta ett verksgemensamt FoU-kansli. Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende RMV.

Den *rättspsykiatriska undersökningsverksamheten* är i sin helhet anslagsfinansierad. Utredningstiderna, frekvensen anstånd och överprövningar av ärendena uppfyller lagstadgade krav och de mål som ställts upp i bl.a. regleringsbrev.

Den *rättsmedicinska verksamheten* är till övervägande delen anslagsfinansierad. Under 1994/95 har kvalitetssäkringsarbetet fortsatt haft hög prioritet. RMV har också i enlighet med målen för verksamheten vidtagit åtgärder för att förbättra läkarrekryteringen.

Den *rättskemiska avdelningens verksamhet* är såväl anslags- som uppdragsfinansierad. Den uppdragsfinansierade delen har ökat från 8,4 miljoner kronor under budgetåret 1993/94 till 11,2 miljoner kronor under budgetåret 1994/95. Kvalitet och säkerhet har prioriterats och verksamheten har effektiviserats genom bl.a. ny teknik.

Rättsgenetiken är i sin helhet avgiftsfinansierad. Övergången till DNA-baserad faderskapsundersökning är nu helt genomförd vilket väsentligt ökat säkerheten i undersökningarna. Kvalitetssäkring och effektivisering har prioriterats.

Kontinuerlig effektivisering av verksamheten tillsammans med ökade uppdragsintäkter har lett till ett anslags-sparande som efter budgetåret 1994/95 uppgick till 25 miljoner kronor.

Regeringen delar i allt väsentligt de bedömningar som RMV lämnat i sin årsredovisning m.m. och menar att arbetet även fortsättningsvis bör bedrivas med samma inriktning.

Rättspsykiatriska undersökningsverksamhetens organisation och dimensionering

Det har vid RMV:s avdelningar i Stockholm och Göteborg funnits en viss överkapacitet av vårdplatser vilka har ställts till sjukvårdshuvudmännen förfogande enligt avtal med Stockholms läns landsting och Göteborgs kommun. Med anledning av att riksdag och regering vid olika tillfällen (bl.a. i prop. 1994/95:100 bil. 6 s. 245-247, bet. 1994/95: SoU15, rskr. 1994/95:294 och prop. 1994/95:194 s. 25-27, bet. 1994/95:SoU23, rskr. 1994/95:382) har fastslagit att statliga undersökningsenheter skall ha till uppgift att bedriva rättspsykiatrisk vård endast under den tid som rättspsykiatrisk undersökning pågår, har RMV givits i uppdrag att avveckla den kapacitet inom rättspsykiatriska undersökningsverksamheten som verket inte behöver utnyttja samt att så långt möjligt överföra vårdpersonal och lokaler till sjukvårdshuvudmännen. RMV har i sin anslagsframställan redovisat att vissa avvecklingskostnader kan bli aktuella i samband med genomförandet av nämnda uppdrag. Dessa avvecklingskostnader avses kunna finansieras av RMV:s anslags-sparande.

Regeringen har vidare i beslut den 21 december 1995 uppdragit åt RMV att göra en översyn över och analysera nuvarande dimensionering och struktur av den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten i relation till nuvarande och förväntad framtida efterfrågan från landets domstolar. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 december 1996.

Slutsatser

RMV omfattas av det generella besparingskravet på statlig konsumtion. Således har anslaget minskats med tre procent för 1997 och 1998. För 1998 beräknas ramanslaget uppgå till 166 831 miljoner kronor och för 1999 till 173 029 miljoner kronor. Beräkningarna grundar sig på verkets nuvarande struktur och på aktuella efterfrågeförhållanden från bl.a. domstolar och polis-

myndigheter. Det finns idag inga tecken som tyder på att stora förändringar är att vänta inom någon av RMV:s verksamhetsgrenar. Som ett resultat av översynen av den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten kan dock förändringar bli aktuella vilka kan påverka anslags framtida storlek.

F 3. Gentekniknämnden

1994/95	Utgift	1 040 ¹⁾	Anslagssparande	600
1995/96	Anslag	3 086	Utgiftsprognos	3 000
1997	Förslag	2 127	därav 1996	2 300
1998	Beräknat	2 199		
1999	Beräknat	2 276		

¹ Beloppen anges i tusental kr

Gentekniknämndens övergripande mål är att främja en etiskt försvarbar och säker användning av gentekniken så att oönskade effekter på människors och djurs hälsa och miljön undviks.

Gentekniknämnden skall bl.a. yttra sig över ansökningar om tillstånd enligt lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer och samråda med andra myndigheter när dessa meddelar föreskrifter. Nämnden skall vidare bedriva rådgivande verksamhet samt följa utvecklingen på genteknikområdet och bevaka de etiska frågorna.

Gentekniknämnden inrättades den 1 juli 1994 och övertog bl.a. de arbetsuppgifter som tidigare hade åvilat Delegationen för hybrid-DNA-frågor.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Gentekniknämndens övergripande mål skall ligga fast.

Resurser 1997

Ramanslag 2 127 tkr

Resultatinformation

Flera decenniers forskningsinsatser på genteknikens område har nu lett till att praktiska och kommersiella produkter inom främst läkemedels- och jordbrukssektorerna börjat tas fram. Detta har fört med sig att tekniken även börjat tillämpas inom livsmedelssektorn. Forskningen har bl.a. skapat möjligheter att med utnyttjande av gentekniken bryta ner annars svårnedbrytbara miljögifter.

Utvecklingen på genteknikområdet går allt snabbare

och en missbedömning av teknikens användning kan medföra irreparabla skador på miljön. Gentekniknämndens verksamhet är därför mycket betydelsefull. Samhällets åtgärder på området syftar till att minimera riskerna för att sådana och andra oönskade effekter skall uppstå. I takt med att användningen av gentekniken ökar, ökar också det område som nämnden har att bevaka.

Av verksamhetsredogörelsen för budgetåret 1994/95 framgår att nämnden genom att bl.a. delta i beredningsgrupper, avge yttranden, utarbeta rapporter och anordna konferenser aktivt har verkat för att det övergripande målet skall kunna uppnås.

Regeringens bedömning

Enligt regeringens bedömning är omfattningen av Gentekniknämndens verksamhet väl avvägd, varför nämnden bör anvisas ett anslag som är oförändrat i förhållande till innevarande budgetår. Med hänsyn till den snabba utveckling som pågår inom genteknikområdet avser regeringen att noga följa Gentekniknämndens verksamhet och se till att nämnden har de resurser som krävs.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 2 199 000 kronor respektive 2 276 000 kronor.

F 4. Brottsoffermyndigheten

1994/95	Utgift	6 081 ¹⁾	Anslagssparande	2 091
1995/96	Anslag	13 781 ³⁾	Utgiftsprognos	13 500
1997	Förslag	9 500	därav 1996	10 000
1998	Beräknat	9 517		
1999	Beräknat	9 776		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

²⁾ Anslaget G 3. Brottskadenämnden: Förvaltningskostnader

³⁾ Därav 1,5 miljoner kronor anvisade på tilläggsbudget

Brottsoffermyndighetens övergripande mål och uppgifter är att främja brottsoffers rättigheter samt bevaka deras behov och intressen. Myndigheten skall särskilt pröva ärenden om brottsskadeersättning och ärenden om bidrag från brottsofferfonden. Vid myndigheten finns en särskild nämnd för prövning av vissa ärenden om brottsskadeersättning samt ett råd för prövning av frågor om bidrag från brottsofferfonden.

En jämförelse mellan budget och utfall år 1994/95 visar att myndigheten sparade närmare 1,9 miljoner kronor förra budgetåret. Prognosen för anslagsbelastningen under innevarande budgetår visar att myndigheten kommer att använda ca 1 miljon kronor av sitt ackumulerade sparande.

Regeringens överväganden

Övergripande mål

Det övergripande målet för Brottsoffermyndigheten ligger fast.

Resurser 1997

Ramanslag 9 500 tkr

Brottsoffermyndighetens resultat

Antalet inkomna brottsskadeärenden fortsätter att öka och uppgick år 1995 till drygt 4 400, vilket är en ökning med ca 250 ärenden jämfört med år 1994. Antalet inkomna personskadeärenden ökade från 3 400 till 3 800. För antalet sakskskadeärenden redovisas en minskning. Under de första tolv månaderna under innevarande budgetår har brottsskadeärendena ökat med tio procent jämfört med budgetåret 1994/95. Enligt Brottsoffermyndighetens bedömning kommer det totala antalet brottsskadeärenden fortsätta att öka även under 1997.

Brottsoffermyndigheten har satt upp tre delmål för handläggningen av brottsskadeärenden. De skall handläggas säkert, snabbt och billigt. Under budgetåret 1994/95 avgjordes 57 procent av personskadeärendena och 59 procent av sakskskadeärendena inom tre månader, vilket är en lägre andel jämfört med året innan. Antalet balanserade ärenden ökade med ca 500 förra budgetåret och uppgick vid utgången av budgetåret 1994/95 till drygt 1 800 ärenden. Huvuddelen av ökningen ägde rum under början av det budgetåret. Brottsoffermyndighetens handläggningskostnad uppgick förra budgetåret till 1 768 kronor per ärende, vilket är en kostnadsökning med en procent. Ett mått på säkerheten och kvaliteten i handläggningen är enligt myndigheten frekvensen bifallsbeslut i samband med omprövningar. Denna andel uppgick budgetåret 1994/95 till 29 procent. Andelen omprövningsansökningar av det totala antalet avgjorda ärenden uppgick såväl budgetåret 1994/95 som budgetåret 1993/94 till tre procent.

Från brottsofferfonden har under kalenderåret 1995 utbetalats ca 6,5 miljoner kronor till olika brottsofferprojekt. Av dessa medel har ideella organisationer erhållit ca 2,8 miljoner kronor, varav Brottsofferjourenas riksförbund har tilldelats 1,2 miljoner kronor under budgetåret 1995/96 för den löpande verksamheten. Olika forskningsprojekt har beviljats ca 2,7 miljoner kronor. Resterande medel har utbetalats dels till privat och offentlig brottsofferinriktad verksamhet, dels till informationsinsatser. Fondens totala tillgångar under år 1995 uppgick till ca 10 miljoner kronor.

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen avseende Brottsoffermyndigheten.

Regeringens bedömning

Att andelen avgjorda ärenden har minskat samt att ärendebalansen och omloppstiderna har ökat torde ha samband med att verksamheten har utlokaliserats från Stockholm till Umeå. Verksamheten i Umeå startades med helt ny personal, vilket kan förklara en lägre produktivitet. Utlokaliseringen är också en förklaring till myndighetens relativt stora sparande förra budgetåret, vilket bl.a. beror på att avvecklingskostnaderna för Stockholmskontoret blev lägre än beräknat.

Enligt regeringens mening bör myndigheten nu med mer erfaren personal kunna öka antalet avgjorda ärenden. En sådan utveckling kan också utläsas av myndighetens statistikuppgifter. Av årsredovisningen för budgetåret 1994/95 och anslagsframställningen för budgetåret 1997 framgår att antalet avgjorda ärenden har ökat kraftigt fr.o.m. andra hälften av budgetåret 1994/95. Under de tolv första månaderna innevarande budgetår har antalet avgjorda ärenden ökat med 26 procent jämfört med föregående budgetår. I regleringsbrevet för innevarande budgetår anges att minst 70 procent av brottsskadeärendena skall handläggas inom tre månader och att ärendebalansen skall minska.

Regeringen delar Brottsoffermyndighetens uppfattning att antalet brottsskadeärenden kan förväntas öka även under budgetåret 1997. Tidigare har myndigheten effektiviserat sin verksamhet för att kunna möta volymökningar. Regeringen anser att kostnaderna för handläggningen av den beräknade mängden brottsskadeärenden inte längre ryms inom den befintliga ekonomiska ramen. Brottsoffermyndigheten bör därför tilldelas ytterligare 1,2 miljoner kronor budgetåret 1997.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 9 517 000 kronor respektive 9 776 000 kronor.

F 5. ERSÄTTNING FÖR SKADOR PÅ GRUND AV BROTT

1994/95	Utgift	41 809 ¹⁾	Utgiftsprognos	90 000
1995/96	Anslag	102 500	därav 1996	67 100
1997	Förslag	71 500		
1998	Beräknat	73 287		
1999	Beräknat	74 974		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

Från anslaget betalas ersättning av statsmedel enligt brottsskadelagen (1978:413) för skador på grund av brott. De huvudsakliga faktorer som styr utgifterna på anslaget är antalet beviljade ansökningar om brottsskadeersättning och ersättningarnas storlek. Anslaget disponeras av Brottsoffermyndigheten.

Regeringens överväganden

Resurser 1997

Ramanslag 71 500 tkr

Som framgår av redovisningen under anslaget F 4. Brottsoffermyndigheten har antalet ansökningar om brottsskadeersättning ökat under kalenderåret 1995 och kan förväntas fortsätta öka under budgetåret 1997. Med hänsyn härtill har regeringen beräknat anslaget till 71 500 000 kronor.

För budgetåren 1998 och 1999 har anslaget beräknats till 73 287 000 kronor respektive 74 974 000 kronor.

F 6. Rättshjälpkostnader

1994/95	Utgift	869 007 ¹⁾	Utgiftsprognos	1 278 300
1995/96	Anslag	1 278 300	därav 1996	902 200
1997	Förslag	853 972		
1998	Beräknat	736 872		
1999	Beräknat	736 872		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

Från anslaget betalas de kostnader som enligt 21 kap. 10 § rättegångsbalken, rättshjälpslagen (1972:429; omtryckt 1993:9) och lagen (1988:609) om målsägan- debitråde skall betalas av allmänna medel. Rättshjälp omfattar allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål (bl.a. offentlig försvarare), rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning. De faktorer som styr kostnaderna är framför allt antalet ärenden, ärendenas omfattning och svårighetsgrad, ersättningsnivån till biträden och offentliga försvarare samt den andel av rättshjälpkostnaderna som betalas av den rättssökande.

Enligt 22 § rättshjälpslagen och 21 kap. 10 § rättegångsbalken bestämmer regeringen den timkostnadsnorm som ligger till grund för ersättning för arbete på rättshjälpsområdet. Ersättningen till biträden och offentliga försvarare regleras också i viss utsträckning med hjälp av taxor. För närvarande finns två taxor; en taxa för ersättning till offentliga försvarare i vissa brottmål i tingsrätt och hovrätt och en taxa för ersättning till biträde i mål om äktenskapsskillnad efter gemensam ansökan (DVFS 1996:13, B32 resp. 1996:14, B33). Taxorna beslutas av Domstolsverket på grundval av timkostnadsnormen. Regeringen har bestämt timkostnadsnormen för perioden den 1 juli 1996 - den 31 december 1997 till 803 kronor exklusive mervärdesskatt (1004 kr inklusive mervärdesskatt).

Regeringens överväganden

Resurser 1997

Ramanslag 853 972 tkr

Ny rättshjälpslag

Regeringen har beslutat om en proposition med förslag till en ny rättshjälpslag med följdändringar (prop. 1996/97:9). Förslagen bygger på de förslag som lämnats av Rättshjälpsutredningen (SOU 1995:81).

Den nya rättshjälpslagen innebär en mängd förändringar. En viktig nyhet är att rättshjälpen blir generell subsidiär till rättsskyddet. Den som har en rättsskydds-försäkring som täcker den aktuella angelägenheten skall inte få rättshjälp. Inte heller skall den som med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt eller sina ekonomiska och personliga förhållanden borde ha haft en rättsskydds-försäkring kunna få rättshjälp. Om det finns särskilda skäl skall dock rättshjälp kunna beviljas också den som borde ha haft en rättsskydds-försäkring.

Samtidigt som rättshjälpslagens grundläggande syfte att utgöra ett yttersta skyddsnät för dem som inte kan få rättsligt bistånd på annat sätt behålls, innebär det nya systemet också stora kostnadsänknings. Den föreslagna nya rättshjälpslagen med följdändringar beräknas leda till besparingar på knappt 200 miljoner kronor per år.

För en beskrivning av övriga förändringar hänvisas till nämnda proposition.

Förslaget att rättshjälpen skall vara subsidiär till rättsskyddet kan inte genomföras om inte försäkringsbolagen ges tillräcklig tid att anpassa sin organisation och sina försäkringsvillkor. Förändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 december 1997.

Om allmän rättshjälp eller rättshjälp åt misstänkt i brottmål har sökts före den 1 december 1997 gäller dock äldre bestämmelser. De nya bestämmelserna kommer därför att minska kostnaderna för rättshjälpen successivt. Budgetåret 1998 bedömer regeringen att minskningen blir i storleksordningen 75 miljoner kronor; 1999 minskar kostnaderna med ytterligare ca 120 miljoner kronor.

Överföring av budgetansvar

Departementen, polismyndigheterna, Statens invandrarverk (SIV) och Utlänningsnämnden fattar beslut om rättshjälp i form av offentligt biträde i ärenden enligt utlänningslagen (1989:529) och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Kostnaderna belastar innevarande budgetår andra huvudtitelns anslag F1. Rättshjälp m.m. I stort sett hela belastningen härrör från beslut av SIV och Utlänningsnämnden. I nämnda proposition (prop. 1996/97:9) föreslås att bestämmelser om rätten till offentligt biträde fr.o.m. den 1 december 1997 regleras direkt i den materiella lagstiftningen. Eftersom budgetansvaret enligt regeringens uppfattning bör lig-

ga där den största möjligheten att påverka belastningen av ett anslag finns, kommer medel för detta ändamål att fr.o.m. 1997 att föras över till utgiftsområde 8. Invandrare och flyktingar.

Med hänsyn till ovan nämnda förändringar har regeringen beräknat anslaget till 853 972 000 kronor.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 736 872 000 kronor respektive år.

F 7. Diverse kostnader för rättsväsendet

1994/95	Utgift	29 699 ¹⁾	Utgiftsprognos	51 500
1995/96	Anslag	53 202	därav 1996	38 600
1997	Förslag	10 222		
1998	Beräknat	10 546		
1999	Beräknat	10 886		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

Från anslaget betalas en rad kostnader för rättegångsväsendet, bl.a. ersättningar till vittnen, parter och rättegångsbiträden samt kostnader för statens rättegångar.

Regeringens överväganden

Resurser 1997

Ramanslag 10 222 tkr.

Innevarande budgetår disponerar utöver de 24 länsstyrelserna ett femtiotal myndigheter anslaget. Av dessa mister bl.a. Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, domstolarna samt skatte- och kronofogdemyndigheterna dispositionsrätten till anslaget och anvisas i stället medel inom respektive myndighetsanslag för att finansiera kostnader som t.o.m. innevarande budgetår finansieras från anslaget. En fördel med detta är att administrationen för myndigheterna förenklas. En sådan förändring är dock inte lämplig för flertalet av de mindre myndigheter som disponerar anslaget eftersom dessa inte har samma möjligheter att hantera tillfälliga förändringar av utgiftsnivån.

Med hänsyn till nämnda förändring har regeringen beräknat anslaget till 10 222 000 kronor.

För åren 1998 och 1999 beräknas utgifterna uppgå till 10 546 000 kronor respektive 10 886 000 kronor.

F 8. Bidrag till vissa internationella sammanslutningar

1994/95	Utgift	2 994 ¹⁾	Utgiftsprognos	3 900
1995/96	Anslag	3 879	därav 1996	2 300
1997	Förslag	3 000		
1998	Beräknat	3 000		
1999	Beräknat	3 000		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

Från anslaget lämnas bidrag till Världsoorganisationen för den intellektuella äganderätten, till Internationella institutet i Rom för unifiering av privaträtten och till Permanenta byrån i Haagkonferensen för internationell privaträtt.

Från anslaget lämnas vidare medel till Sveriges bidrag till Nordiska samarbetsrådet för kriminologi, till det FN-anknutna kriminologiska institutet i Helsingfors (HEUNI) och till vissa andra internationella sammanslutningar med anknytning till Justitiedepartementets ansvarsområde.

Regeringens överväganden

Resurser 1997

Ramanslag 3 000 tkr

Anslaget bör uppgå till tre miljoner kronor för budgetåret 1997. För budgetåret 1998 respektive 1999 har anslaget beräknats till samma belopp som för år 1997.

F 9. Bidrag till brottsförebyggande arbete

1995/96	Anslag	10 800 ¹⁾	Utgiftsprognos	10 800
1997	Förslag	7 200	därav 1996	10 800
1998	Beräknat	7 200		
1999	Beräknat	7 200		

¹⁾ Beloppen anges i tusental kr

Regeringen har i juni i år presenterat ett nationellt brottsförebyggande program. En av grundtankarna i programmet är att regeringen skall främja det lokala brottsförebyggande arbetet. För detta ändamål finns för budgetåret 1995/96 under anslaget A 6. Bidrag till brottsförebyggande arbete anvisat 10,8 miljoner kronor.

Regeringens överväganden

Resurser 1997

Ramanslag 7 200 tkr

Enligt regeringens mening bör det även för budgetåret 1997 avsättas medel för att främja initiativ i det brotts-

förebyggande arbetet, t.ex. för att utveckla nya metoder och arbetsformer som innebär att detta arbete kan föras framåt. Regeringen föreslår att 7,2 miljoner kronor anvisas för detta ändamål.

För budgetåret 1998 respektive budgetåret 1999 har anslaget beräknats till samma belopp som för budgetåret 1997.

10 Övrig statlig verksamhet

10.1 ALLMÄNNA ADVOKATBYRÅER

De allmänna advokatbyråernas främsta uppgift är att lämna biträde och rådgivning enligt rättshjälpslagen. Jurist vid allmän advokatbyrå bör också åta sig uppdrag som god man, likvidator eller liknande i de fall uppdragen annars skulle vara svåra att få utförda därför att ersättning inte kan påräknas. Byråerna får täckning för sina kostnader i dessa ärenden från ett driftbidragsanslag. Om det kan ske utan hinder för den verksamhet som bedrivs enligt rättshjälpslagen, skall byråerna även lämna annat biträde i rättsliga angelägenheter.

Det finns 26 allmänna advokatbyråer varav sju 7 skall bedriva social mottagning på 15 olika mottagningsplatser.

Ekonomiskt mål

De allmänna advokatbyråernas ekonomiska mål har hittills varit att varje byrå skall generera intäkter som minst motsvarar verksamhetens kostnader inklusive kostnaderna för att bevara det verkliga värdet av rörelsekapitalet.

Bakgrunden till kravet att intäkterna även skall täcka kostnaderna för att bevara det verkliga värdet av rörelsekapitalet är att staten tidigare i två omgångar tillfört byråerna medel för att täcka behovet av rörelsekapital (prop. 1979/80:101, bil. 1, bet. 1979/80:JuU36, rskr. 297, prop. 1985/86:101, bil. 1, bet. 1985/86:JuU14, rskr. 82). Motivet till att anvisa statskapital var att byråerna sammantaget hade en balanserad förlust och därmed inte själva kunde finansiera rörelsekapitalbehovet. I ett regeringsbeslut den 26 oktober 1995 beslutade regeringen att statskapitalet, som då uppgick till ca 15,5 miljoner kronor, skulle återbetalas. Skälet för regeringens beslut var att den balanserade förlusten hade övergått i ett balanserat överskott på ca 48 miljoner kronor.

I och med att statskapitalet har återbetalats bör det ekonomiska målet fr.o.m. budgetåret 1997 vara att varje byrå skall generera intäkter exklusive finansiella intäkter som motsvarar minst verksamhetens kostnader exklusive finansiella kostnader, dvs. full kostnadstäckning i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191).

RESULTATUTVECKLING

	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1997
Intäkter exkl. finansiella intäkter ¹	113,2	115,9	114,1	101,5	133,6	92,0
Kostnader exkl. finansiella kostnader ¹	107,3	110,1	112,6	102,1	141,8	93,0
Resultat	+ 5,9	+ 5,8	+ 1,5	- 0,6	- 8,2	- 1,0

¹ Löpande priser i miljoner kronor

Som synes har de allmänna advokatbyråerna minskat sina kostnader under perioden, bl.a. till följd av att byråerna i Kalmar och Sundsvall har avvecklats.

Huvudförklaringen till att byråernas sammantagna resultat har försämrats är att antalet fakturerade ärenden minskat såväl inom som utanför rättshjälpsområdet. Minskningen beror bl.a. på att konkurrensen från de privata byråerna om rättshjälpsärendena ökat i samband med den allmänna konjunkturnedgången och på vissa förändringar av rättshjälpsreglerna (bl.a. begränsningar av möjligheterna till rättshjälp i asylärenden samt höjda grund- och tilläggsavgifter).

Regeringens bedömning

Mot bakgrund av de allmänna advokatbyråernas ekonomiska mål är det prognostiserade utfallet för år 1995/96 inte tillfredsställande. Resultaten varierar dock avsevärt mellan byråerna. Domstolsverket har tillsammans med de byråer som har sämst måluppfyllelse utarbetat ett åtgärds paket som syftar till att vända utvecklingen. Regeringens uppfattning är också att byråerna sammantagna resultat år 1997 kommer att förbättras avsevärt. Regeringen kommer att noga följa hur de åtgärder som vidtas faller ut.

Bilaga 4.1 Redovisning av Brottsofferutredningens hittills utförda arbete

Justitiekommittén behandlade i betänkandet Anslag till Brottsoffermyndigheten, m.m. (bet. 1994/95:JuU13) ett antal motioner rörande olika former av hjälp och stöd till brottsoffer. Utskottet uttalade med anledning av motionerna att det är tid att med ett samlat grepp utvärdera det lagstiftningsarbete m.m. som den senaste tioårsperioden har pågått på brottsofferområdet och att ett arbete med en utvärdering av de åtgärder som har vidtagits snarast bör inledas. Med hänvisning till att arbetet med en utvärdering kunde väntas bli tämligen omfattande ansåg justitiekommittén att det kunde bli nödvändigt med en avrapportering till riksdagen, t.ex. i nästkommande års budgetproposition, innan en slutlig rapport och eventuella förslag läggs fram för riksdagen. Riksdagen beslutade den 19 april 1995 (rskr. 1994/95:261) att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört.

Regeringen beslutade den 15 juni 1995 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att utvärdera de åtgärder som den senaste tioårsperioden har gjorts på brottsofferområdet (Dir. 1995:94).

Utredningen har i uppgift att ge en bred redovisning av vad som har gjorts och kartlägga vilka rättigheter och vilka möjligheter till hjälp ett brottsoffer har. De samlade effekterna av dessa rättigheter skall analyseras. Med utgångspunkt i den samlade kunskapen och analysen skall utredaren föreslå de förändringar som kan vara befogade. Detta gäller inte enbart förändringar i lagstiftningen utan också förändringar t.ex. av handlägningsrutiner och rutiner för samarbete myndigheter emellan och förbättrad utbildning.

Som en allmän utgångspunkt anges i direktiven att det är av stor betydelse att åtgärder för brottsoffer sätts in där de verkligen behövs. En viktig uppgift för utredaren är alltså att undersöka om de resurser som finns används på bästa sätt. En annan betydelsefull fråga för utredaren är hur regelsystemet tillämpas på myndighetsnivå, dvs. hur lagändringar och andra insatser har fallit ut i praktiken.

Brottsofferutredningens arbete påbörjades i januari 1996 och skall vara avslutat vid utgången av år 1997. Till utredningen är en referensgrupp knuten, med företrädare för bl.a. ideella organisationer.

Utredningen lämnade den 12 juni 1996 en översiktlig redovisning till regeringen av det hittills utförda arbetet, avsedd att ligga till grund för den avrapportering riksdagen begärt.

En stor del av utredningens arbete hittills har bestått i att inhämta kunskaper, att kartlägga vilka andra utredningar och forskningsprojekt m.m. som pågår på brottsofferområdet samt i kontakter med organisationer och myndigheter. En närmare kartläggning av de utbildningsinsatser för skilda yrkeskategorier när det gäller frågor om brottsoffer som har genomförts under senare tid och som planeras för framtiden kommer att göras.

Utredningen har fått tillstånd av Justitiedepartementet att anlita Sociologiska institutionen, Lunds universitet för ett forskningsprojekt med sikte på att undersöka erfarenheterna av besöksförbud och hur stödet i form av målsägandebiträde har fungerat ur brottsoffrens perspektiv. Undersökningen kommer också att innefatta det bemötande brottsoffer får i kontakter med myndigheter inom rättsväsende, socialtjänst och sjukvård och skall göras i form av djupintervjuer.

Utredningen har vidare för avsikt att genomföra en enkätundersökning där landets kronofogdemyndigheter tillfrågas om sina synpunkter på de bestämmelser som infördes år 1994 och som innebär att domstolen självständigt sänder domar i vilka skadestånd har utdömts till kronofogdemyndigheten, som i sin tur frågar målsäganden om han eller hon vill att domen skall verkställas genom myndighetens försorg. Vidare skall utredningen undersöka hur polisens utredningsskyldighet beträffande målsägandens anspråk på skadestånd fungerar.

Utredningen avser också att studera systemen för stöd till brottsoffer genom lekmän i England och Kanada, vilka är föregångare på det området. Under 1997 kommer utredningen att starta en utvärdering av Rikskvinnocentrum för kvinnor som misshandlats och våldtagits.