



Justitiedepartementet

Ju 2010:I

*Joel Brorsson***En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad utveckling av rättsväsendets verksamhet**

Sammanfattning

I den här idéskissen föreslås en strategi för den framtida organisationen av rättsväsendets behov av forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Regeringen har ställt krav på att hela den nuvarande mandatperioden ägnas åt att förstärka hela rättsväsendets effektivitet. I synnerhet ska ambitionsnivån i kampen mot brottsligheten ytterligare höjas genom ett allt effektivare resursutnyttjande i rättsväsendets alla delar.

En kritisk faktor för att åstadkomma ett effektivare rättsväsende är forsknings- och utvecklingsarbete. Rätt utformat fungerar sådant arbete som katalysator för en ständigt pågående verksamhetsutveckling som ger ökad produktivitet. Dagens organisation av detta arbete i rättsväsendet är dock splittrad och otydlig. Det är otillfredsställande, särskilt som att rättsväsendets myndigheter är länkar i en rättskedja. I brottmålskedjan är dessutom myndigheternas ömsesidiga beroende av varandra unikt starkt. De brottsbekämpande myndigheterna måste nu organisera och inrikta sitt forsknings- och utvecklingsarbete på de områden där arbetet gör bästa möjliga nytta för hela brottmålskedjans effektivitet.

Utvecklingsarbetet behöver därför bedrivas i en starkare samverkan mellan rättsväsendets myndigheter. Med ett gott samförstånd om vilka frågor som det är mest kritiskt att lösa tillsammans kan den brottsbekämpande verksamheten effektiviseras på bästa sätt.

Rättsväsendets verksamhetsutveckling behöver i framtiden vara än mer kunskapsbaserad. Forsknings- och utvecklingsarbetet behöver därför bättre integreras i den ordinarie styrningen och ledningen av rättsväsendets myndigheter. Arbetet får inte stanna vid rapporter och seminarier utan måste ge resultat i form av faktiska nationella reformer och andra åtgärder.

Den här idéskissen består av tre delar som har samband med varandra.

Inrätta ett samverkansråd för rättsväsendets utveckling

- Regeringen bör den närmaste tiden inrätta ett formaliserat samverkanssystem – ett samverkansråd för rättsväsendets utveckling – för samråd om inriktningar och prioriteringar av rättsväsendets forsknings- och utvecklingsfrågor.
- I samverkansrådet bör till en början delta Justitiedepartementet och brottsmålskedjans centrala myndigheter.
- I samband med att samverkansrådet inrättas bör det uppdras åt brottsmålskedjans myndigheter att inventera och redovisa sina då pågående forsknings- och utvecklingsverksamheter samt lämna förslag till hur verksamheterna kan utformas för att bättre bidra till en effektivare rättskedja.
- Regeringen bör i sin fortsatta styrning av rättsväsendets myndigheter tydligt och konsekvent göra klart vilken forsknings- och utvecklingsverksamhet en myndighet har i uppgift att bedriva eller finansiera.

Utred ett nytt institut för rättsväsendets utveckling

- Brottsförebyggande rådet är den myndighet i rättsväsendet som har i uppgift att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna underlag för åtgärder och prioriteringar på hela det kriminalpolitiska området.
- Regeringen bör ge en utredning i uppdrag att överväga att utveckla och stärka Brottsförebyggande rådet så att det kan utgöra ett nytt institut för rättsväsendets utveckling med uppgift att analysera och utvärdera hela rättskedjan samt lämna förslag till och följa upp utvecklingsåtgärder.
- Det bör övervägas att på sikt ge det nya institutet systemansvaret för rättsväsendets informationsförsörjning och därmed sedan även för en framtida medborgarportal för information och e-tjänster.

Stärk den kriminalvetenskapliga grundforskningen

- Utbildningen och forskningen vid universiteten och högskolorna har avgörande strategisk betydelse för rättsväsendet. Utbildningen ger rättsväsendet kvalificerad personal. Oberoende och kritisk forskning ger breda kunskaper som vitaliserar den kriminalpolitiska debatten och gynnar rättsväsendets utveckling.
- Regeringen bör låta utreda hur akademiska miljöer som har kriminalpolitisk betydelse kan stärkas, t.ex. genom att rättsväsendets behov av kriminalvetenskaplig forskning samordnas till gemensamma sektorsbeställningar. Brottsofferfondens stöd till forskning bör övervägas gå in i en sådan samordning.

Bakgrund

Ständigt nya utmaningar – men också möjligheter!

Samhället utvecklas allt fortare och blir alltmer komplext. Internationaliseringen fortgår. Demografiska förändringar pågår. Den tekniska utvecklingen accelererar. Särskilt utmärker sig utvecklingen av den moderna informationsteknologin och den medicinska kunskapen och tekniken, inte minst de gentekniska landvinningarna.

Samhällsutvecklingen för med sig att de nationella och internationella rättsordningarna får allt fler och allt mer komplexa frågor att hantera. Nya och större krav och förväntningar på rättsväsendet är och kommer att vara ständigt aktuella och utgöra utmaningar inom all överblickbar framtid.

Samtidigt har utvecklingen också gett helt nya möjligheter att effektivisera rättsväsendets verksamhet. Just ny informationsteknologi och medicinska kunskaper och tekniker har gett rättsväsendet kraftfulla möjligheter att effektivisera inte minst brottsmålshanteringen. Det gäller både rättsväsendets administration och i fråga om att åstadkomma snabbare och säkrare bevisning och annan utredning i brottsutredningar.

Men det är oomtvistligt att rättsväsendet inte har utvecklats i takt med samhället i övrigt. Exempelvis har en modern elektronisk informationsförsörjning för rättsväsendet diskuterats under mycket lång tid. Ett sådant modernt administrativt system har ännu inte förverkligats fastän de tekniska möjligheterna har funnits länge och tekniken dessutom har blivit lätt tillgänglig, allt billigare och samtidigt allt kraftfullare.

Det går inte att på ett enkelt sätt lägga orsaken till den otillräckliga utvecklingen på någon eller några vissa myndigheter. Orsaken står nog snarare att finna i den statliga organisationen som skapades långt tillbaka i historien i ett helt annat samhälle än dagens. Bland annat har den svenska statsförvaltningens modell med små departement och större självständiga myndigheter bidragit till att regeringens styrning och ledning av myndigheterna, liksom samordning och samverkan mellan myndigheterna, överlag ofta har saknat den kraft som hade kunnat vara önskvärd.

Under tiden har den nämnda samhällsutvecklingen med kraft nått ut till de enskilda både i vårt och andra länder, inte bara i fråga om den moderna informationsteknologin. Demokratins och rättsstatens framryckningar – inte minst inom den utvidgade Europeiska unionen

(EU) – har gett de enskilda en allt större betydelse i samhällslivet, såväl nationellt som internationellt. Det är de enskildas utveckling, välfärd och trygghet som numer helt står i fokus för politiken. Så även för rättspolitikerna i allmänhet och kriminalpolitiken i synnerhet. Det är de enskilda som är faktiska eller presumtiva brottsoffer eller vittnen och ställer krav på ett modernt, effektivt och rättssäkert rättsväsende. Även som faktiska eller presumtiva brottsmisstänkta ställer de enskilda naturligtvis sådana krav. Också som skattebetalare har de enskilda ett berättigat krav på att rättsväsendet använder sina resurser effektivt.

Hur ska då rättsväsendet hinna i kapp och utvecklas i takt med samhällsutvecklingen?

Rättsväsendets förmåga att skaffa sig kunskap om samhället i allmänhet och brottsligheten i synnerhet för att sedan omsätta kunskapen i verksamhetsutveckling är avgörande. Forsknings- och utvecklingsverksamhet är visserligen en liten del av rättsväsendets myndigheters totala verksamhet. Men hur sådan verksamhet organiseras och inriktas och hur dess resultat används är en kritisk faktor för hur den egentliga verksamheten ska kunna utvecklas.

När det gäller rättspolitikerna är det särskilt tydligt vilken kritisk roll som utvecklingsarbete har. Rättsväsendets myndigheter bildar nämligen vad som numer allmänt kallas en rättskedja. Med rättskedjan avses att rättsväsendets olika myndigheter visserligen har olika uppgifter – och naturligtvis är självständiga både sinsemellan och i förhållande till statsmakterna i fråga om myndighetsutövning mot enskilda – men samtidigt är ömsesidigt beroende av varandra för att ett rättsligt ärende – och därmed de enskilda som ärendet gäller – ska kunna hanteras och slutföras modernt, effektivt och rättssäkert. Den svagaste länken i myndighetskedjan avgör den styrka kedjan har i sin helhet. En myndighets verksamhetsutveckling påverkar alltså inte bara den egna verksamheten utan rättskedjan i sin helhet.

När det gäller brottsmålskedjan är myndigheternas ömsesidiga beroende av varandra särskilt tydligt och troligen unikt för statlig verksamhet. Det finns knappast någon annan kedja med så många myndigheter som är i så hög grad beroende av varandra och där konsekvenserna är så stora för de enskilda som omfattas av rättsprocessen.

I brottsmålskedjans ena ände finns Rikspolisstyrelsen och länspolismyndigheterna som har till uppgift att förebygga, förhindra och utreda brott. Den andra länken i kedjan består av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som efter utredning beslutar om åtal och annan lagföring av brott. Nästa länk utgörs av Sveriges Domstolar som prövar väckta åtal. Som serviceorganisation för domstolarna finns Domstolsverket som bland annat driver deras utvecklingsarbete. I brottsmålskedjans andra ände finns sedan Kriminalvården som verkställer

fängelsestraff och andra påföljder av brott. Där finns även Brottsoffermyndigheten som beslutar om brottsskadeersättning till brottsoffer. Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium stödjer de brottutredande myndigheterna och domstolarna med forensisk expertis och de stärker därmed respektive länk i brottmålskedjan. Slutligen har Brottsförebyggande rådet i uppgift att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete till stöd för hela brottmålskedjan.

Ett exempel på det starka ömsesidiga beroendet i brottmålskedjan är att polisväsendets utvecklingsarbete kan bli avgörande för hur många intagna som kan förväntas belägga Kriminalvårdens anstalter. Samtidigt kan Kriminalvårdens utvecklingsarbete ha betydelse för i vad mån de intagna återfaller i brott och åter blir aktuella för polisväsendets verksamhet. Men också i andra avseenden kan det finnas frågor som just polisväsendet och Kriminalvården båda har intresse av, t.ex. arbetsmetoder för att förebygga självmord och andra negativa följder av frihetsberövanden.

Även andra myndigheter än de ovan nämnda ingår i brottmålskedjan, exempelvis Kronofogden med uppgift att driva in böter och skadestånd till följd av brott och Statens institutionsstyrelse med uppgift att verkställa sluten ungdomsvård för unga brottsdömda.

Också när det gäller tvistemål och förvaltningsmål är flera myndigheter länkar i en rättskedja. Brottmåls-, tvistemåls- och förvaltningsmålskedjorna är dessutom på olika sätt ömsesidigt beroende av varandra. Exempelvis kan anspråk på skadestånd till följd av brott drivas som tvistemål. Skattefordringar till följd av ekonomisk brottlighet hanteras som förvaltningsmål.

Även advokaterna, brottsofferjourerna och andra representanter för de enskilda och deras intressen har stor betydelse för en modern, effektiv och rättssäker brottmålskedja.

Regeringens krav på rättsväsendet

Regeringen har under den föregående mandatperioden gjort den största ekonomiska satsningen någonsin på rättsväsendet. Huvuddelen av resurserna inom utgiftsområdet Rättsväsendet avser den kriminalpolitiskt inriktade verksamheten som har till syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förebygga brott, utreda brott, se till att den som begått brott lagförs, verkställa brottspåföljder och rättsliga anspråk samt ge stöd till dem som drabbats av brott. Detta är alltså den verksamhet som bedrivs av brottmålskedjans myndigheter. Bland annat har antalet poliser ökat påtagligt. Därmed ökar också trycket på brottmålskedjans övriga myndigheter.

Budgeten för år 2011 innehåller inte några ytterligare större tillskott till rättsväsendet. Regeringen ställer nu tydliga krav på att de resurstillskott som har getts förvaltas väl så att rättsväsendet blir mer effektivt. Hela den nuvarande mandatperioden ska enligt regeringen ägnas åt att förstärka hela rättsväsendets effektivitet. I synnerhet ska ambitionsnivån i kampen mot brottsligheten höjas ytterligare genom ett allt effektivare resursutnyttjande i rättsväsendets alla delar.

Efter de stora resurstillskotten ska nu alltså innehållet i verksamheten sättas i fokus. Den fortsatta utvecklingen behöver därför fokusera allt mer på kvaliteten och effektiviteten i verksamheterna i hela landet. Det innebär att det unikt starka ömsesidiga beroende som finns mellan brottmålskedjans olika myndigheter nu kommit än mer i fokus. Nu handlar det särskilt om ett krav på bättre samordning och samverkan av verksamhetsutvecklingen i brottmålskedjan.

Av brottmålskedjans myndigheter krävs alltså en intensifierad verksamhetsutveckling. Den måste om den ska leda till ökad effektivitet grundas på kunskap om brottsligheten och vilka arbetsmetoder som myndigheterna kan använda samt vilka effekter de olika metoderna har kunnat påvisas ha. Finns inte kunskap att tillgå nationellt eller internationellt så kan ny kunskap behöva genereras på olika sätt. Den insamlade kunskapen behöver sedan med konsekvens ligga till grund för planering och genomförande av faktiska reformer och andra åtgärder. Även Regeringskansliet, som också är en myndighet, berörs därför i högsta grad, främst genom Justitiedepartementet. För att en reform eller en annan åtgärd ska kunna genomföras kan det nämligen behöva utarbetas nytt författningsstöd, finansieringsbeslut eller andra myndighetsstyrande åtgärder.

Hur uppdraget utförts

Som ett led i regeringens ovan nämnda ambition att öka effektiviteten i rättsväsendets resursanvändning har jag haft i uppdrag att lämna en idéskiss till hur forsknings- och utvecklingsverksamheten i rättsväsendet bör organiseras i framtiden.

Idéskissen bygger på en kartläggning av vilken forsknings- och utvecklingsverksamhet som nu bedrivs eller finansieras av brottmålskedjans centrala myndigheter och hur den verksamheten har utvecklats.

Det är alltså myndigheternas organisation av sina forsknings- och utvecklingsverksamheter som kartläggningen gällt. Den har inte handlat om en systematisk genomgång av t.ex. enskilda projekt och rapporter och inte heller om att bedöma vetenskapliga eller annan kvalitet i sig.

Forsknings- och utvecklingsarbetets verksamhetsrelevans har dock varit en central fråga. Det handlar om arbetets innehåll, vilka områden och frågor som det ägnas sig åt samt i vad mån det planeras och genomförs så att det läggs till grund för faktiska reformer och andra åtgärder.

Frågan om vilken forsknings- och utvecklingsverksamhet som bör bedrivas av rättsväsendets myndigheter är sammankopplad med frågan om vilket kriminalpolitiskt behov det finns av kriminalvetenskaplig forskning vid universitet och högskolor.

Uppdraget har varit avgränsat till brottmålskedjans centrala myndigheter. Det handlar alltså i en rättskedjeordning om polisväsendet bestående av Rikspolisstyrelsen och de 21 länspolismyndigheterna, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket, Kriminalvården, Brottsoffermyndigheten, Rättsmedicinalverket och Brottsförebyggande rådet.

Statens kriminaltekniska laboratorium har efter hand ingått eftersom laboratoriet och Rättsmedicinalverkets olika forensiska uppgifter kompletterar varandra och de samverkar allt mer.

Säkerhetspolisen är en del av Rikspolisstyrelsen men har inte beaktats.

Jag har samrått med de rättsväsendets myndigheter som uppdraget omfattat. Det har dock inte varit realistiskt att åstadkomma ett direkt samråd med de 21 länspolismyndigheterna utan samrådet har fått ske med Rikspolisstyrelsen som företrädande det nationella polisväsendet.

Även med Vetenskapsrådet har jag samrått.

Som en del i samrådet höll jag den 9 mars 2011 ett möte med företrädare för nyss nämnda myndigheter. Vid mötet presenterade jag översiktligt ett förslag till hur forsknings- och utvecklingsverksamheten i rättsväsendet skulle kunna organiseras i framtiden och det gavs tillfälle till synpunkter och idéer på förslaget.

Det är regeringen som kräver att myndigheterna utvecklar sina verksamheter så att de blir effektivare. Regeringens styrning av myndigheterna är alltså en central fråga. Hur rättsväsendets forsknings- och utvecklingsarbete bör organiseras i framtiden är därför i högsta grad en fråga som rör Justitiedepartementets arbete och hur dess olika enheter bör samverka sinsemellan och i förhållande till myndigheterna. Företrädare för berörda enheter i Justitiedepartementet deltog i det nämnda mötet.

Internationellt samarbete är inte bara värdefullt utan numer också en nödvändig del av myndigheternas verksamheter. Även när det gäller forsknings- och utvecklingsarbete finns det en betydande potential att utveckla det internationella samarbetet, bland annat i form av möjligheter till länderjämförande forskning och utvärderingar av reformer och andra åtgärder. Inom ramen för detta uppdrag har dock befintligt och möjligt sådant samarbete inte kunnat närmare belysas. Dock har frågan beaktats när den framtida organisationen för rättsväsendets forsknings- och utvecklingsverksamhet har skisserats.

Genom åren har det gjorts många utredningar i kommittéväsendet och exempelvis Riksrevisionen och dess föregångare samt Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har genomfört flera granskningar som har rört brottmålskedjans myndigheter och deras verksamheter liksom formerna för statsmakternas styrning av myndigheterna. Forsknings- och utvecklingsverksamhet omfattas även av utbildnings- och forskningspolitiska utredningar och propositioner. Detta tidigare omfattande utrednings- och granskningsarbete går inte igenom här.

Dock bör det nämnas att Riksrevisionen nyligen inlett en avslutande granskning som ska slutföra en serie av granskningar som revisionen under åren 2008 till 2010 har gjort av rättsväsendet och effektiviteten i rättskedjan. Till grund för revisionens arbete med slutrapporten ligger den övergripande frågan Hanterar rättsväsendets olika delar brottslighet på ett samlat och effektivt sätt?

Riksrevisionen har även nyligen inlett en granskning av IT-stödet i rättskedjan. Den övergripande frågan som där ställs är Hur skapar myndigheterna och regeringen ett ekonomiskt utrymme för finansiering av nödvändig utveckling av IT-stöd i rättskedjan?

Det bör även nämnas att Statskontoret av regeringen har fått i uppdrag att kartlägga hur Brottsförebyggande rådet förvaltat sin roll som

producent av den officiella rättsstatistiken och lämna förslag till hur brister kan åtgärdas. Uppdraget omfattar även Kriminalvårdens återfallsstatistik vilken Brottsförebyggande rådet haft i uppdrag att medverka till utvecklingen av. I uppdraget framhåller regeringen att kriminalstatistiken är viktig för myndigheternas verksamhetsplanering, framförallt för inriktningar och prioriteringar. Statskontoret ska redovisa sitt uppdrag i juni 2011.

Brottsmålskedjans myndigheters forsknings- och utvecklingsverksamheter

Om att kartlägga

Att kartlägga brottsmålskedjans myndigheters forsknings- och utvecklingsverksamheter har präglats av att myndigheterna bedriver sådan verksamhet på olika sätt och även redovisar den olika. Den samlade forsknings- och utvecklingsverksamhet som bedrivs eller finansieras av rättsväsendets myndigheter låter sig inte enkelt och fullständigt beskrivas konkret.

Myndigheterna är inte bara olika organiserade och har olika uppgifter i brottsmålskedjan. De använder också olika begrepp på olika sätt, bland annat lägger de olika betydelse och innehåll i ord som uppföljning och utvärdering men också vad forsknings- och utvecklingsverksamhet betyder och innehåller.

Myndigheterna använder även olika sätt att beräkna sina kostnader, t.ex. för ett utvärderingsprojekt. Även vad som räknas som ordinär verksamhetsutveckling – och inte som särskilt utpekad forsknings- och utvecklingsverksamhet – varierar liksom om den delen av myndighetsverksamheten redovisas särskilt och hur det i så fall görs.

Det har redan av nämnda skäl inte varit vare sig möjligt eller för uppgiften meningsfullt att måla en i historiska, ekonomiska och andra termer fullständig bild av myndigheternas verksamhetsutvecklingsarbete av vilket särskilda forsknings- och utvecklingsfunktioner är endast en del.

Därtill har det som nämnts inte varit möjligt att genomföra ett direkt samråd med landets 21 länspolismyndigheter. Samrådet med Rikspolisstyrelsen har samtidigt inte kunnat utgöra en fullgod ersättning. Svårigheterna att teckna en sådan fullständig bild som nyss nämnts av vilken verksamhetsutveckling som har förekommit vid länspolismyndigheterna genom åren har även gällt för styrelsen (se mer om detta nedan).

Inom ramen för uppdraget har alltså inte en fullständig historisk bild kunnat åstadkommas. Senare i denna idéskiss föreslår jag att de berörda myndigheterna får i uppdrag att ta fram visst underlag om sitt då pågående forsknings- och utvecklingsarbete. Jag menar att blicken då bör vara fäst på framtiden och regeringens krav på ett effektivare rättsväsende jämfört med i dag. Det är inte enligt min mening sakligt motiverat att fortsätta med ett omfattande revisionsliknande arbete som sträcker sig bakåt i tiden. Och det är ändå en tydlig bild som gör sig

gällande av en i dag alltför splittrad forsknings- och utvecklingsverksamhet i rättsväsendet.

Ska ambitionen om en kraftfull satsning på en kunskapsbaserad utveckling av hela rättsväsendet kunna förverkligas under innevarande mandatperiod så krävs det enligt min uppfattning en snabb och rejäl injektion. Det behövs en tydlig organisation som främjar samverkan mellan myndigheterna och även förbättrar samverkan mellan dem och Justitiedepartementet i fråga om rättsväsendegemensamma inriktningar och prioriteringar för det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet i vid mening.

Om att redovisa – egentlig verksamhetsutveckling respektive särskilda FoU-verksamheter

Mot bakgrund av sagda har jag valt att på följande sätt redovisa ett underlag för den idéskiss jag ska lämna till hur den framtida forsknings- och utvecklingsverksamheten i rättsväsendet bör organiseras.

Hur myndigheterna har organiserat sina forsknings- och utvecklingsverksamheter i vid mening redovisas närmare i en myndighetsgenomgång nedan. Den genomgången går inte in på kostnader för den ordinarie och egentliga verksamhetsutveckling som myndigheterna bedriver. I genomgången har fokus lagts på utformningen av och kostnaderna för sådana särskilda verksamheter som finns vid en del myndigheter och som för det mesta går under namnet forsknings- och utvecklingsverksamhet, vanligen benämnt FoU-verksamhet.

Vilka myndigheter har särskilda FoU-verksamheter?

Särskild FoU-verksamhet finns sedan längre tid vid Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium. På grund av att dessa myndigheters uppgifter är av vetenskapligt slag så är deras FoU-verksamheter integrerade med myndigheternas vanliga verksamhet.

Också Kriminalvården har under senare år inrättat en särskild FoU-verksamhet. Den hör till en utvecklingsenhet som finns i myndighetsledningens stab och är inte integrerad med myndighetens vanliga verksamhet på det sätt som gäller för nyss nämnda myndigheter.

I brottmålskedjan är det endast Brottsförebyggandet rådet som inte har operativa uppgifter utan myndigheten har den uttryckliga uppgiften att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet för att ge regeringen och myndigheterna underlag för åtgärder och prioriteringar.

Rikspolisstyrelsen har nyligen inrättat en särskild funktion för utvärderingsverksamhet.

De myndigheter som inte har någon särskild FoU-verksamhet eller motsvarande verksamhet har såvitt jag kan bedöma det förhållningssättet att de i sitt utvecklingsarbete ska beakta kunskaper som framkommit genom forskning som dock myndigheterna inte själva bedriver eller finansierar. Jag har noterat att på andra håll, utanför rättsväsendet, så kan även ett sådant förhållningssätt kallas FoU, dvs. i den meningen att forskningens rön beaktas och läggs till grund för utveckling.

Vilka myndigheter har i uppgift att bedriva särskild forsknings- och utvecklingsverksamhet?

Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bedriver sin verksamhetsutveckling helt integrerad i den ordinarie verksamheten. Någon intern forskning förekommer alltså inte. Inte heller har dessa myndigheter inrättat särskilda FoU-enheter eller liknande. Dessa myndigheter ger inte uppdrag till och finansierar inte heller externa utvärderingar eller akademiska projekt vid universitet och högskolor. Att de i hög grad beaktar inte minst den rättsvetenskapliga forskningen i sitt utvecklingsarbete är så givet att det är lätt att glömma att uppmärksamma det.

Även Rikspolisstyrelsen och länspolismyndigheterna samt Kriminalvården bedriver givetvis en ordinarie verksamhetsutveckling.

Polisväsendet har dock under längre tid även lagt ut olika slag av utvärderingar och uppföljningar på externa personer och akademiska institutioner, alltså helt utanför rättsväsendets organisation. Som nämnts har det nyligen inrättats en Rikspolisstyrelsens funktion för utvärderingsverksamhet.

Kriminalvården har som nämnts en särskild FoU-verksamhet och finansierar via den även extern verksamhet vid universitet och högskolor.

Någon uttrycklig uppgift att finansiera extern verksamhet vid exempelvis universitet och högskolor har Rikspolisstyrelsen och länspolismyndigheterna inte liksom inte heller Kriminalvården. Myndigheterna har inte heller i uttrycklig uppgift att bedriva FoU-verksamhet vid sidan av den ordinarie verksamhetsutvecklingen.

Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium är speciella på så sätt att de har till uttrycklig uppgift att i viss mån bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet på det forensiska området och det finns också vissa möjligheter för dem att stödja extern forskning. Det

beror på att myndigheternas uppgift är att tillhandahålla vetenskapliga analys- och andra metoder till brottmålskedjans myndigheter.

Brottsoffermyndigheten har en helt annan uppgift i sammanhanget. Myndigheten ska dela ut medel ur brottsofferfonden, som byggs upp med avgifter från dömda personer, bland annat till forskning på brottsofferområdet.

Slutligen har alltså Brottsförebyggande rådet uttryckligen till uppgift att initiera och bedriva forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna inom det kriminalpolitiska området underlag för åtgärder och prioriteringar. Rådets uppgift spänner således över hela brottmålskedjan.

Närmast följer en övergripande genomgång av var och en av myndigheternas utvecklingsverksamheter. Redovisningen bygger väsentligen på material som myndigheterna tillhandahållit.

Domstolsverket

Domstolsverket varken bedriver eller finansierar forskning men bedriver ett kontinuerligt utvecklingsarbete genom sina olika avdelningar.

Ekonomiavdelningen innehåller en enhet för analys som fortlöpande analyserar domstolarnas verksamheter med utgångspunkt i deras medelsanvändning. Analysenheten utvecklar nya och förfinar befintliga analysmetoder. Utvecklingsavdelningen är främst inriktad på att utveckla domstolarnas IT-baserade verksamhetsstöd. Enheten för organisationsutveckling deltar i utvecklingen av domstolarnas organisation och arbetsformer som ytterst syftar till att höja effektiviteten och kvaliteten.

Utvärderingsarbete bedrivs i projektform men inte med medverkan av forskare, däremot ofta med personer i Sveriges Domstolar som har lång erfarenhet av statligt utredningsarbete.

Sveriges Domstolar har deltagit i internationella projekt i vilka olika länders domstolar har granskats i olika avseenden. Det har bland annat handlat om europeiska domstolars kvalitetsarbete.

Till Sveriges Domstolar hör sedan en tid Domstolsakademin som har huvudansvaret för all juridisk kompetensutveckling av domare. Utgångspunkten är att utbildningen ska ha direkt koppling till det dagliga arbetet.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten bedriver eller finansierar inte forskning men bedriver utvecklingsarbete, såväl vad gäller rättsliga frågor som beträffande styrning och ledning av åklagarverksamheten.

Det rättsliga utvecklingsarbetet har organiserats nära den rättsliga tillsynen inom myndigheten. Tillsynen – också överprövningsärenden – ger underlag för det rättsliga utvecklingsarbetet och det ger i sin tur underlag för fortsatt rättslig tillsyn.

Utvecklingsarbetet avseende styrning och ledning av verksamheten angår bland annat organisation, IT-stöd, planeringsprocesser, uppföljning av verksamhet och ekonomi samt personal- och utbildningsfrågor.

När åklagarväsendet år 2005 samlades i en nationell myndighet förlades utvecklingsarbetet till Riksåklagarens kansli respektive tre utvecklingscentrum i Stockholm, Göteborg och Malmö. År 2009 ändrades organisationen för att stärka styrningen och ledningen av åklagarverksamheten. En planeringsavdelning inrättades i Riksåklagarens kansli, med uppgift att utveckla planering och uppföljning. Fyra områdesansvariga överåklagare tillsattes för en förbättrad styrning av åklagarkammarna. Vidare skapades en funktion för samordning mellan utvecklingscentrumen i syfte att uppnå en enhetlig rättslig utvecklingsverksamhet. Sedan år 2009 upprättar utvecklingscentrumen egna årliga verksamhetsplaner. Åklagarmyndighetens möjlighet att föra talan i Högsta domstolen bedrivs även det som planlagt rättsligt utvecklingsarbete med prioriterade prejudikatfrågor som tagits fram tillsammans med Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten

Vid Ekobrottsmyndigheten, som inte bedriver eller finansierar forskning, har en rätts- och utvecklingsenhet ansvaret för utvecklingsfrågor inklusive kompetensutveckling. En överåklagarenhet ansvarar för rättslig kontroll, tillsyn och överprövningsverksamhet.

Verksamhetsutvecklingen och rättsutvecklingen sker hos dessa två enheter i samverkan samt även i samverkan med Åklagarmyndigheten.

Utvecklingsarbetets resultat redovisas i rapporter, riktlinjer, metodhandböcker eller annan dokumentation. Resultatet överförs till den operativa verksamheten genom utbildningar och andra kompetensutvecklingsåtgärder. Utvecklingsarbete sker också i form av utveckling av system för IT-stöd, ett arbete som sker i nära samverkan med Åklagarmyndigheten som har det huvudsakliga driftsansvaret. Till

stor del sker utvecklingsarbetet i form av projekt av utsedda personer eller arbetsgrupper.

Ekobrottsmyndigheten har även ett sekretariat för omvärldsanalys med uppgift att tillsammans med kriminalunderrättelsetjänsten inhämta och analysera kunskap om den ekonomiska brottslighetens utveckling, struktur och aktörer. Kunskapen förs vidare i myndigheten och får betydelse för den operativa verksamheten och dess prioriteringar.

Polisväsendet

Inom polisväsendet bedrivs ordinarie verksamhetsutveckling. Polisavdelningen på Rikspolisstyrelsen ansvarar för den strategiska kärnverksamheten som omfattar huvudområdena omvärlds- och strategisk analys, utveckling av nya arbetsmetoder, ny teknik och nya system samt internationellt arbete. Arbetet ska bland annat leda till att polisverksamheten bedrivs med högt ställda krav på rättssäkerhet, kvalitet och effektivitet.

Både Rikspolisstyrelsen och länspolismyndigheterna har sedan längre tid och vid sidan av Brottsförebyggande rådet använt externa forskare och andra aktörer för utvärderingar m.m.

Som nämnts har det inte varit möjligt att direkt samråda med de 21 länspolismyndigheterna om deras utvecklingsarbete. En enkät har bedömts vara en alltför trubbig metod. Intervjuer med samtliga myndigheter har inte varit resursmässigt möjligt och även intervjuer skulle sannolikt ha varit en trubbig metod. Samrådet har avgränsats till Rikspolisstyrelsen som företrädande hela polisväsendet.

Det har framkommit att det även för Rikspolisstyrelsen saknats en systematisk överblick av länsmyndigheternas utvecklingsarbete genom åren, bland annat i fråga om sådana projekt som bedrivits internt men med externa forskare eller aktörer involverade eller projekt som lagts ut externt på universitet och högskolor eller konsulter eller andra externa aktörer. Kostnader för projekt och vilka resultat de har gett för verksamheten ute på länspolismyndigheterna har naturligtvis därmed inte heller kunnat väl överblickas.

Denna brist på överblick har också varit ett skäl till att det påtalats att Rikspolisstyrelsen borde utveckla en förmåga att utvärdera verksamheten vid de 21 länspolismyndigheterna. Bland annat framförde Ekonomistyrningsverket år 2009 att verket hade fått en bild av att det inom polisväsendet saknades en strategisk samordning och systematisk bearbetning av de utvärderingar som görs på olika håll i polisorganisationen och att det borde inrättas en fristående utvärderingsfunktion inom Rikspolisstyrelsen. Ekonomistyrningsverket

menade att det inte räcker med att det redovisas kvantitativa uppgifter eller beskrivningar för att ge en rättvis bild av polisarbetet.

Med anledning av bland annat Ekonomistyrningsverkets nämnda uttalande gjorde Rikspolisstyrelsen under våren 2009 en inventering av projekt som syftar till att utveckla polisverksamheten och som var pågående eller hade avslutats under år 2008. Inventeringen inriktades på att kartlägga sådana projekt där utvärdering eller uppföljning genomfördes av utomstående personer och experter, vid universitet eller högskola eller konsulter.

Några av länspolismyndigheterna besvarade inte enkäten. Av de övriga redovisade nio länspolismyndigheter sammanlagt 35 projekt. Därtill redovisade Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen åtta projekt och Rikskriminalpolisen redovisade ett projekt. Av de totalt 44 projekten medverkade universitet eller högskola i 19 fall, Brottsförebyggande rådet i 12 fall och andra olika aktörer i 13 fall.

Det går inte att av inventeringen dra några närmare slutsatser om projektens sammanlagda kostnader, inte heller kostnaderna för externa aktörer. Den ansvarige för inventeringen anslöt sig till Ekonomistyrningsverkets förslag att det borde inrättas en fristående utvärderingsfunktion inom Rikspolisstyrelsen.

Hösten 2009 uppdrog regeringen till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten, bland annat genom att styrelsen skulle ta ett samlat ansvar för utvärderingsverksamheten inom polisen. I detta ingick att avgöra vad som behöver utvärderas, se till att utvärderingar genomförs, säkerställa att resultaten förmedlas till polismyndigheterna och att följa upp vilka åtgärder som vidtas med anledning av utvärderingarna. Utvärderingarna borde, sades det i uppdraget, genomföras både av polisen och externa användare.

Hösten 2010 redovisade Rikspolisstyrelsen uppdraget och beslöt att inrätta en ny organisation för utvärderingsverksamhet i enlighet med sin redovisning.

En ny Rikspolisstyrelsens funktion för utvärderingsverksamhet bildades vid styrelsens stab. Funktionen rapporterar till Rikspolischefen.

Även ett nytt Rikspolisstyrelsens råd för utvärderingar bildades. Rådets uppgift är att stå som garant för att utvärderingsverksamheten bedrivs korrekt. Med det avses att utvärderingsverksamheten ska bedrivas utan otillbörlig påverkan samt med hög kvalitet och verksamhetsrelevans.

Rådet består av fem ledamöter. Rikspolisstyrelsens överdirektör är rådets ordförande och sammankallande. Ytterligare en ledamot utses från länspolismyndigheterna. Övriga tre ledamöter utses bland personer

utanför polisväsendet. De ska vara kvalificerade med stor erfarenhet av forsknings- och utvärderingsverksamhet samt ha insikter i polisverksamhet eller statlig förvaltning.

Rådet ska ge vägledning i utvärderingsfrågor, prioriteringar och utvärderingsteman samt kan ge rekommendationer i fråga om den projektverksamhet som förläggs externt. För det fall rapporter angår ämnen som ligger utanför rådets ledamöters kompetensområde kan andra kvalificerade personer med relevant kompetens anlitas.

Den nya funktionen för utvärderingsverksamhet utgör rådets sekretariat samt handlägger och föredrar de ärenden som rådet behandlar.

Rikspolisstyrelsens nya funktion för utvärderingsverksamhet har getts en utpräglad akademisk profil. I funktionen ska arbeta personer som är kvalificerade forskare med utvärderingskompetens. Med detta avses att personerna är disputerade och har kunskaper eller erfarenheter av utvärderingsmetodik eller utvärderingar. Målsättningen är att funktionen ska anställa fyra till fem forskare som vardera planeras kunna driva två till tre utvärderingsprojekt som typiskt sett bedöms pågå ungefär 3 år. Till funktionen ska även kunna knytas poliser som har förvärvat akademisk examen och därmed anses kunna ha insikter i vetenskaplig metodik. Funktionen ska även kunna bidra till att Rikspolisstyrelsen har kompetens att beställa externa utvärderingar på uppdragsbasis. Externa aktörer ska även kunna föreslå projekt som kan stödjas av Rikspolisstyrelsen.

För att förmedla resultat av den nya funktionen för utvärderingsverksamhet ska rapporter lämnas i en rapportserie. Rapporternas syfte är att vunna erfarenheter ska komma polisverksamheten till del. För rapporternas slutsatser ska dock författarna svara personligen. Rikspolisstyrelsen kommer inte att stå bakom innehållet i rapporterna annat än på så sätt att vissa kvalitetskrav ska vara uppfyllda. För att kvalitetssäkra arbetena är ambitionen att rapporterna även ska publiceras i internationella vetenskapliga tidskrifter, vilket också syftar till att funktionen för utvärderingsverksamhet ska kunna bidra till kunskapsutvecklingen på det aktuella området. I rapportserien ska också kunna publiceras aktiviteter vid de polisutbildningar som är knutna till Linnéuniversitetet i Örebro och Umeå Universitet samt även kvalificerade uppföljningar och utvärderingar som förekommer vid länspolismyndigheterna.

Avsikten är även att funktionen för utvärderingsverksamhet ska upprätthålla kontakter och utbyta erfarenheter med andra länder, främst med polisutbildningsinstitutioner och universitet då det är där polisforskning bedrivs.

Hur ett utvärderingsprojekt ska följas upp för att omsättas i verksamhetsutveckling har däremot inte lagts fast. De olika alternativen antas vara olika och mer eller mindre tydliga beroende på vad en utvärdering har gällt och kommer därför att avgöras från fall till fall. Dock är ambitionen att det redan vid planeringen av ett projekt bör göras överväganden om hur sådan uppföljning bör ske.

För den nya funktionen för utvärderingsverksamhet har för år 2011 budgeterats ca 5 miljoner kronor, varav ca 2 miljoner kronor för funktionens egna verksamhet och ca 3 miljoner som medel för externa uppdrag.

För närvarande planeras inte att genom den nya funktionen ge några uppdrag till Brottsförebyggande rådet. Rikspolisstyrelsen har dock i övrigt uppgett att den har ett tillfredsställande utbyte med Brottsförebyggande rådet från vilket styrelsen beställer utvärderingar men att det finns problem med att föra ut resultaten till länspolismyndigheterna för att där omsättas i åtgärder.

På fråga har Rikspolisstyrelsen uppgett att det numer inte finns några forskartjänster inom polisväsendet.

Kriminalvården

Även Kriminalvården bedriver ordinär verksamhetsutveckling.

I samband med att kriminalvårdsväsendets tidigare många myndigheter avvecklades och den nya myndigheten Kriminalvården inrättades år 2006 skapades en särskild utvecklingsenhet vid huvudkontoret. Enheten innehåller sju grupper nämligen centralt sakkunnig i behandlingsfrågor, vetenskapliga rådets kansli, tre FoU-grupper i Stockholm, Göteborg och Kumla, samt en grupp för statistik och omvärld samt en utlandsgrupp.

All verksamhet vid utvecklingsenheten, utom den som bedrivs av utlandsgruppen, kan enligt Kriminalvården betecknas som FoU-verksamhet. År 2010 var enhetens budget 39 miljoner kronor.

Under år 2011 ska all samordning av programutveckling och programutbildning föras till huvudkontorets utvecklingsenhet vilken därmed ökar med 35 årsarbetskrafter samtidigt som regionerna ska minska med 51 årsarbetskrafter. Utvecklingsenhetens budget för löpande drift ökar därmed från 20 miljoner kronor år 2009 och 24 miljoner kronor år 2010 till 45 miljoner kronor år 2011.

Det vetenskapliga rådet, som omnämnts ovan, har Kriminalvården själv beslutat om. Rådet består av 19 forskare på professors- och docentnivå som utses av myndigheten. Ledamöterna stöder verksamheten genom att

kvalitetsgranska myndighetens FoU-projekt. Ledamöterna deltar också i beslut om att ackreditera myndighetens nationella behandlingsprogram. Ackrediteringssystemet är utarbetat av myndigheten själv. Systemet är alltså inte, trots användandet av ackrediteringsbegreppet, ett oberoende EU- eller annat internationellt system för jämförbara kvalitetsnivåer e.d.

För FoU-gruppen i Stockholm del har Kriminalvården sedan år 2008 ett samarbete med Karolinska institutet som kallas Centrum för våldsprevention. Sedan år 2010 hör detta centrum till Karolinska institutets institution för medicinsk epidemiologi och biostatistik. En professor vid institutionen är chef för centrumet och tillika av Kriminalvården anställd som chef för FoU-gruppen. Chefen för Kriminalvårdens utvecklingsenhet, till vilken FoU-gruppen alltså hör, är i sin tur nyligen adjungerad professor vid institutionen, en adjungering som Kriminalvården finansierar.

FoU-gruppen i Göteborg etablerades år 2009. Den har genom ett samarbete utformats som en integrerad del av forskargruppen inom rättspsykiatri vid Sahlgrenska akademien. I det samarbetet deltar förutom Kriminalvården och Sahlgrenska akademien även Västra Götalandsregionen samt Rättsmedicinalverket och Statens institutionsstyrelse.

FoU-gruppen i Kumla finns på Kriminalvårdens riksmottagning där. Den samarbetar med ovan nämnda Centrum för våldsprevention vid Karolinska institutet samt med universiteten i Linköping och Örebro.

Kriminalvårdens FoU-verksamhet bedrivs i projektform med egen personal vid utvecklingsenheten men också i form av externa projekt som bedrivs av forskare vid olika universitet och som olika mån finansieras av Kriminalvården. Verksamheten bedrivs således inte integrerat i myndighetens ordinarie verksamhet. Projekten resulterar i rapporter som Kriminalvården publicerar och presenterar på seminarier o.d.

Den särskilda FoU-verksamheten omfattar alltså inte bara Kriminalvårdens personal utan myndigheten erbjuder forskare vid universitet och högskolor att inkomma med förslag till projekt som myndigheten finansierar. Medel till externa projekt uppgick år 2009 till 8,8 miljoner kronor och år 2010 till 7,9 miljoner kronor och beräknas år 2011 till 4,9 miljoner kronor. Medel beviljas för forskning vid akademiska institutioner men tycks även ges till personal vid andra statliga myndigheter, t.ex. Rättsmedicinalverket.

Det framgår av projektkataloger, projektrapporter m.m. att interna och externa projekt ofta utgör mer grundläggande forskning på rättspsykiatriska och rättsmedicinska och andra områden utan särskilda kriminalvårdsaspekter.

Utifrån en utvärdering som Kriminalvården själv låtit genomföra betonar myndigheten i egna slutsatser från början av år 2011, att FoU-verksamheten framöver bör ha ett tydligt fokus på kärnverksamheten och generera för den tillämpbar kunskap samt att det behövs strukturer för att sådan kunskap ska kunna omsättas i resultat i myndighetens verksamhet.

Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndighetens uppgift i brottsmålskedjan är att handlägga ärenden om brottsskadeersättning. Men myndigheten har också i uppgift att administrera brottsofferfonden som består av avgifter från dömda personer.

Brottsofferfondens ändamål är att ge ekonomiskt stöd till brottsofferinriktad verksamhet. Medel kan beviljas till forskare, ideella organisationer och verksamheter i både privat och offentlig regi. Årligen fördelar Brottsoffermyndigheten 35 till 40 miljoner kronor ur fonden varav tre till fyra miljoner kronor används för myndighetens administration av fonden. Sammanlagt har fonden från år 1994, när Brottsoffermyndigheten och brottsofferfonden inrättades, och till och med år 2010 tillförts 430 miljoner kronor varav drygt en tredjedel fördelats som forskningsmedel till 146 forskningsprojekt på många olika områden.

Myndigheten har även haft regeringsuppdrag att fördela särskilda medel till bland annat forskning som ökar kunskapen om bland annat våld i olika slag av relationer och om prostitution och människohandel. Åren 2009 och 2010 fördelade myndigheten 45 miljoner kronor i detta syfte.

Rådet för brottsofferfonden prövar bidrag från Brottsofferfonden. Rådet består av myndighetens generaldirektör och sju andra ledamöter som är forskare inom olika områden. Ledamöterna utses av regeringen.

Brottsoffermyndigheten har också uppgiften att vara ett kunskapscentrum i brottsofferfrågor. Det innebär att myndigheten samlar och sprider forskningsresultat och annan information om brottsofferfrågor. Informationsspridningen sker i form av skriftligt material men också i form av utbildningar och temadagar som riktar sig till personal i offentliga verksamheter och aktiva i ideella organisationer.

Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket ansvarar för rättspsykiatrisk, rättskemisk, rättsmedicinsk och rättsgenetisk verksamhet i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvar för sådana frågor. Huvuduppgiften är att som expertmyndighet ge sakkunnigutlåtanden till polisväsendet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten samt Sveriges domstolar.

Totalt ca 400 personer arbetar i Rättsmedicinalverket som har sin verksamhet i Stockholm. Rättsmedicinska avdelningar finns i Stockholm, Göteborg, Linköping, Lund, Uppsala och Umeå. Rättspsykiatriska avdelningar finns i Stockholm och Göteborg. I Umeå genomförs rättspsykiatrisk utredningsverksamhet på uppdrag av Rättsmedicinalverket. I Linköping finns verkets avdelning för rättsgenetik och rättskemi.

Rättsmedicinalverket bildades år 1991. Samtliga verkets verksamheter var dessförinnan självständiga myndigheter med Socialstyrelsen som chefsmyndighet. Särskilt de tidigare rättsläkarstationerna var nära knutna till de medicinska fakulteterna. I slutet av 1980-talet skulle Socialstyrelsens roll och arbetsuppgifter renodlas och uppgiften att vara chefsmyndighet upphöra. Det ansågs efter förhandlingar med sjukvårdshuvudmännen saknas förutsättningar för dem att ta över ansvaret för den väsentliga verksamheten. Den nya statliga myndigheten Rättsmedicinalverket inrättades och tog över de uppgifter som tidigare sköts av de rättspsykiatriska klinikerna och stationerna, rättsläkarstationerna, det rättskemiska laboratoriet samt det rättsgenetiska institutet. Därmed tappade verksamheten sin tidigare nära anknytning till universitetssjukhusen, bland annat Karolinska institutet i Stockholm. Detta har naturligtvis behövt kompenseras.

Rättsmedicinalverkets verksamhet har således bedrivits med ett fortsatt tätt samarbete med universitetsvärlden. Verket är huvudman för utbildning av läkare inom specialiteten rättsmedicin och rättspsykiatri eftersom dessa discipliner alltså inte finns representerade på landstingsnivå. Vidare bekostar verket ett antal professurer och lektorat vid universiteten inom de ämnesområden som verket arbetar inom. Det finns nämligen inte fakultetsmedel för att bekosta denna för verket nödvändiga universitetsverksamhet. Verkets akademiskt meriterade personal deltar också i universitetsundervisning i rättsmedicin och rättspsykiatri. Verket är också utbildningsansvarigt för specialistutbildningen av läkare inom verket. Därför utbildar verket även handledande läkare för de vetenskapliga arbeten som ska utföras under specialistutbildningen.

Under de senaste åren har Rättsmedicinalverket av statsmakterna tillförts resurser för att kunna öka antalet rättsläkare och rättspsykiatriker i syfte att både kunna hantera ett ökande ärendeflöde, skapa utrymme för forskning och utveckling samt för handledning av blivande läkare.

Rättsmedicinalverkets verksamhet bygger på specialistkunskaper och teknisk utrustning. Genom internt forsknings- och utvecklingsarbete bygger myndigheten upp sin kunskap fortlöpande och ofta långsiktigt. Forsknings- och utvecklingsarbetet bedrivs integrerat i eller nära den ordinarie verksamheten.

Rättsmedicinalverket har en forskningschef som biträder generaldirektören i forsknings- och utvecklingsfrågor. En verksamhetschef svarar för att verkets avdelningar bidrar till verkets uppdrag, också i fråga om forskning och utveckling.

Årligen avsätter Rättsmedicinalverket en miljon kronor för forskningsprojekt som är relevanta för verkets verksamhet. Dessa medel är förbehållna verkets egen personal. Sedan år 2010 ges även avdelningarna totalt ca 800 tusen kronor som ska stimulera verksamhetsnära forsknings- eller utvecklingsprojekt av mindre omfattning. Projekt kan stöttas även på så sätt att personal får bedriva projektarbete på arbetstid och använda myndighetens administrativa stöd.

Sammantaget avsätts till forskningsrelaterad verksamhet ca 15 miljoner kronor av Rättsmedicinalverkets årliga anslag på drygt 300 miljoner kronor. I detta ingår även projektmedel till några forskargrupper som verket samarbetar med. En sådan forskargrupp inom rättspsykiatri finns som nämnts vid Sahlgrenska akademien i Göteborg. Till den bidrar förutom akademien och Rättsmedicinalverket även Västra Götalandsregionen, Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården som har integrerat en av sina tre FoU-grupper i forskargruppen. Rättsmedicinalverket delar dock inte ut medel till externa aktörer. Även när det gäller de myndighetsgemensamma forskargrupperna är det verkets egen personal som verket bekostar. Det är alltså inte brukligt att verket engagerar helt externa aktörer för sina forsknings- och utvecklingsprojekt utan verket använder sin egen personal eller personer i personalens internationella nätverk.

Rättsmedicinalverket utvecklar sedan flera år sin pågående samverkan med Statens kriminaltekniska laboratorium för vilken redovisas nedan.

Samverkansutvecklingen mellan myndigheterna ska ses mot bakgrund av att år 2006 föreslog RMV/SKL-utredningen att de två myndigheterna skulle sammanläggas och en ny myndighet Forensiska institutet inrättas. När det gällde den rättspsykiatriska verksamheten föreslogs dock att

driften i sin helhet skulle skötas av sjukvårdshuvudmännen. Förslaget har inte genomförts.

Statens kriminaltekniska laboratorium

Statens kriminaltekniska laboratorium är formellt en del av polisväsendet men det har egen anslagsfinansiering och status som självständig myndighet under Rikspolisstyrelsen. Laboratoriets uppgift är att åt rättsväsendets myndigheter vara ett opartiskt expertorgan för undersökningar i brottmål. Laboratoriets personal är specialister på olika områden och har förutom en akademisk utbildning fått vidare utbildning i sin anställning.

Det kan nämnas att kriminaltekniker i polisväsendet vanligen är polismän som har vidareutbildat sig till specialister på brottsplatsundersökningar och arbetar vid någon polismyndighets tekniska rotel. Efter viss praktik på teknisk rotel kan en polisman genomgå en kriminalteknisk grundkurs hos Statens kriminaltekniska laboratorium.

Statens kriminaltekniska laboratorium är lokaliserat till Linköping och har knappt 300 anställda fördelade på fem enheter och en stab och ledning. Kemi- och teknikenheten är verksam med vad som kan kallas klassisk kriminalteknik, exempelvis fingeravtryck och vapen. Biologienheten hanterar DNA-analyser och DNA-register. Dokument- och informationsteknikenheten handlägger ärenden avseende olika slags informationsbärare, från traditionell handstil och pappersdokument till IT-information. Drogranalysenheten analyserar narkotika, dopningsmedel, gifter och alkohol samt även alkoholutandningsprov. Enheten för förvaltning och service ger laboratoriets linjeenheter administrativt och IT-stöd.

I likhet med Rättsmedicinalverket har Statens kriminaltekniska laboratorium en tydlig forsknings- och utvecklingsverksamhet som omfattar metod-, verksamhets- och kvalitetsutveckling. Arbetsmetoder utvärderas och utvecklas kontinuerligt. Forskning används för att tillföra ny kunskap. Utveckling används för att i verksamheten föra in redan kända kunskaper eller metoder som inte tidigare använts.

Åren 2008 till 2010 planerade myndigheten mellan 55 000 och 65 000 projekttimmar årligen för forsknings- och utvecklingsarbete, av vilka ca 80 procent genomfördes. Den planerade tiden motsvarade ca 15 procent av årsarbetskraften vilket överslagsvis utgör samma andel av myndighetens anslag på 230 miljoner kronor eller 35 miljoner kronor.

Statens kriminaltekniska laboratorium har i likhet med Rättsmedicinalverket samarbete med universitetsvärlden och stödjer personal som doktorerar m.m. Ett antal personer som är i slutskedet av

sin utbildning på högskola eller universitet bereds möjlighet att göra sina examensarbeten hos myndigheten.

Forsknings- och utvecklingsverksamheten omfattar samtliga myndighetens enheter. Både interna projekt och samarbetsprojekt med externa parter förekommer. Verksamheten bedrivs integrerat eller nära den ordinarie verksamheten och planeras som en naturlig del i verksamhets- och budgetplaneringen. Vikt läggs vid att följa upp hur forsknings- och utvecklingsresultaten nyttiggörs i den ordinarie verksamheten.

Sedan år 2005 finns det vid Statens kriminaltekniska laboratorium en forskningsledare med strategiskt ansvar för FoU-arbetet.

År 2009 inrättade Rikspolisstyren i samverkan med Statens kriminaltekniska laboratorium ett forensiskt råd som har i uppgift att utveckla kriminaltekniken. I rådet ingår även representanter för Åklagarmyndigheten, länspolismyndigheterna och Rättsmedicinalverket. Rådet arbetar strategiskt med särskild inriktning på grova brott m.m.

Som nämnts samverkar sedan länge Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket. De två forensiska expertmyndigheterna fick år 2009 i uppdrag av regeringen att förstärka sin samverkan. Uppdraget ska som ovan nämnts ses mot bakgrund av att år 2006 föreslog RMV/SKL-utredningen att myndigheterna skulle sammanläggas och en ny myndighet Forensiska institutet inrättas. När det gällde den rättspsykiatriska verksamheten föreslogs dock att driften i sin helhet skulle skötas av sjukvårdshuvudmännen. Förslaget har inte genomförts.

Statens kriminaltekniska laboratorium finns som nämnts i Linköping medan Rättsmedicinalverket finns på flera olika platser i landet. Verkets avdelning för rättsgenetik och rättskemi finns dock i just Linköping. Detta har varit en fördel för myndigheternas samverkan eftersom det är på dessa två områden som myndigheternas verksamheter har beröringspunkter.

Med det nämnda regeringsuppdraget har möjligheterna till nationell samverkan genomlysts.

Bland annat har myndigheterna föreslagit att forensisk vetenskap åter etableras som akademiskt forskarutbildningsämne, i vart fall vid Linköpings universitet. Sedan år 2006 finns det vid Linköpings universitet ett centrum för forensisk vetenskap vilket är ett organ för samarbete mellan universitetet, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket.

I övrigt har Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket redovisat åtskilliga förslag till framtida samverkan såväl vad avser forsknings- och utvecklingsverksamheten som i den laborativa verksamheten och personalutbildningen.

Myndigheterna har särskilt framhållit vikten av det pågående arbetet med rättsväsendets informationsförsörjning. En väl fungerande digital hantering och ett digitalt flöde av forensisks information såväl mellan de två myndigheterna som i förhållande till andra myndigheter och aktörer i rättsväsendet skulle ge helt nya möjligheter.

Ett förslag om framtida samverkan för bättre forensiska utredningar kan även nämnas. Det innebär att det i angelägna brottsfall sker ett samråd mellan Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket samt med aktuell polismyndighet och åklagare för att förbättra de forensiska undersökningarna i sig men även hur de presenteras.

Slutligen har även DNA-tekniken pekats ut som ett område där laboratoriet och verket kan samverka i hög grad.

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet är ett kunskapscentrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet som spänner över hela brottmålskedjan. Myndigheten tar fram fakta och sprider kunskap om brottsligheten, brottsförebyggande arbete och reaktioner på brott. Myndigheten har ansvaret för den officiella kriminalstatistiken, utvärderar reformer och bedriver forskning för att ta fram ny kunskap. Dessutom stöder myndigheten det lokala brottsförebyggande arbete som bedrivs runtom i landet. Myndigheten har totalt ca 85 anställda.

Till Brottsförebyggande rådet är knutet ett vetenskapligt råd. Det har sju ledamöter med vetenskaplig erfarenhet. Sedan år 2007 utses ledamöterna av myndighetens generaldirektör och inte som tidigare av regeringen. Före år 2006 fanns det i stället en vetenskaplig nämnd med ca 25 forskare som ledamöter.

Det vetenskapliga rådets ledamöter, som alla är professorer, bistår myndigheten med råd och granskningar och förmedlar vid behov kontakter i den akademiska världen. Rådets ledamöter har ingen ersättning för uppdraget i sig men när en ledamot gör vetenskapliga granskningar ersätts denne på samma sätt som andra granskare.

Det förekommer att andra externa vetenskapliga experter och forskare anlitas för att utföra delar av ett visst projekt. Att lägga ut projekt externt har dock under senare år utgjort undantag.

Forsknings- och utvecklingsverksamheten bedrivs vid tre enheter, en för forskning och utveckling, en för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet samt en för utvärderingar. Varje enhet har en chef och kring tio medarbetare. I projekten anlitas inte sällan som referenspersoner sakkunniga från de aktuella myndigheterna.

Från och med år 2004 har Brottsförebyggande rådets forsknings- och utredningsverksamhet utvecklats. Den bedrivs numer i projektform och med en stramare styrning vad gäller både innehåll och ekonomi. Myndigheten har en årlig verksamhetsplan med de projekt som pågår under året. Ett antal projekt tillkommer sedan under året. Ungefär 25 projekt avrapporteras varje år.

Projekten initieras på olika sätt. En del projekt är regeringsuppdrag som ges i myndighetens regleringsbrev eller särskilda regeringsuppdrag. Uppdragen tillhör inte bara Justitiedepartementets område utan även andra departement. I dialog med brottmålskedjans myndigheter, men även andra myndigheter, inleds ytterligare projekt, både på Brottsförebyggande rådets och på de andra myndigheternas initiativ. Brottsförebyggande rådet tar också själv initiativ till projekt. Alla projekt planeras likvärdigt med projektplansmallar m.m. för att säkerställa kvalitet.

Flertalet projekt omfattar sådana känsliga personuppgifter som det enligt lag krävs prövning av regional etikprövningsnämnd för att forskning ska få genomföras.

Projektrapporter granskas av externa vetenskapliga experter och sakkunniga liksom av myndighetens juridiska sekretariat. Olika åtgärder används för att nå ut med projektens resultat, t.ex. genom media eller föredragningar för berörda departement och vid seminarier.

Årskostnaden för Brottsförebyggande rådets forsknings- och utvecklingsverksamhet vid de tre enheterna har sedan år 2003 varierat mellan 20 och 32 miljoner kronor beroende på tillfälliga förändringar. Exempelvis ökade kostnaden för åren 2006 och 2007 eftersom särskilda medel tillfördes för att utveckla och genomföra Nationella trygghetsundersökningen. År 2008 övergick projektet till att bli en löpande verksamhet vid enheten för statistik.

Av ovan nämnda årliga kostnader har finansiering av särskilda regeringsuppdrag samt extern finansiering från EU:s budget, andra myndigheter och samarbetspartners ökat från knappt 2 miljoner kronor år 2003 till mellan 7 och 8 miljoner kronor. Emellertid har det när det gäller EU-medel vid några tillfällen varit så att projekten byggt på att myndigheten har vidarebefordrat betydande belopp till samarbetspartner i andra länder.

Regeringen bör i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev tydligt göra klart vilken forsknings- och utvecklingsverksamhet som respektive myndighet har i uppgift att bedriva

Som framgått bedriver brottsmålskedjans myndigheter sina respektive utvecklingsarbeten på i hög grad olika sätt. Det ger mig anledning att först ta upp frågan om regeringens styrning av myndigheterna.

Mitt klara intryck är att det tycks brista i samordningen inom Justitiedepartementet, bland annat när det gäller hur myndighetsinstruktioner och regleringsbrev utformats med avseende på forsknings- och utvecklingsverksamhet.

Detta gäller i första hand i fråga om Rättsmedicinalverket, Statens kriminaltekniska laboratorium och Kriminalvården som har särskilda FoU-funktioner. De finansierar vidare anställdas befattningar som adjungerande professorer och docenter samt doktorander vid akademiska institutioner. Kriminalvården finansierar även på ansökan extern akademisk forskning.

Frågan är om och i så fall i vilken omfattning dessa myndigheter ska ha i uppgift att med sina verksamhetsanslag bedriva intern och finansiera extern FoU-verksamhet samt bekosta adjunktioner av professorer och docenter och stödjade doktorander. Följdfrågan är i vad mån de avtal dessa myndigheter har med varandra och med akademiska institutioner om samarbete är förenliga med den uppgift var och en av myndigheterna har enligt sina myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

Jag kan konstatera att det i nuvarande myndighetsinstruktioner och regleringsbrev inte finns något som ger Kriminalvården sådana uppgifter. Beträffande Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium finns visst stöd.

Rikspolisstyrelsens nya funktion för utvärderingsverksamhet väcker också vissa frågor. Även här är nämligen avsikten att lägga ut uppdrag på akademiska institutioner. Uppdragets resultat ska rapporteras i uppdragstagarnas egna namn och inte som en Rikspolisstyrelsens utvärdering e.d. Därmed infinner sig frågan om det egentligen handlar om sådan utvärdering eller uppföljning som hör till myndighetsuppgiften.

Rikspolisstyrelsens nya funktion för utvärderingsverksamhet tycks åtminstone till del ha utformats så att den i praktiken är en slags forskningsenhet, ett intryck som ges inte bara av den tidigare nämnda serien av rapporter i författarnas egna namn utan även av ambitionen att det ska eftersträvas publiceringar i internationella vetenskapliga

tidsskrifter och upprätthållas kontakter med andra länders institutioner där polisforskning bedrivs.

När det gäller Kriminalvården har jag noterat att dess rapporter ofta inte alls berör kriminalvård utan är av allmänt slag och ganska ofta rör områden och frågor som tycks höra till Rättsmedicinalverkets område eller till och med angår än mer allmän medicinsk forskning, exempelvis sådan som torde bedrivas vid Nationell prevention av suicid och psykisk ohälsa vid Karolinska institutet. Självfallet har kunskap från forskning om t.ex. självmord, psykiska sjukdomar och narkotikamissbruk värde för Kriminalvården men det är inte detsamma som att myndigheten har i uppgift att själv bedriva eller finansiera sådan allmän forskning.

Jag har också noterat att det bland annat vid Kriminalvården och Rikspolisstyrelsen finns en diskussion om hur rapporter av aktuellt slag kan och bör "kommuniceras" ut i myndighetsverksamheten men även i samhället i övrigt. Det handlar relativt mycket om hur en rapport ska presenteras i media och på seminarier men relativt lite om vilka faktiska reformer och andra åtgärder som ska drivas och genomföras med anledning av rapportens rön. Frågor av detta slag skulle nog väsentligen bortfalla om utvärderingar e.d. redan från början integreras och genomförs som en del av den ordinarie styrningen och ledningen inom myndigheten.

För Brottsförebyggande rådets del är situationen en annan. Myndighetens uppgift är ju att bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet för att ge underlag åt regeringen och de operativa myndigheterna. Även beträffande Brottsförebyggande rådet förkommer dock frågor om hur myndigheten når ut med sina rapporter e.d. men frågorna ter sig där relativt naturliga eftersom ju myndigheten inte själv bedriver någon operativ verksamhet utan ska ge stöd åt andra myndigheters prioriteringar och åtgärder. Men jag menar att även här skulle det vara mycket att vinna om utvärderingar e.d. genom en förstärkt myndighetssamverkan redan från början planeras tillsammans med de operativa myndigheterna så att utvecklingen inte stannar upp med en rapport e.d. utan går vidare med faktiska reformer och åtgärder.

Dock ska beaktas och respekteras Rikspolisstyrelsens nuvarande möjligheter – eller snarare brist på möjligheter – att styra och leda de 21 länspolismyndigheterna. Skulle också beträffande polisväsendet en reform göras som samlar dagens många myndigheter till en nationell myndighet skulle naturligtvis styrning och ledning av polisväsendet också få sådana förutsättningar som övriga delar brottsmålskedjan redan har. För min del har jag dock svårt att se hur rapporter skrivna i akademiska författares egna namn överhuvudtaget kan underlätta en omsättning i faktiska nationella reformer och andra åtgärder.

Hur bör då dessa frågor omhändertas?

I sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) uttalade 2006 års förvaltningskommitté att regeringen borde på nytt överväga om ursprungliga skäl för att olika förvaltningsmyndigheter utanför universitets- och högskolesektorn ska forska fortfarande är aktuella eller om sådan verksamhet i vissa fall bör föras över till universiteten.

Ingen av brottsmålskedjans operativa myndigheter bör enligt min uppfattning bedriva någon mer egentlig forskning. Dessa myndigheter ska på ett ordinärt sätt, med forskningsrön och annan kunskap som grund, bedriva en löpande verksamhetsutveckling som är tydligt integrerad i den ordinarie styrningen och ledningen av myndighetsverksamheten. Avsikten kan inte vara att en operativ brottsbekämpande myndighet med sitt verksamhetsanslag ska producera rapporter i författares egna namn även om den vetenskapliga standarden skulle vara hög. Det är myndigheten som sådan som ska följa upp den egna verksamheten och omsätta resultatet av uppföljningar i förnyad styrning och ledning, i förekommande fall i form av behövliga utvecklingsprojekt och verksamhetsreformer. Rapporter och annat material ska naturligtvis skrivas i myndighetens namn.

Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten uppfyller redan detta.

Polisväsendet har enligt min mening inte ett verksamhetsmässigt behov av att med verksamhetsanslag finansiera och lägga ut utvärderingar m.m. på externa forskare och publicera rapporter i forskares egna namn. Om polisväsendet sammanförs i en myndighet kan dessutom inte arbete utfört eller beställt av den myndigheten sägas vara oberoende på det sätt som i dag kan sägas gälla för Rikspolisstyrelsen i förhållande till länspolismyndigheterna. Polisväsendet upphör då att vara den sista s.k. myndighetskoncernen på området. I stället blir det tydligare att polisväsendet i sin helhet ingår som en del i vad som enkelt uttryckt kan kallas den brottsbekämpande koncern som består av brottsmålskedjans olika myndigheter.

När det gäller Kriminalvården kan jag inte undgå att uttrycka en ganska betydande förvåning över storleken på myndighetens under senare år uppbyggda särskilda FoU-verksamhet liksom innehållet i verksamheten som ofta tycks sakna direkt, och inte sällan även indirekt, verksamhetsrelevans och som, kanske därför, relativt sällan omsätts i konkret verksamhetsutveckling. Att utveckla behandlingsprogram är naturligtvis en uppgift för Kriminalvården. Men den reguljära uppgiften handlar enligt min mening väsentligen om att anställa personal med rätt kompetens och, så som andra myndigheter har gjort, väsentligen integrera FoU-arbetet i den löpande verksamheten. Det handlar till stor

del om att med ordinär uppföljning av verksamheten kontinuerligt gå igenom inte minst den egna återfallsstatistiken. En sådan kontinuerlig uppföljning och återföring till behandlingsprogrammen kan inte ersättas med olika tillfälliga FoU-projekt, särskilt inte sådana som utförs av externa akademiker på eget initiativ. Direkt felaktigt anser jag det vara att Kriminalvården med sitt verksamhetsanslag i praktiken har inrättat en slags forskningsfond som externa forskare får söka medel ur. Jag kan inte heller se något skäl till att Kriminalvården med sitt verksamhetsanslag ska gå in på exempelvis Rättsmedicinalverkets eller den allmänna medicinska forskningens sakområden, vilket är fallet i fråga om åtskilliga projekt som tycks angå allmänna kunskaper om självmord, psykiska sjukdomar, m.m.

När det gäller Brottsoffermyndighetens uppgift att ur brottsofferfonden ge bidrag till forskning finns inget att anföra i detta sammanhang. När jag nedan tar upp frågan om hur behov av rättsvetenskaplig forskning bör samordnas och organiseras i framtiden så berörs dock även brottsofferfonden.

Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium har en annorlunda situation. Lite förenklat präglas deras verksamheter av att de i sig är av vetenskapligt slag. Utvecklingsverksamheten där handlar väsentligen om att utvärdera och applicera nya och bättre forensiska vetenskapliga metoder och tekniker som myndigheterna sedan kan använda i sina verksamheter. Ett mer utvecklat samarbete med universitet och högskolor ter sig därför naturligt i sig, framför allt i form av växling mellan tjänstgöring vid myndigheterna och forskningsstudier m.m. vid de akademiska institutionerna. I en del andra länder tycks för övrigt forensiska uppgifter som de svenska myndigheterna har alltjämt vara nedlagda i akademiska institutioner.

Men även beträffande Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium bör det enligt min mening göras överväganden om hur ett samarbete med universitet och högskolor bäst utformas och finansieras. I vad mån bör myndigheterna med sina verksamhetslag bekosta akademisk verksamhet och i vad mån bör det i stället ske direkt från statsbudgeten till de akademiska institutionerna?

För egen del kan jag tycka att det är otillfredsställande att den akademiska forensiska utbildningen och forskningen ska behöva vara beroende av att myndigheter i rättsväsendet bidrar till den med tillgängliga medel ur sina verksamhetsanslag. Detta redan på den grunden att det innebär en dålig förutsebarhet och knappast är ägnat att skapa stabila och kvalitativa utbildnings- och forskningsmiljöer. Som nämnts ovan har också myndigheterna i anledning av ett regeringsuppdrag nyligen efterlyst att forensisk vetenskap åter etableras som ett akademiskt forskningsämne. Jag återkommer nedan till frågan om rättsväsendets behov av rättsvetenskaplig akademisk forskning

Oavsett vilka närmare alternativ som kan tänkas väljas för de olika myndigheterna på kortare eller längre sikt så bör myndighetsinstruktioner och regleringsbrev nu utformas så att det för framtiden tydligt framgår vad som gäller för en myndighet, också jämfört med en annan myndighet.

I sammanhanget vill jag erinra om att inte bara Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium utan även Kriminalvården finansierar adjungerade professorer m.m. för sin personal, en fråga jag anser tillåtligheten av bör tydligt framgå av myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev.

En viss förståelse för att Rikspolisstyrelsen, och i viss mån Kriminalvården, organiserat vad som tycks vara mer typiska forskningsfunktioner skulle kunna finnas i det förhållandet att Brottsförebyggande rådet upplevs ha otillräckliga möjligheter att biträda med utvärderingar m.m. Emellertid menar jag att det naturliga svaret på den frågan är att stärka Brottsförebyggande rådet, inte att med tveksamt stöd i myndighetsinstruktioner och regleringsbrev samt regelverk i övrigt inrätta egna alternativa funktioner. Den vägen är dessutom inte ägnad att ge den samordning och samverkan som nu mer än någonsin behövs för att höja effektiviteten i hela brottmålskedjan.

Jag menar alltså att Brottsförebyggande rådet bör stärkas för att myndigheten bättre ska kunna utgöra det samlade rättsväsendets oberoende organ för analys, utvärdering och utveckling. Till det återkommer jag nedan.

Sammanfattningsvis rekommenderar jag i denna del att det i Justitiedepartementet görs en sammanhållen och systematisk genomgång av myndighetsinstruktioner och regleringsbrev för att göra klart vilken forsknings- och utvecklingsverksamhet brottmålskedjans myndigheter ska ha i uppgift att utföra respektive inte ska ha i uppgift att utföra. Det handlar både om vilka frågor som hör till respektive myndighets verksamhetsområde och om att arbetet och hur det redovisas ska präglas av att det ska stödja konkret verksamhetsutveckling.

Vid Justitiedepartementets genomgång bör också en dialog föras med myndigheterna i vad mån externa forskare och konsulter bör användas för att lösa myndigheternas uppgifter eller om i stället verksamhetsanslagen bör användas för att bygga upp en stabil egen myndighetskompetens för de strategiskt viktiga utvecklingsfrågorna.

Jag bedömer att mina rekommendationer ovan ligger väl i linje med den nuvarande regeringens förvaltningspolitiska ambitioner att åstadkomma en tydligare myndighetsstyrning, renodla myndigheternas uppgifter och åstadkomma en mer sammanhållen statsförvaltning.

Inför Justitiedepartementets genomgång bör det uppdras åt var och en av brottsmålskedjans myndigheter att närmare inventera och redovisa sitt då pågående forsknings- och utvecklingsarbete med avseende på innehåll och kostnader. Myndigheterna bör även lämna förslag till hur deras respektive arbeten framöver skulle kunna utformas för att bättre bidra till hela rättsväsendets effektivisering, t.ex. genom att alla de myndigheter som har intressen i en utvecklingsfråga samverkar eller samarbetar.

När ett myndighetsuppdrag av detta slag har redovisats bör det finnas goda förutsättningar för Justitiedepartementet att göra den nämnda genomgången och sedan för regeringen att i sin styrning göra klart vilken forsknings- och annan utvecklingsverksamhet respektive myndighet ska ha i uppgift att bedriva.

Dessutom skulle myndigheternas redovisningar och förslag utgöra en god och då uppdaterad utgångspunkt för den formaliserade samverkan mellan rättsväsendets myndigheter som jag i nästa avsnitt föreslår bör inrättas.

Ett formaliserat samverkanssystem bör inrättas – samverkansrådet för rättsväsendets utveckling

I sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) redovisade 2006 års förvaltningskommitté att inom komplexa samhällsområden där politikens utfall är beroende av många aktörer så kan i den statliga styrningen tillämpas formaliserade samverkanssystem som en form av central processtyrning. Kommittén gav exempel på olika politikområden som är av den karaktären att det inte går att peka ut en enda instans eller myndighet som ansvarar för utvecklingen inom hela området, bland annat nämndes brottsförebyggande åtgärder (se bilaga 4 avsnitt 2.2).

Som jag pekat på ovan torde brottmålskedjan vara helt unik i fråga om det starka ömsesidiga beroende som råder mellan kedjans olika myndigheter för att den ska fungera väl och därmed de berörda enskilda i sina olika egenskaper ska kunna få sina berättigade krav tillgodosedda modernt, effektivt och rättssäkert. Redan detta talar för en stark organisation för samverkan mellan brottmålskedjans myndigheter i fråga om verksamhetsutveckling. Med regeringens ambition om ett effektivare rättsväsende i alla delar och med den bristande samverkan och samordning som får sägas råda i dag så menar jag att ett formaliserat samverkanssystem för rättsväsendets forsknings- och utvecklingsverksamhet är i hög grad påkallat.

Jag föreslår därför att regeringen i förordning eller genom annat beslut inrättar ett formaliserat samverkanssystem och kallar det för Samverkansrådet för rättsväsendets utveckling. Inrättandet bör ske så snart som möjligt för att säkerställa det högre tempo i det rättskedjeövergripande utvecklingsarbetet som krävs under den innevarande mandatperioden.

I samverkansrådet bör inledningsvis ingå de brottmålskedjans centrala myndigheter som omfattas av detta uppdrag. Allteftersom frågor uppstår kan deltagande i samverkansrådet vidgas till andra myndigheter i brottmålskedjan och på sikt även till ytterligare myndigheter som ingår i tvistemåls- och förvaltningsmålskedjorna.

Till samverkansrådets möten kan inbjudas representanter för exempelvis advokaterna, brottsofferjourerna och utbildnings- och forskningssektorn för att diskutera frågor av gemensam betydelse.

Som jag har varit inne på så finns det ett avgörande behov av att förbättra samordningen också mellan myndigheterna och Justitiedepartementet samt mellan enheter inom departementet i frågor som rör regeringens styrning av myndigheterna. Det kan exempelvis handla om att vid behov kunna skrida in för att åstadkomma enighet frågor om inriktningar och

prioriteringar av utvecklingsarbetet eller myndigheternas skyldighet att delta i utvecklingsarbete. Det kan också handla om att tidigt uppmärksamma lagstiftnings-, finansierings- eller andra frågor som departementet kan behöva bereda för att en reform eller annan åtgärd ska kunna genomföras.

Därför anser jag att Justitiedepartementet, som en del av myndigheten Regeringskansliet, ska ingå i samverkansrådet med deltagande av berörda sakenheter. I likhet med vad jag ovan angett beträffande myndigheterna kan deltagandet efterhand behöva vidgas till andra departement.

Nedan föreslår jag att regeringen bör utreda ett stärkande av Brottsförebyggande rådet till ett nytt institut för rättsväsendets utveckling. Ett nytt rättskedjeövergripande institut skulle förutom att själv delta i samverkansrådet även kunna ha det administrativa ansvaret för det. Jag har dock ovan föreslagit att samverkansrådet inrättas så snart möjligt. Därför föreslår jag att rådet inledningsvis administreras av Justitiedepartementet.

Samverkansområdet för det föreslagna samverkansrådet omfattar hela rättskedjan och regeringens styrning av rättsväsendet. Inrättandet av samverkansrådet ska utgöra en injektion för att åstadkomma den effektivisering av rättsväsendets som regeringen kräver ska ske ganska snabbt. Ordförande och sammankallande i samverkansrådet bör därför enligt min mening vara en chefstjänsteman i Justitiedepartementet.

Jag har inte funnit anledning att här lämna förslag till samverkansrådets närmare arbetsformer m.m. Det ska dock understrykas att, såsom i fråga om andra samverkanssystem, så övertar samverkansrådet inga uppgifter och inget ansvar från deltagande myndigheter. Det utgör ett organ för samråd och samverkan i gemensamma och angelägna utvecklingsfrågor. Det säkerställer att sådana frågor "läggs på bordet" och blir föremål för en transparent och gemensam diskussion som präglas av öppenhet och samförstånd.

Det kan förtydligas att jag alltså inte ansluter mig till genom åren tidigare lagda förslag om att förstärka Justitiedepartementet med en särskild analysenhet eller motsvarande för det kriminalpolitiska området. Jag menar att en sådan ordning rimmar illa med den ansvarsfördelning som i det svenska förvaltningssystemet gäller mellan regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna. Vidare skulle med en ny analysenhet för just ett politikområde det nog snart följa krav på nya sådana enheter också för andra politikområden av rättsligt eller annat slag. Jag menar således att gällande ansvarsordning ska ligga fast och till och med göras tydligare genom den öppna och kontinuerliga dialogen i det föreslagna samverkansrådet.

I form av en särskild satsning leder sedan år 2009 Justitiedepartementet arbetet med en modern informationsförsörjning för rättsväsendet. På myndighetsnivå samordnas arbetet av rådet för rättsväsendets informationsförsörjning.

Nedan föreslår jag att systemansvaret för rättsväsendets informationsförsörjning på sikt bör övergå till ett nytt institut för rättsväsendets utveckling. I samband därmed kan det övervägas att låta rådet för rättsväsendets informationsförsörjning, om det vid den tiden fortfarande finns och fyller en uppgift, uppgå i det här föreslagna samverkansrådet för rättsväsendets utveckling.

En stärkt utvärderingsmyndighet bör utredas – ett institut för rättsväsendets utveckling

Regeringen kräver att hela rättsväsendet effektiviseras. Tänkbara forsknings- och utvecklingsfrågor för rättskedjans myndigheter är ofta helt eller delvis gemensamma för två eller fler av myndigheterna. Även när en fråga mer påtaligt tillhör en myndighet så är den ändå av betydelse för andra av myndigheterna eftersom att även de påverkas av förändringar i den första myndighetens verksamhet.

Brottsförebyggande rådet är den enda av rättsväsendets myndigheter som har rättskedjeövergripande uppgifter. Myndigheten ska på olika sätt ge rättsväsendet kunskapsstöd för åtgärder och prioriteringar. Det handlar bland annat om att myndigheten ansvarar för rättsstatistiken samt följer och analyserar den, brottsligheten och samhällets reaktioner på brott. Det handlar även om att myndigheten bedriver forsknings- och utvecklingsarbete för att ge regeringen och myndigheterna underlag av olika slag. Myndigheten följer också redan i dag i viss mån ärendeflödet i brottmålskedjan.

Jag menar att Brottsförebyggande rådet skulle kunna utvecklas och stärkas till att ha tydligare och mer centrala uppgifter i utvecklingen av rättsväsendet. Någon annan myndighet i rättsväsendet med rättskedjeövergripande uppgifter finns som sagt inte. Att inrätta ytterligare en myndighet vid sidan av Brottsförebyggande rådet ser jag som uteslutet redan på den grunden att syftet med den kraftsamling och de synergieffekter som en satsning på ett effektivare rättsväsende i sin helhet förväntas innebära då väsentligen skulle förloras. Det finns ytterligare skäl för en sammanhållen myndighet för stöd till rättsväsendets utveckling till vilka jag återkommer nedan.

Att stärka Brottsförebyggande rådets uppgifter i fråga om analyser och utvärderingar av rättsväsendets verksamhet är också i linje med vad 2006 års förvaltningskommitté uttalade i sitt slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118). Kommittén anförde att regeringen behöver oberoende analyser och utvärderingar som underlag för att styra myndigheterna. Som princip bör man därför skilja på uppgiften att utföra en verksamhet från den att utvärdera resultaten. Båda typerna av funktioner bör finnas på de olika områdena, men inte organiseras inom samma myndighet. På områden där det inte redan finns utvärderingsmyndigheter är det i vissa fall motiverat med nya permanenta myndigheter medan det i andra fall kan vara tillräckligt med djupare utvärderingar vid vissa tillfällen inom kommittéväsendet eller gjorda av externa aktörer.

Brottsbekämpningen och rättsväsendet i övrigt är kanske statens mest centrala och viktiga funktion. Att utvärdera det området med tillfälliga

insatser i kommittéväsendet eller genom uppdrag till forskare och andra externa aktörer och inte med en permanent myndighet har jag inte funnit något skäl som kan sakligt motivera. På många andra områden har redan nya permanenta myndigheter av aktuellt slag inrättats under senare år. Dessutom finns det ju redan en myndighet med en uppgift att utvärdera rättsväsendet, nämligen Brottsförebyggande rådet. Det är därför naturligt att utveckla och stärka den myndigheten så att den kan övergå till att vara en ny fristående utvärderingsmyndighet för rättsväsendet som kan göra oberoende analyser och utvärderingar som underlag för regeringens styrning av myndigheterna.

En fördel som följer med att inrätta en fullgod utvärderingsmyndighet för rättsväsendet skulle, som jag nyss berört, vara att kommittéväsendet skulle kunna avlastas i fråga om vissa utredningar, bland annat sådana som går ut på att utvärdera reformer.

Nedan föreslår jag att en ny myndighet också ska ha andra uppgifter, t.ex. att även ge underlag direkt till myndigheterna för deras prioriteringar och åtgärder. Dessa andra uppgifter ändrar dock naturligtvis inte, utan snarast stärker, att den nya myndigheten ska vara fristående och oberoende i förhållande till de operativa myndigheterna, något som bland annat behöver säkerställas när det gäller myndighetens finansiering.

Jag föreslår att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att överväga en ny utvärderingsmyndighet för rättsväsendet som jag här benämner Institutet för rättsväsendets utveckling.

Vilka frågor bör då en utredning om ett sådant nytt institut ta upp?

Ett frågeområde är vilken ytterligare information om samhället, brottsligheten och rättsväsendets effektivitet som ett nytt institut bör kunna svara för eller ha tillgång till för att utveckla sin analys- och utvärderingsverksamhet.

Till att börja med bör en utredning överväga författningsbestämmelser som innebär att ett nytt institut har rätt att ta del av uppgifter som finns i rättsväsendet utan hinder av statistiksekretess eller annan sekretess. Sådant forsknings- och utvecklingsarbete som Brottsförebyggande rådet i dag bedriver och som måste prövas av regional etikprövningsnämnd kan visserligen komma att bedrivas även av ett nytt institut. Men det är, menar jag, otillfredsställande och i hög grad omodernt att en rättsväsendets egen myndighet för analys, utvärdering och utveckling – som ska spänna över hela rättskedjan – inte skulle ha rätt att ta del av de uppgifter som myndigheten behöver för sin uppgift. Detta särskilt som att det för externa tillsynsorgan redan finns sekretessbrytande bestämmelser som ger dem rätt att ta del av uppgifter utan hinder av sekretess. För en utredning är naturligtvis utgångspunkten att den

sekretess som för en uppgift gäller hos en operativ myndighet ska gälla även hos ett nytt institut som hämtat in uppgiften.

Utöver en förbättrad tillgång till statistik med bakomliggande uppgifter finns flera andra informationskällor som skulle kunna komma till bättre nytta.

Kriminalunderrättelseverksamheten har en betydelsefull funktion att fylla, inte bara för att stödja polisens dagliga operativa verksamhet utan även för att bereda och tillhandahålla underlag för strategiska beslut avseende prioriteringar och genomförande av brottsbekämpningens insatser. Information och analyser från kriminalunderrättelseverksamheten är således ett tydligt exempel på vad som kan övervägas bättre kunna ligga till grund för ett nytt instituts underlag för rättsövergripande inriktningar och prioriteringar.

Jag vill här passa på att skjuta in att brottsbekämpande myndigheter naturligtvis inte kan grunda sina prioriteringar och åtgärder bara på säkra vetenskapliga rön som åstadkommit med flera års forskningsarbete utan måste även lägga mer osäker – men ändå säkrast möjliga – kunskap till grund för operativa och taktiska beslut.

Även ett systematiskt uppfångande av frågor som uppmärksammats vid intern och extern tillsyn och revision av myndigheternas verksamheter liksom överprövningar och överklaganden av myndigheternas beslut skulle kunna göra stor nytta som underlag för rättsväsendegemensamma uppfattningar om vilka frågor i form av hinder och problem som det är angeläget att driva utvecklingsfrågor kring.

De nationella brottsoffer- och trygghetsundersökningar som i dag görs av Brottsförebyggande rådet kan kompletteras med ytterligare nationella undersökningar av olika slag. Övergår i framtiden polisväsendet till att vara en nationell myndighet så ger det naturligtvis ytterligare skäl att ge ett nytt institut uppgiften att genomföra nationellt täckande och i förhållande till polisväsendet oberoende undersökningar om medborgarnas uppfattningar och prioriteringar.

Advokatkåren, men även andra representanter för enskilda och deras intressen, har betydande erfarenheter och kunskaper som kan hämtas in mer systematiskt.

Att följa den nationella och inte minst den internationella forskningen och kunskapsutvecklingen i övrigt, t.ex. utländska myndigheters erfarenheter av utvecklingsarbete, är också en viktig uppgift för ett nytt institut. Även svenska och utländska statliga och andra utredningars arbeten behöver följas.

Det är naturligtvis effektivt om en rättsväsendegemensam myndighet kan knyta till sig god kompetens för att följa en kunskapsutveckling som ju ofta berör två eller fler myndigheter i rättskedjan. Med ett gemensamt förhållningssätt till insamling och gemensam åtkomst av inhämtad kunskap uppnås också lättare en samsyn i olika frågor.

Det är överhuvudtaget angeläget att undvika att lägga resurser på frågor som helt eller delvis redan är omhändertagna nationellt eller internationellt. Det är inte bara en resursfråga. Att inte i onödan börja från början kan också ha den fördelen att man kan undvika dåliga eller till och med farliga erfarenheter som andra redan har gjort.

En utredning bör därför överväga att ge ett nytt institut ansvar för att upprätthålla en databas med relevant genomfört eller pågående nationellt och internationellt forsknings- och annat utvecklingsarbete. En sådan databas bör, på det sätt som är vanligt i dag, genom uppkoppling vara tillgänglig för alla rättsväsendets myndigheter både för att de själva ska kunna bidra med information och för att de ska kunna använda den.

Här kan även uppmärksammas att Sverige anses ta tillbaka relativt lite medel ur EU:s budget genom att använda sig av EU:s olika finansieringsprogram som bland annat berör rättsväsendet. En anledning till detta är att det är svårt för var och en av myndigheterna att upprätthålla den överblick och kompetens som kan behövas för de ibland ganska omständliga ansökningsförfarandena. Vanligt är också att projekt för att kunna få medel ska vara gemensamma med andra EU-länder eller ha någon annan EU-aspekt. Ett nytt institut av det slag jag här skisserat skulle kunna ha särskilt goda förutsättningar att hålla sig med en relevant rättsväsendegemensam kompetens för att bevaka finansieringsmöjligheter och möjligheter att samarbeta med andra medlemsstater samt vid behov driva ansökningar för rättsväsendets räkning.

För att möta de utmaningar som rättsväsendet står inför krävs även i stort en mer ändamålsenlig informationsförsörjning. Regeringen har som ovan nämnts därför intensifierat arbetet med att införa ett elektroniskt informationsflöde i brottmålsprocessen. Målet är en effektivare och mer kvalitativ ärendehantering samt en förbättrad medborgarservice och ökad kunskap. Ett elektroniskt informationsflöde skulle möjliggöra påtagliga effektivitetsvinster för rättsväsendet. Det skulle också skapa förutsättningar för att sedan även i vårt land på sikt börja införa e-tjänster för medborgarna på rättsväsendets område, till exempel genom att enskilda kan elektroniskt ta del av sina ärenden genom rättskedjan. Vidare skulle en samlad elektronisk information ge ny kunskap om brottsligheten och den brottsbekämpande verksamheten och därmed också ge helt nya möjligheter till uppföljning och utveckling av verksamheten. Rättskedjans resurser skulle i och med detta kunna användas effektivare genom en verklighetsnärmare styrning och ledning.

Som nämnts leds sedan år 2009 arbetet med en modern informationsförsörjning av Justitiedepartementet. En särskild enhet för samordning, utveckling och informationsförsörjning har inrättats för ändamålet. På myndighetsnivå samordnas arbetet av ett råd för rättsväsendets informationsförsörjning.

Arbetet med att utveckla och vidmakthålla en modern elektronisk informationsförsörjning för rättsväsendet – och därmed även för medborgarna – leds alltså för närvarande som en mer tillfällig lösning från Justitiedepartementet. På sikt behöver ansvaret återgå till myndighetsorganisationen. Det återstår att se hur de första stegen kommer att te sig, bl.a. i form av systemansvar. Den moderna tekniken i sig talar naturligtvis för att det i vart fall på lite sikt kommer att vara fråga om rättsväsendegemensamma IT-system till vilka de olika myndigheterna har behörigheter att lägga in respektive använda uppgifter. En s.k. medborgarportal med papperslösa e-tjänster förutsätter att även de enskilda, men även t.ex. försvarare i brottmål, kan med e-legitimation logga in i systemet och elektroniskt ta del av sina rättsliga ärenden. Tämligen fullgoda system av detta slag har redan införts i andra länder.

Det bör enligt mening övervägas om inte ett nytt institut för rättsväsendets utveckling på sikt bör ges det samlade systemansvaret för rättsväsendets informationsförsörjning.

Därtill behöver det övervägas i vad mån ett nytt institut bör ha rätt att ta del av informationen i systemet för att kunna lägga den till grund för analyser av ärendeflödet i rättskedjan.

Som en konsekvens bör det också övervägas om ett nytt institut på ytterligare sikt bör ha ett rättsväsendegemensamt systemansvar för en rättsväsendets medborgarportal med e-tjänster och därmed också om det systemansvaret bör omfatta en gemensam plattform för rättsväsendets myndigheters webbplatser. Det finns åtskilliga kostnadsbesparingar och andra effektivitetsvinster med ett sammanhållet systemansvar. Var och en av myndigheterna behöver då inte anställa eller anlita varsin grundläggande IT-kompetens. Dessutom menar jag att det ur ett medborgarperspektiv finns mycket att vinna på att rättskedjans myndigheters information ges enhetligt och inbördes väl strukturerat.

Det kan i sammanhanget påpekas att Riksrevisionen nyligen har granskat om de statliga myndigheterna på ett rimligt sätt prövar frågan om s.k. *outsourcing* – dvs. driftsentreprenad – av IT-verksamheten skulle kunna bidra till ökad effektivitet (RiR 2011:4). Vidare har Riksrevisionen nyligen inlett en granskning av regeringens och myndigheternas hantering av de väl kända bristerna i IT-stödet i rättskedjan utifrån hur

regeringen och myndigheterna skapar ett ekonomiskt utrymme för att finansiera den nödvändiga utvecklingen.

Skulle ett nytt institut få ett samlat systemansvar för rättsväsendets informationsförsörjning så finns det alltså olika möjligheter att genomföra och upprätthålla de tekniska lösningarna.

Ett nytt institut skulle alltså kunna utvecklas stegvis. I ett första steg kan Brottsförebyggande rådets uppgifter avseende analys, utvärderingar och utvecklingsfrågor på just det kriminalpolitiska området stärkas genom att institutet inrättas. I ytterligare steg kan tvistemåls- och förvaltningsmålskedjorna tillföras liksom gradvis systemansvar för rättsväsendets informationsförsörjning.

Vidare behöver övervägas vilken personal och övrig kompetens som behöver tillföras ett nytt institut med nya och bredare uppgifter. Det ligger i sakens natur att uppgifterna att göra rättskedjeövergripande analyser och utvärderingar, att i samverkan med rättsväsendets myndigheter driva på rättskedjeövergripande utvecklingsprojekt och reformer och även lämna stöd till enskilda myndigheters reformarbete, ställer krav på att institutet har relevant personal med kunskaper och erfarenheter inte bara av myndigheterna och deras verksamheter som sådana utan även av styrning och ledning.

För min del ser jag en betydande potential i en ordning där tjänstemän i olika skeden i sin yrkesutveckling tjänstgör både i myndigheterna och i institutet på det sätt som är vanligt mellan myndigheter och departement.

En utredning kan komma att behöva överväga vad ett nytt och stärkt institut kan innebära när det gäller vilket kvarstående behov det finns av forsknings- och utvecklingsverksamhet vid de operativa myndigheterna. En utgångspunkt är givetvis att myndigheternas behov minskar, t.ex. vad gäller att själva beställa och bekosta externa utvärderingar vid sidan av ett nytt institut.

Nedan tar jag upp frågan om att stärka den kriminalvetenskapliga forskningen vid universitet och högskolor. Också ett sådant stärkande skulle påverka vilka behov av forsknings- och utvecklingsverksamhet som det finns anledning att i framtiden bedriva vid de operativa myndigheterna. Men även för ett nytt institut skulle den kunskap en stärkt akademisk forskning ger vara värdefull, dels genom att trycket på att institutet ska generera sådan motsvarande kunskap lättar och dels då samtidigt mer av kvalitativ och oberoende akademisk forskning skulle vara värdefullt för rättsväsendets utveckling.

I detta sammanhang finns det anledning att beröra de vetenskapliga råd som finns vid vissa av brottsmålskedjans myndigheter, dvs. råd med

externa ledamöter från den akademiska världen som har olika uppgifter att garantera vetenskaplig kvalitet m.m. Som framgått av myndighetsgenomgången ovan är både antalet råd och deras ledamöter ganska många. År 2006 minskade visserligen Brottsförebyggande rådet antalet akademiska ledamöter i sitt råd från ca 25 till sju. Men vid samma tid inrättade Kriminalvården sitt råd som har 19 akademiska ledamöter. Nyligen inrättades även Rikspolisstyrelsens råd för utvärderingsverksamhet i vilket det finns tre akademiska ledamöter. Brottsoffermyndigheten har ett råd för brottsofferfonden och i det ingår sju ledamöter som är forskare.

Med den inriktning på en utredning som jag ovan skisserat bör utredningen överväga behovet av vetenskapliga råd och deras uppgifter. En utgångspunkt bör enligt min mening vara att varje myndighet genom anställning, eller möjligen uppdragsförordnanden, själva ska svara för sitt kvalitetsarbete. Då har jag utgått från att de operativa myndigheterna som utgångspunkt i framtiden inte längre ska använda sina verksamhetsanslag för att finansiera vetenskapliga arbeten och publikationer och inte heller dela ut medel till extern forskning.

Skulle det trots allt bland myndigheterna kvarstå ett behov av vetenskaplig rådgivning i samma mening som dagens olika råd tillhandahåller så bör det övervägas om det inte är tillräckligt med ett enda sådant råd – med ett relevant antal ledamöter – för alla brottmålskedjans myndigheter, kanske knutet till det skisserade nya institutet. Med ett råd ges även den fördelen att det kan upprätthållas ett sammanhållet synsätt inom rättsväsendet.

När det gäller Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium så kan det som jag har varit inne på finnas ett annat verksamhetsmässigt behov av att anlita externa forskare. Dessa myndigheter har vetenskapliga uppgifter i rättsväsendet. De kan därför på ett annat sätt än de direkt operativa myndigheterna behöva anlita externa forskare för att t.ex. bedöma personalens forsknings- och utvecklingsprojekt. År 2006 avvecklade dock Rättsmedicinalverket sin FoU-nämnd med 16 ledamöter och införde en ny ordning med en forskningschef och extern forskargrupp för projektbedömningar. Statens kriminaltekniska laboratorium har också etablerat en ordning med en forskningsledare som leder forsknings- och utvecklingsverksamheten och svarar för att verksamheten bedrivs på en hög vetenskaplig nivå. Det tycks alltså som att dessa två myndigheter redan har slagit in på den väg jag ovan föreslagit att en utredning bör överväga överlag.

Till den nyss berörda frågan hör också en enligt min mening viktig principiell fråga som en utredning har att överväga. Om en operativ myndighet själv tar initiativet till att en utvärdering bör göras av den egna verksamheten och utvärderingen inte bör göras av myndigheten själv utan av någon extern aktör, ska myndigheten då kunna välja om

utvärderingen ska utföras av det nya institutet eller i stället av någon annan extern aktör såsom en konsult eller en forskare i den akademiska världen som den operativa myndigheten själv anlitar?

För min egen del menar jag att om inte sakliga skäl talar för något annat så ska det för utvärderingar nya institutet användas. Brottsbekämpande verksamhet är en av statens främsta kärnuppgifter. Bara det talar för att utvärderingar göras av det statliga utvärderingsorgan som institutet skulle vara. Rör utvärderingen sekretessbelagda områden kan det dessutom vara direkt olämpligt att lägga den utanför myndighetssfären. Dessutom är ju själva tanken med ett stärkt system för utvärderingar av rättsväsendet, syftande till fortsatt utveckling, att utvärderingar bör ske samordnat och systematiskt. Det skulle inte heller inge förtroende att en operativ myndighet såg ut att söka undvika reguljär utvärdering. Det skulle inte heller vara något att vinna med ett sådant hypotetiskt handlingsätt eftersom att det nya institutet i alla fall skulle ha rätt att göra sin utvärdering. Självfallet är det ändå möjligt att vid behov anlita efterfrågad extern kompetens, t.ex. forskaren i exemplet ovan, men då som anställd eller uppdragstagare vid det nya institutet.

Enkelt uttryckt menar jag att ”koncerntänkandet” behöver få ett bättre genomslag i fråga om rättsväsendets utveckling. Det ovan föreslagna samverkanssystemet, i form av ett samverkansråd för rättsväsendets utveckling, i förening med en rättsväsendegemensam utvärderingsmyndighet verkar för ett sådant förhållningssätt på samtliga nivåer i staten.

Även ett nytt instituts finansiering är en betydelsefull principiell fråga som bör övervägas av en utredning. Eftersom avsikten är att institutet ska göra oberoende utvärderingar måste det enligt min mening också ha en i verklig mening oberoende ställning i förhållande till de operativa myndigheter den har att utvärdera. Det är då naturligtvis inte godtagbart att den utvärderade myndigheten själv helt eller delvis betalar för utvärderingen. Således menar jag att en utgångspunkt för en utredning är att institutet ska vara oberoende också i finansiellt hänseende, i allt väsentligt genom att vara direkt anslagsfinansierat. Visserligen kan det tänkas att den operativa myndighetens anslag ska användas i vissa fall men det bör i så fall ske genom en omfördelning mellan den operativa myndighetens anslag och institutets anslag eller vara föreskrivet, exempelvis så som är fallet med myndigheternas avgifter till Riksrevisionen.

Avslutningsvis bör det för ett nytt instituts oberoende vara en utgångspunkt för en utredning att institutet inte bör ha vare sig operativa eller operativt stödjande uppgifter. Således bör inte Brottsförebyggande rådets nuvarande uppgift att stödja lokalt brottsförebyggande arbete tas över av ett nytt institut utan övergå till någon annan myndighet. Det har

i tidigare sammanhang föreslagits att ansvaret att stödja lokalt brottsförebyggande arbete förs över till polisväsendet.

Det bör utredas ett stärkande av den akademiska kriminalvetenskapliga forskningen

Ovan har jag föreslagit att regeringen låter en utredning överväga inrättandet av en ny myndighet – ett institut för rättsväsendets utveckling – som utgår från och stärker det nuvarande Brottsförebyggande rådets uppgifter i fråga om rättsväsendets behov av forsknings- och utvecklingsverksamhet. Jag har också berört att ett nytt instituts stärkta uppgifter kan ha betydelse för vilket behov det finns av att var och en av de operativa myndigheterna själva bedriver forsknings- och utvecklingsarbete i framtiden.

Som framgått ovan har vissa av rättsväsendets myndigheter utifrån olika utgångspunkter kommit att själva direkt finansiera forskning och annan verksamhet vid universitet och högskolor. Jag menar att det som utgångspunkt inte är en tillfredsställande ordning att operativa brottsbekämpande myndigheter själva vare sig utför eller finansierar sådan verksamhet som bör bedrivas av den oberoende akademiska världen. Det är också tveksamt att använda anslag avsedda för en myndighets operativa verksamhet till detta. En annan sak är att enskilda forskare med kompetens i olika frågor kan förordnas att biträda myndigheterna i deras olika konkreta utvecklingsprojekt. Skulle framöver ett nytt institut för rättsväsendets utveckling axla mer av analys, utvärdering, forskning och annan utvecklingsverksamhet än vad Brottsförebyggande rådet har möjlighet att göra i dag så ökar betydelsen av relationen mellan rättsväsendet och den akademiska världen.

Utbildning och forskning vid universiteten och högskolorna på det kriminalvetenskapliga området är av avgörande strategisk betydelse för rättsväsendet och dess myndigheter, särskilt när kriminalpolitikens ambition som nu är att kvaliteten och effektiviteten i hela rättsväsendet ska höjas. Den akademiska världen står ju för utbudet av relevant och kvalificerad personal till rättsväsendet. Det är den akademiska världen som med sin oberoende och kritiska forskning kan ge breda kunskaper som vitaliserar den kriminalpolitiska debatten och gynnar rättsväsendets utveckling.

Vetenskapsrådet har tagit initiativ till två utvärderingsprojekt avseende en satsning på kriminalvetenskap som initierades av regeringen år 1992 och som pågick mellan åren 1994 och 2005. Satsningen kom att omfatta 34 forskningsprojekt och två konferenser till en sammanlagd kostnad om knappt 34 miljoner kronor.

Det ena projektet är en effektutvärdering som väntas rapporteras sommaren 2011. Projektet syftar till att ge kunskap om satsningens och grundforskningens effekter, bl.a. ur ett nyttoperspektiv. I projektet följs ett politikspår, ett förvaltningsspår och ett debattspår.

Det andra projektet är en kvalitetsutvärdering som har rapporterats i mars 2011. Utvärderingen delar in forskningsprojekten i två grupper. Den ena gruppen består av projekt som bedöms vara kriminalvetenskaplig grundforskning, vilket satsningen alltså avsåg att finansiera. Den andra gruppen är projekt som, fastän satsningen alltså avsåg att finansiera grundforskning, bedöms vara tillämplad forskning.

Av rapportens slutsatser framgår beträffande gruppen tillämplad forskning att den överlag hade en internationellt sett lägre kvalitet och kunde betecknas som provinsial, bland annat genom att vara oengagerad i den internationella forskningen, inte använda möjligheter till internationella jämförelser och inte heller publiceras internationellt. Enligt rapporten kunde den dock ha ett värde för praktiker på fältet men satsningen hade i denna del misslyckats eftersom syftet ju hade varit att initiera och stödja grundforskning.

De forskningsprojekt som hade resulterat i kriminalvetenskaplig grundforskning sägs däremot i rapporten vara utomordentliga, vara publicerade internationellt och bidra till den internationella forskningen.

Rapporten ger vissa rekommendationer för hur det i framtiden skulle kunna bättre lyckas att finansiera kriminalvetenskaplig grundforskning av kvalitet. Det uppmärksammas i samband därmed att det med högt ställda krav finns en risk för att rekryteringen till forskarvärlden kan stagnera på så sätt att ännu inte tillräckligt kvalificerade forskare blir utan stöd. Därför rekommenderar rapporten att finansiering inte riktas till enskilda forskares projekt utan används för att stödja kriminalvetenskapliga forskningsprogram i vilka deltar både äldre meriterade och yngre lovande forskare.

De nämnda iakttagelserna och slutsatserna angående den svenska kriminalvetenskapliga forskningen bör, enligt min mening, läggas till grund för vidare överväganden om hur den kriminalvetenskapliga forskningen skulle kunna stärkas, exempelvis genom att med programfinansiering bygga upp stabila akademiska miljöer på angelägna områden.

Det kan erinras om att Rättsmedicinalverket och Statens kriminaltekniska laboratorium i anledning av ett regeringsuppdrag om samverkan nyligen har föreslagit att forensisk vetenskap åter etableras som akademiskt forskningsämne i Sverige. För min del anser jag förslaget vara betydelsefullt inte minst för att jag menar att det i grunden inte är en bra ordning att myndigheter i rättsväsendet behöver ta ett akademiskt utbildnings- och forskningsansvar på grund av att det saknas reguljära akademiska möjligheter.

Därför bör den ovan nämnda utredningen om ett nytt institut för rättsväsendets utveckling även få i uppdrag att överväga hur

vetenskapliga akademiska miljöer av kriminalpolitisk betydelse skulle kunna stärkas. Som jag redan varit inne på bör en utgångspunkt vara att brottsbekämpningens operativa myndigheter inte ska själva direkt finansiera akademiska institutioner och forskare vid dessa. Inte bara är det ofta en tveksam användning av myndigheternas verksamhetsanslag. Men det är också viktigt att de operativa myndigheterna blir föremål för oberoende och kritisk forskning. Dessutom är sådan direkt finansiering projekt för projekt ägnad att splittra stödet till den akademiska världen och inte stärka uppbyggandet av önskvärda stabila akademiska miljöer.

Dock menar jag att en utgångspunkt är att staten vid sidan av medel för den helt fria forskningen kan med sektorsbeställningar – åtminstone i viss mån – öronmärka medel till de kriminalvetenskapliga områden och frågor som är kriminalpolitiskt angelägna och som staten därför vill se akademiskt belysta.

En möjlighet som bör övervägas är att en central samordning i rättsväsendet sker genom det samverkansråd respektive det institut för rättsväsendets utveckling som jag ovan har skisserat. Det ter sig för mig naturligt att överväga att en sådan samordning, och den sektorsbeställning den utmynnar i, sker i samråd och samverkan med Vetenskapsrådet.

I stället för att rättsväsendets myndigheter var och en för sig vänder sig till den akademiska världen så skulle det alltså direkt genom statsbudgeten kunna lämnas sammanhållna, och i fråga om inriktningar och prioriteringar avvägda, sektorbeställningar till den akademiska världen. Med programfinansiering kan stabila kriminalvetenskapliga akademiska miljöer byggas upp och stärkas, miljöer där både meriterade äldre och lovande yngre forskare kan verka.

Jag vill betona att samarbete mellan rättsväsendets myndigheter och den akademiska världen självfallet inte bara ska förekomma utan fortsättningsvis även ska uppmuntras och utvecklas. Med den inriktning jag angett för en utredning av statens behov av och stöd till kriminalvetenskaplig akademisk forskning kan dock de operativa myndigheterna fokusera på sin uppgift i samhället och den akademiska forskningen på sin, något som gagnar både kriminalpolitiken och forskningspolitiken samt även den akademiska världen.

Frågan om bättre sammanvägda sektorbeställningar av kriminalvetenskaplig forskning innebär att den föreslagna utredningen även bör få i uppdrag att se över brottsofferfonden som i dag administreras av Brottsoffermyndigheten. Att en sådan översyn bör göras vid lämplig tidpunkt har redan tidigare aktualiserats.

Mitt intryck är att den särskilda satsningen på viktimologisk forskning har eller börjar ha gett det resultat som varit avsikten och är möjligt. Vid

tiden för brottsofferfondens inrättade var brottsoffer otillräckligt uppmärksammade inom rättsväsendet och även inom forskningen. Numer är dock brottsoffrens ställning en helt annan. Brottsoffren står i fokus för samhällets bemötande och viktinologiska aspekter genomsyrar på ett helt annat sätt olika delar av kriminalvetenskapen.

Enskilda i egenskap av varande eller potentiella brottsoffer bör också i hög grad vara intresserade av att brottsmålskedjan i sin helhet är så effektiv som möjligt. Ett enkelt exempel är att gruppen brottsoffer har ett särskilt stort intresse av att brottsutredande metoder, t.ex. med användning av DNA- och medicinsk teknik, utvecklas och kommer till mer och bättre användning i utredningar om brott mot person. Mer och robustare forensisk bevisning gör att brottsoffer kan påräkna fler fällande domar mot sina förövare. Forensisk bevisning som stödjer brottsoffers berättelser underlättar för dem när de ska höras i brottsutredningar och rättegångar.

Den föreslagna utredningen bör således ha möjlighet att överväga om inte brottsofferfondens stöd till forskning bör gå in i den ovan skisserade samordningen av rättsväsendets sektorsbeställningar av kriminalvetenskaplig forskning.

Medel ur brottsofferfonden delas också ut för andra ändamål, främst verksamhetsstöd till Brottsofferjourernas riksförbund, lokala brottsofferjourer och ideella föreningar som bedriver vittnesstöd. Dessa ideella verksamheter är numera väl etablerade, för att inte säga oumbärliga. Möjligen kan det därför övervägas en ordning med årliga statsbidrag till organisationerna. Jag har noterat att riksdagen år 2009 beslutade om en sådan reform beträffande det stöd till ungdomsorganisationer som tidigare styrdes av överskottet från AB Svenska Spel. Det stödet har från och med budgetåret 2011 upphört och ersatts av ett stabilt och förutsägbart bidrag genom statsbudgeten vilket regeringen anger har den ytterligare fördelen att det skapas ökad tydlighet och öppenhet i fråga om statsutgifternas omfattning och inriktning.

I vart fall med det bredare synsätt på brottsofferrelaterade frågor som jag redovisat torde Brottsoffermyndigheten och Brottsförebyggande rådet överlappa varandra i sina respektive uppgifter som kunskapscentrum. Jag har föreslagit att det ska övervägas att stärka Brottsförebyggande rådet till att bli ett nytt institut för rättsväsendets utveckling med uppgifter som spänner över hela rättskedjan. Den föreslagna utredningen bör, beroende på vilka förslag utredningen lägger i fråga om institutet, även ha möjlighet att göra överväganden angående myndigheternas uppgifter att vara kunskapscentrum.