

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet ett förslag från Riksdagens revisorer som syftar till att höja kvaliteten i det arbete som polisen och åklagarna utför när det gäller brottsutredningar. Ett annat syfte är att förbättra riksdagens beslutsunderlag. Utskottet behandlar också ett antal motioner som rör frågor om organisationsförändringar, kvalitetsaspekter och utbildning.

Med anledning av revisorernas förslag föreslår utskottet fyra tillkännagivanden. Sålunda föreslås att regeringen skall låta utreda frågan om ett oberoende organ som skall ha tillsyn över polisen och åklagarna. Vidare föreslås att regeringen skall se över frågan om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisen samt senast år 2001 informera riksdagen om hur det problemorienterade arbetssättet utvecklats inom polisen. Utskottet föreslår också att regeringen i samband med budgetpropositionen skall redovisa kostnadsutvecklingen inom rättsväsendets olika delar under de senaste tio åren. Slutligen föreslår utskottet att regeringen före och efter större förändringar inom rättsväsendet skall göra så omfattande bedömningar som möjligt av effekterna för andra myndigheter och samhället i övrigt.

Utskottet föreslår att motionerna avslås.

I ärendet finns fyra reservationer och ett särskilt yttrande.

Revisorernas förslag

I förslag 1999/2000:RR7 hemställer Riksdagens revisorer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om

1. förundersökningarnas kvalitet,
2. kvalitetshöjande åtgärder för polisens verksamhet,
3. kvalitetshöjande åtgärder för åklagarnas verksamhet,
4. rättsväsendets ekonomi,
5. bedömningar av effekter av organisationsförändringar.

Motioner väckta under den allmänna motionstiden år 1999

1999/2000:Ju208 av Per-Samuel Nisser (m) vari yrkas att riksdagen begär att regeringen ger Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utreda polisens narkotikabekämpning efter polisens organisationsförändring.

1999/2000:Ju213 av Ingvar Eriksson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om granskning av polis- och åklagarväsendets funktion och effekterna på rättssystemet.

1999/2000:Ju229 av Maud Ekendahl (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kontinuerlig vidareutbildning av poliser.

1999/2000:Ju235 av Maud Ekendahl (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att införa rättvisa löner för poliser.

1999/2000:Ju905 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

16. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om bristande kvalitet i polisens brottsutredningsverksamhet och otillräckligt teknikstöd,

31. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att utbilda alla poliser i det problemorienterade arbetssättet.

1999/2000:Ju910 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) vari yrkas

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lokal anpassning av närpolisverksamheten samt vikten av ökad status och karriärmöjligheter för närpoliserna,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om mindre byråkrati, tydliga mål, ledarskapet och ledningsfunktionen inom polisen.

Utskottet

Bakgrund

Våren 1997 föreslog utskottet att Riksdagens revisorer skulle granska konsekvenserna av de dittills genomförda organisationsförändringarna inom rättsväsendet. Revisoremas granskning redovisades i en rapport i juni 1999.

Underlaget till granskningen utgörs bl.a. av intervjuer med företrädare för Rikspolisstyrelsen, länspolismästarna vid polismyndigheterna i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län samt annan personal vid myndigheterna. Vidare har företrädare för Riksåklagaren, åklagarmyndigheterna i Stockholm, Linköping och Sundsvall samt annan personal vid myndigheterna intervjuats. Även företrädare för tingsrätterna i Norrtälje, Linköping, Motala och Sundsvall har intervjuats. Granskningen omfattar också en kartläggning av förundersökningsarbetet i de tre länen. Ett antal polisanmälningar har följts genom rättsväsendet. Vidare har revisorerna genom en enkätun-

dersökning kartlagt vissa yrkesgruppers uppfattningar om förundersökningarnas kvalitet. Genom enkäter har också undersökts hur de intagna på anstalt uppfattar bl.a. polisens och åklagarnas förundersökningsarbete.

Rapporten har remissbehandlats.

I detta ärende behandlar utskottet ett förslag från Riksdagens revisorer (förs. 1999/2000:RR7) som bygger på den nämnda granskningen. Vidare behandlar utskottet ett antal motioner som väckts under den allmänna motionstiden år 1999.

Under ärendets beredning har utskottet hållit en utfrågning med företrädare för Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren. Vad som framkommit redovisas närmare i anslutning till att utskottet behandlar respektive förslag. Redan här kan dock nämnas att det sedan några år pågår ett utvecklingsarbete inom både polisen och åklagarorganisationen som bl.a. syftar till att komma till rätta med de brister som Riksdagens revisorer pekar på i sin rapport.

I motion Ju213 (m) efterfrågas en granskning av omorganisationen inom rättsväsendet.

Utskottet, som tidigare avstyrkt liknande yrkanden under hänvisning till den nu föreliggande rapporten, vill redan här framhålla att revisorernas granskning visar på en rad problem som bl.a. har samband med organisationsförändringarna. Utskottet ser därför granskningen som ett värdefullt bidrag till diskussionen om effekterna av omorganisationen. Någon sådan ytterligare brett upplagd översyn som motionären efterfrågar ser utskottet inget behov av. Motion Ju213 får anses tillgodosedd, och utskottet föreslår att riksdagen avslår den. Till de enskilda förslagen som revisorerna presenterar återkommer utskottet nedan.

Kvalitet och tillsyn

I 7 § polislagen (1984:387) anges att Rikspolisstyrelsen har tillsyn över polisväsendet. Ytterligare bestämmelser om tillsynen finns i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Där föreskrivs i 2 a § att Rikspolisstyrelsen i sin tillsynsverksamhet särskilt skall beakta att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav och att förvaltningen inom polisväsendet skall fungera väl. Vidare anges i samma bestämmelse att Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om målen för verksamheten inte uppnås eller om verksamheten inom polisen inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt, skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt söka åstadkomma rättelse. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

Såvitt gäller åklagarverksamheten finns bestämmelser av intresse i instruktionen för Riksåklagaren. Av 2 § följer att Riksåklagaren har tillsyn över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Vidare utövar överåklagarna en form av tillsyn genom att överpröva beslut av lägre åklagare.

Till detta kommer den tillsyn som utövas av Justitiekanslern och Justitieombudsmannen. I övrigt förekommer inte någon myndighet vars enda upp-

gift är att utöva tillsyn över den löpande verksamheten vid andra myndigheter.

Revisorerna anser att ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. Kvaliteten kan bl.a. mätas genom handläggningstidernas längd. Revisorerna har genomfört en undersökning avseende ärenden som anmälts till polisen under år 1997 där en person född år 1973 är skäligen misstänkt för misshandel. Den genomsnittliga tiden från anmälan till dom var 185 dagar i Västernorrlands län och ca 230 dagar i Stockholms län och Östergötlands län. Enligt revisorernas uppfattning är handläggningstiden för ärenden med en skäligen misstänkt anmärkningsvärt lång.

Revisorerna har också genomfört en enkätundersökning rörande förundersökningarnas kvalitet. Svaren visar att bl.a. de domare och försvarare som deltog i undersökningen ansåg att förundersökningarnas kvalitet försämrats under 1990-talet.

Revisorerna föreslår ett tillkännagivande av innebörd att en utredning tillsätts för att utreda frågan huruvida ett oberoende tillsynsorgan bör inrättas inom rättsväsendet. Utredningen bör också lämna förslag på hur ett sådant organ kan organiseras. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning bör enligt revisorerna Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren få i uppdrag att gemensamt bedriva tillsyn över polisens och åklagarnas förundersökningsarbete.

Bakgrunden till revisorernas förslag är som nyss framgått konstaterade brister i förundersökningsverksamheten. Sedan revisorernas rapport publicerades har frågan om kvaliteten uppmärksammats på olika håll. I samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 2000 ställde sig utskottet bakom de prioriteringar som regeringen redovisade. Såvitt gällde polisväsendet angavs bl.a. att polisen skall förbättra och effektivisera utredningsverksamheten, såväl den som bedrivs i närpolisområdena som den som gäller särskilt svåra och komplicerade brott (bet. 1999/2000:JuU1 s. 25). Beträffande åklagarväsendet angavs att samverkan med polisen skall utvecklas ytterligare i syfte att förbättra den brottsutredande verksamheten (s. 42).

I detta sammanhang bör också noteras att det i polisväsendets regleringsbrev för budgetåret 2000 anges att polisens utredningsarbete skall bedrivas rättssäkert, effektivt och på ett ändamålsenligt sätt. Andelen uppklarade brott skall öka och tiden mellan brottsanmälan och slutredovisning skall bli kortare (verksamhetsmål 5). Till detta mål har knutits återrapporteringskrav.

Det nämnda verksamhetsmålet har preciserats av Rikspolisstyrelsen i de reviderade planeringsföresättningar avseende åren 2000–2002 som sänts ut till samtliga polismyndigheter. Rikspolisstyrelsen anger där att s.k. förstahandsåtgärder skall vidtas i den utsträckning som behövs för att effektivisera det brottsutredande arbetet. Vidare skall polismyndigheternas egen ledning av förundersökningar förbättras. Dessutom skall samarbetet med åklagarmyndigheterna utvecklas för en effektivare samverkan under hela förundersökningen i åklagarledda förundersökningar. Rikspolisstyrelsen hänvisar också till en skrivelse där man sammanfattat tillsynsenhetens inspektioner av brottsutredningsverksamheten. I skrivelsen anförs bl.a. att mer långtgående åtgärder bör ske initialt. Även andra råd lämnas. Vidare anförs i planerings-

förutsättningarna att arbetet måste organiseras så att själva utredningsarbetet kan påbörjas direkt i anslutning till beslutet att inleda förundersökning.

Frågan om tillsynen över polisverksamheten har tidigare behandlats i utskottet. Hösten 1998 behandlade utskottet ett regeringsförslag som bl.a. gick ut på att länsstyrelsernas tillsyn skulle upphöra (bet. 1998/99:JuU5 s. 5). Utskottet ansåg att om Rikspolisstyrelsen fick det huvudsakliga ansvaret för den löpande tillsynen borde en effektiv verksamhet med hög kvalitet och nationell överblick kunna upprätthållas. Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag, och utskottet avstyrkte ett motionsyrkande om att frågan om en oberoende tillsyn skulle utredas.

I sammanhanget bör även nämnas att frågan om en översyn av den statliga tillsynen bereds i Regeringskansliet. Syftet med utredningen är att ge den statliga tillsynen en tydligare innebörd.

Under den utfrågning utskottet hållit i ärendet har framkommit att åklagare sedan några år tillbaka ofta deltar i Rikspolisstyrelsens inspektionsverksamhet. Även de efterföljande analyserna sker i viss utsträckning gemensamt. Vid rikspolischefens inspektioner tas alltid kontakt med åklagarna på orten.

Utskottet vill inledningsvis understryka vikten av att förundersökningsverksamheten håller en hög kvalitet. Utskottet har också ställt sig bakom de prioriteringar som regeringen presenterade i budgetpropositionen i höstas. Utskottet noterar med tillfredsställelse att åtgärder vidtagits efter riksdagens beslut.

Utskottet delar emellertid revisorernas uppfattning att det kan finnas skäl att överväga inrättandet av ett oberoende tillsynsorgan. Värdet av en sådan extern kontroll måste självfallet vägas mot andra argument. Här tänker utskottet på gränsdragningsproblem i förhållande till andra tillsynsorgan. Utskottet anser dock att frågan bör utredas. Det får ankomma på regeringen att göra detta. Revisorernas förslag om ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren att i avvaktan på utredningen bedriva gemensam tillsyn får anses tillgodosett med hänsyn till de upplysningar om en delvis samordnad tillsyn som lämnats inför utskottet. Vad utskottet nu anfört med anledning av revisorernas förslag i denna del bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Kvalitetshöjande åtgärder i polisens verksamhet

Revisorerna föreslår att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att utforma förslag till förstärkt utbildning i förundersökningsverksamhet. Vidare bör Rikspolisstyrelsen utarbeta en modell för hur rekryteringen till utbildningen skall se ut för att utbildningssatsningarna skall göras över hela landet och för att de poliser med störst fallenhet för förundersökningsarbete rekryteras till utbildningarna. Satsningar på utbildning efterfrågas också i motion Ju229 (m).

Revisorerna föreslår vidare att Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren tillsammans undersöker hur närpolisen bör arbeta för att höja kvaliteten på förundersökningarna. Revisorerna anser att det i stora närpolisområden kan vara motiverat att koncentrera utredningarna till vissa närpoliser. Liknande synpunkter framförs i motion Ju208 (m) såvitt gäller narkotikabekämpning-

en. I motion Ju905 (c) begärs åtgärder för att brottsutredningarnas kvalitet skall höjas; bl.a. understryks vikten av kvalitetssäkring och IT-stöd.

Slutligen föreslår revisorerna att regeringen senast år 2001 informerar riksdagen om hur det problemorienterade arbetssättet har utvecklats inom polisorganisationen. Revisorerna anser att utbildningen i detta avseende varit otillräcklig. I motion Ju905 påpekas att de flesta av dagens poliser inte utbildats i det problemorienterade arbetssättet.

Såvitt gäller önskemålen om utbildningsåtgärder kan följande nämnas.

Det är en prioriterad uppgift för polisväsendet att satsa mer intensivt på kompetensutveckling. Detta gäller bl.a. grund- och vidareutbildningen. Prioriteringarna återspeglas i regleringsbrevet för år 2000. Där har Rikspolisstyrelsen fått i uppdrag att tillsammans med BRÅ överväga på vilket sätt rådets roll i polisväsendets grund- och vidareutbildning kan vidareutvecklas.

Utskottets uppföljningsgrupp har under det senaste året arbetat med frågor kring polisen. Inom ramen för det arbetet har framkommit att ett par hundra civilanställda genomgått en vidareutbildning till brottsutredningsassistenter.

I fråga om kvalitetssäkring kan noteras att det är en prioriterad uppgift för polisen att förbättra förundersökningarna. I budgetpropositionen anförde regeringen (prop. 1999/2000:1 utg.omr. 4, avsnitt 4.3.11) i denna del dessutom bl.a. att det är av största vikt att polismyndigheterna genom fortsatt kompetensutveckling, fördjupat samarbete med åklagarna och organisatoriska insatser, verkar för effektivitet och kvalitet i utredningsverksamheten. Det är, enligt vad regeringen anförde, viktigt att uppmärksamma att arbetstidens förläggning kan vara ett sätt att effektivisera även denna verksamhet. Regeringen anförde vidare att de framgångsrika insatser för att höja utredningskompetensen som har gjorts under senare år, med bl.a. åklagarmentorerna, främst har riktat sig till närpolisen. Det finns, enligt vad som anfördes, skäl att nu pröva vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att främja kompetensutveckling och effektivisering inom övrig utredningsverksamhet. Här kunde, enligt regeringen, det utvecklingsarbete med kvalitetssäkringsmodeller för brottsutredningar som pågår i Östergötland och i Skövde ge intressanta förebilder. Det är också, anförde regeringen, glädjande att den första etappen av Dur-Två, som är ett datoriserat stöd för förundersökningsprocessen, nu är klar.

Vid den utfrågning som utskottet hållit i ärendet har framkommit att kvalitetssäkringsarbete pågår i princip i alla polismyndigheter.

När det gäller den mer avgränsade frågan om närpolisens arbete med brottsutredningar kan dessutom noteras att det i polisväsendets regleringsbrev för år 2000 anges att Rikspolisstyrelsen skall bedöma hur polisverksamheten i närpolisområdena har utvecklats. Redovisningen skall särskilt belysa de erfarenheter som har vunnits och de slutsatser som kan dras om verksamhetens framtida inriktning. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 15 oktober 2000. Vidare skall Rikspolisstyrelsen tillsammans med Statens kriminaltekniska laboratorium utveckla kriminaltekniska metoder och rutiner anpassade till närpolisens brottsplatsundersökningar. Vidtagna åtgärder skall redovisas till regeringen senast den 1 juli 2000.

Vad så gäller det problemorienterade arbetssättet nämns även detta bland polisväsendets prioriteringar för år 2000 – det problemorienterade arbetssätt-

tet skall utvecklas inom alla delar av polisens verksamhet. Även denna prioritering följs upp i regleringsbrevet för år 2000. Sålunda har Rikspolisstyrelsen ålagt att redovisa de åtgärder som vidtagits för att vidareutveckla och sprida det problemorienterade arbetssättet så att det får genomslag i all verksamhet. Vidare skall styrelsen redovisa de åtgärder som vidtagits för att förbättra polisväsendets kompetens för utredningar av IT-relaterad brottslighet.

Utskottet vill inledningsvis markera att revisoreernas rapport visar på ett behov av åtgärder för att höja kvaliteten på förundersökningarna. Flera åtgärder skulle kunna vidtas i denna riktning.

För att höja kvaliteten i polisverksamheten bör det problemorienterade arbetssättet få ett starkare genomslag. Utbildningen härom har varit otillräcklig och i dag har bara de som nyligen genomgått polisutbildningen någon särskild utbildning i denna metod. Utskottet ställer sig därför bakom revisorerens förslag om att regeringen senast år 2001 informerar riksdagen om hur det problemorienterade arbetssättet har utvecklats inom polisen. Detta bör riksdagen med anledning av revisoreernas förslag som sin mening ge regeringen till känna.

När det gäller utbildningsfrågor i övrigt noterar utskottet att satsningar på kompetensutveckling är en prioriterad uppgift, och utskottet utgår från att Rikspolisstyrelsen arbetar i enlighet med detta och inom ramen för det arbetet – i den mån det är ändamålsenligt – ser till att satsningar på vidareutbildning görs jämnt över hela landet. I övrigt anser utskottet att riksdagen inte bör uttala sig i frågan om hur vidareutbildningen av poliser bör organiseras. I denna del bör såväl revisoreernas förslag som motionerna Ju229 och Ju905 avslås.

När det gäller önskemålen om en specialisering av utredningsverksamheten anser utskottet att det finns ett visst utrymme för förändringar. Vissa poliser bör kunna avdelas för att sköta utredningar eller – i undantagsfall – vissa typer av utredningar. För att några effektivitetsvinster skall uppnås krävs att underlaget för en specialisering är tillräckligt stort. Detta innebär i sin tur att en sådan förändring endast lämpar sig för de större närpolisområdena. Det bör ankomma på regeringen att se över frågan och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma en koncentration av utredningsverksamheten i enlighet med det anförda. Utskottet föreslår att riksdagen med anledning av revisoreernas förslag ger regeringen detta till känna.

Utskottet anser inte att det behövs någon utredning om hur narkotikabekämpningen skall organiseras, och utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju208.

Övriga önskemål om en bättre förundersökningsverksamhet får anses tillgodosedda med numera vidtagna åtgärder. Här tänker utskottet främst på vad som anförts i de reviderade planeringsförutsättningarna som sänts ut till polismyndigheterna och det uppdrag avseende närpolisen som lämnats till Rikspolisstyrelsen i regleringsbrevet. Utskottet vill också påminna om att det är en prioriterad uppgift för polisen att utveckla IT-system bl.a. för stöd till verksamheten. Såväl revisoreernas förslag i denna del som motion Ju905 får anses tillgodosedda, och utskottet föreslår att de avslås.

I denna del föreslår revisorerna att en utredning tillsätts för att se över åklagarnas arbetsformer och samverkan med tingsrätterna. Revisorerna konstaterar att åklagarna efter reformen är placerade på färre orter och att avsikten vid omorganisationen var att också antalet tingsrätter skulle minska. Revisorerna menar att det finns behov av ökad samverkan när det gäller utsättande av mål till huvudförhandling. Revisorerna har också tagit fasta på kritik som riktats mot hur arbetet fördelas inom en och samma åklagarkammare.

I samband med behandlingen av budgetpropositionen för år 2000 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om att åklagarna skulle knytas till vissa tingsrätter (bet. 1999/2000:JuU1 s. 43 f). Utskottet ville inte utesluta att åklagarna nu ägnar en större del av sin arbetstid åt resor än vad som var fallet före reformen. Mot den bakgrunden framstår det, anförde utskottet, som lovvärt att åklagarna försöker utnyttja sin tid rationellt och som ett led i det ”byter” mål med varandra i syfte att minska resandet. Utskottet utgick dock från att sådana mått och steg vidtas endast när det är lämpligt med hänsyn till målets karaktär. Avslutningsvis konstaterade utskottet att ingenting hindrar kammarcheferna från att bestämma att en viss åklagare skall ha hand om målen vid en viss domstol i den mån det framstår som en ändamålsenlig ordning.

Vid den utfrågning som utskottet hållit i det nu aktuella ärendet har bl.a. tagits upp frågan om i vilken utsträckning en åklagare som lett en förundersökning också bör föra talan i domstol när åtal väckts. Inom åklagarväsendet synes den allmänna uppfattningen vara att enklare mål kan annan åklagare ta hand om när det blir huvudförhandling. Bedömningen av var denna gräns bör dras varierar över landet. Det har också upplysts att Domstolsverket och Riksåklagaren tagit ett initiativ i fråga om samverkan mellan tingsrätterna och åklagarkamrarna. Inom ramen för detta arbete finns en samverkansgrupp där bl.a. de frågor som revisorerna tagit upp är aktuella.

När det gäller lokaliseringen av åklagare har en koncentration skett till residensstäderna. Även om detta inneburit en del resor är den allmänna meningen inom åklagarväsendet att detta är en bättre ordning än den som den tidigare organisationen innebar. För närvarande är dock trenden att åklagare återigen i viss utsträckning samlokaliseras med polisen, vilket medför att åklagarna i högre utsträckning kommer att finnas på orter där det finns en tingsrätt.

Som utskottet konstaterade i höstas synes en del problem i och för sig vara förknippade med lokaliseringen av åklagarkamrarna. Även revisorernas rapport pekar i den riktningen. Utskottet noterar dock att Riksåklagaren redan under remissbehandlingen av rapporten påpekat att en översyn av åklagarnas arbetsformer i många hänseenden redan har påbörjats. Det fortsatta arbetet kommer enligt Riksåklagaren att bedrivas med hänsyn till revisorernas synpunkt. Härtill kommer att frågan uppmärksammas i en arbetsgrupp. Utskottet kan mot denna bakgrund inte finna annat än att de synpunkter som revisorernas förslag baseras på har tillgodosetts. Något ingripande från riksdagen behövs alltså inte, och utskottet föreslår att riksdagen avslår revisorernas förslag i denna del.

I budgetpropositionen för år 2000 redovisades siffror för hela utgiftsområdet i avsnitt 3. Här har regeringen dock valt att inte gå längre tillbaka än år 1996.

Revisorerna föreslår att regeringen i samband med budgetpropositionen redovisar kostnadsutvecklingen inom rättsväsendets olika delar under de senaste tio åren. Revisorernas förslag får förstås så att det avser en redovisning tillbaka i tiden tio år, dvs. i budgetpropositionen för år 2001 bör redovisas kostnadsutvecklingen från år 1991 och framåt.

I samband med remissbehandlingen av revisorernas rapport påpekades från Justitiedepartementet att beräkningar av anslagsbelopp har förändrats i flera fall. Förändringarna gör att en jämförelse längre tillbaka i tiden än 1996 är förenad med tolkningsproblem.

Utskottet anser att möjligheterna för riksdagen att följa kostnadsutvecklingen inom rättsväsendet bör förbättras. Även om längre tidsserier är förknippade med vissa tolkningsproblem anser utskottet att det finns ett visst värde i en sådan redovisning som revisorerna föreslår. Utskottet anser alltså i likhet med revisorerna att regeringen i samband med budgetpropositionen skall redovisa kostnadsutvecklingen inom rättsväsendets olika delar under de senaste tio åren. En sådan redovisning måste naturligtvis kompletteras med erforderliga förklaringar. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Effekter av organisationsförändringar

Revisorerna föreslår att regeringen före och efter större förändringar inom rättsväsendet gör så omfattande bedömningar som möjligt av vilka effekter förändringarna får för andra myndigheter och samhället i övrigt. Regeringen bör årligen redovisa resultaten av dessa bedömningar till riksdagen.

Bakgrunden till revisorernas förslag är tidigare granskningar rörande ekonomiska konsekvensanalyser inom kriminalvården.

Utskottet anser att ett genomförande av förslaget skulle medföra ett förbättrat beslutsunderlag för riksdagen. Hur omfattande redovisningen skall vara får avgöras i varje enskilt fall. Utskottet delar alltså revisorernas uppfattning och föreslår att regeringen före och efter större förändringar inom rättsväsendet skall göra så omfattande bedömningar som möjligt av vilka effekter förändringarna får för andra myndigheter och samhället i övrigt. Regeringen skall redovisa resultaten av dessa bedömningar till riksdagen, t.ex. i budgetpropositionen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Övrigt

I motion Ju235 (m) påpekas att sammanslagningen av polismyndigheter lett till att poliser som sida vid sida utför samma slags arbetsuppgifter kan ha olika lön beroende på vilken myndighet de var anställda vid före sammanslagningen.

Utskottet har inhämtat att en arbetsgivare under löpande avtalsperiod har möjlighet att göra vissa justeringar av lönerna, något som också skett med anledning av det problem som påtalas i motionen.

Utskottet vill till att börja med göra klart att lönebildningen inom polisorganisationen, precis som på andra avtalsområden, är en fråga för arbetsmarknadens parter. Riksdagen bör alltså inte uttala sig i ämnet. Utskottet kan dessutom konstatera att problemet uppmärksammats där det hör hemma, och utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju235.

I motion Ju910 (fp) understryks vikten av att närpolisreformen fullföljs. Vidare anförs att ledningsfunktionen inom polisen bör förenklas, bl.a. genom att slopa länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten.

Polisorganisationen har nyligen genomgått vissa förändringar. En ny ledningsorganisation har införts. Länsstyrelsens ansvar för polisverksamheten har upphört. Varje polismyndighet styrs nu av en polisstyrelse med ledamöter som nomineras av partierna och utses av regeringen.

I samband med att utskottet hösten 1998 behandlade ett regeringsförslag om ändringar i polisens styrsystem ansåg utskottet att ett yrkande liknande det nu aktuella om ledningsfunktionen var tillgodosett (bet. 1998/99:JuU5 s. 3).

Utskottet har i grunden ingen annan uppfattning än motionärerna när det gäller närpolisreformens fördelar. Inte heller i fråga om målet – att förhindra brottslighet – avviker utskottets uppfattning från motionärernas. I höstas hade utskottet följaktligen ingen erinran mot den i budgetpropositionen redovisade prioriteringen på området, nämligen att polisverksamheten i närpolisområdena skulle utvecklas.

När det sedan gäller ledningsfunktionerna inom polisorganisationen anser utskottet att ingenting framkommit som motiverar en annan bedömning än den utskottet gjorde hösten 1998. Yrkandet får således anses vara tillgodosett.

Sammantaget innebär det anförda att utskottet föreslår att riksdagen avslår motion Ju910 i här aktuella delar.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *utredning av organisationsförändringar* att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju213,

2. beträffande *kvalitet och tillsyn* att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR7 i denna del (yrkande 1) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

res. 1 (s, v)

3. beträffande *specialisering inom utredningsverksamheten, m.m.* att riksdagen med anledning av revisorernas förslag i denna del (yrkande 2 delvis) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

res. 2 (s, v)

4. beträffande *kvalitetshöjande åtgärder i övrigt i polisens verksamhet*

att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag i denna del (yrkande 2 delvis) och motionerna 1999/2000:Ju208, 1999/2000:Ju229 och 1999/2000:Ju905 yrkandena 16 och 31,

res. 3 (m, kd, c, fp)

5. beträffande *kvalitetshöjande åtgärder i åklagarnas verksamhet*
att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag i denna del (yrkande 3),

6. beträffande *rättsväsendets ekonomi*
att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag i denna del (yrkande 4) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

7. beträffande *effekter av organisationsförändringar*
att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag i denna del (yrkande 5) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

8. beträffande *lönebildningen inom polisorganisationen*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju235,

9. beträffande *polisens ledningsfunktion m.m.*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Ju910 yrkandena 8 och 9.

res. 4 (fp)

Stockholm den 26 april 2000

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Anders G Högmark (m), Ann-Marie Fagerström (s), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Yvonne Oscarsson (v), Ragnwi Marcelind (kd), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp), Anita Sidén (m) och Cecilia Magnusson (m).

Reservationer

1. Kvalitet och tillsyn (mom. 2)

Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ann-Marie Fagerström (s), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s) och Yvonne Oscarsson (v) anför:

Vi delar majoritetens uppfattning om vikten av en hög kvalitet i förundersökningsverksamheten. Vi ser också positivt på de åtgärder som vidtagits för att åstadkomma detta. Vi kan emellertid inte ställa oss bakom önskemålet om ytterligare ett tillsynsorgan. Den tänkta konstruktionen innebär en myndighet som inte skulle ha någon annan uppgift än att utöva tillsyn, och tillsyn är normalt en fråga för chefsmyndigheter. Hur en sådan myndighet förhåller sig till regeringsformen framstår dessutom som oklart.

Eventuella försummelse i fråga om tillsyn bör som regel få andra konsekvenser än att det inrättas en särskild myndighet. Här tänker vi bl.a. på regeringens möjligheter att meddela föreskrifter. Härtill kommer den styrning som kan ske genom regleringsbrev. Vi vill dessutom erinra om den delvis samordnade tillsyn som redan finns på området i form av inspektionsverksamheten.

Väl långa handläggningstider motiverar knappast inrättandet av ett nytt kontrollorgan. Den externa kontroll som redan finns på området i form av JO:s och JK:s tillsyn är tillräcklig. Det finns således inget behov av att utreda hur en sådan ny myndighet för tillsyn skulle kunna se ut.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kvalitet och tillsyn*
att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag 1999/2000:RR7 i denna del (yrkande 1).

2. Specialisering inom utredningsverksamheten, m.m. (mom. 3)

Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ann-Marie Fagerström (s), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s) och Yvonne Oscarsson (v) anför:

Vi anser i och för sig att revisorernas rapport visar på ett behov att höja kvaliteten i förundersökningarna. Revisorernas förslag om specialisering av förundersökningsverksamheten går emellertid enligt vår mening i fel riktning. En sådan åtgärd riskerar att äventyra principerna bakom närpolisreformen. För vår del anser vi att det saknas ett tillräckligt underlag för att ta ställning till vilken inriktning åtgärderna bör ges. Vi noterar också att det problemorienterade arbetssättet för närvarande granskas av BRÅ och att frågor om förundersökningsverksamhetens kvalitet prioriteras i regleringsbrev för polis och åklagare avseende år 2000. Det finns därför ingen anledning att i ett särskilt riksdagsbeslut slå fast att regeringen skall rapportera till riksdagen om hur det problemorienterade arbetssättet utvecklas; en sådan redogörelse är en naturlig del i regeringens och riksdagens budgetarbete.

Sammantaget innebär det anförda att vi avstyrker bifall till revisorernas förslag i nu berörda delar.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *specialisering inom utredningsverksamheten, m.m.*
att riksdagen avslår Riksdagens revisorers förslag i denna del (yrkande 2 delvis).

3. Kvalitetshöjande åtgärder i övrigt i polisens verksamhet (mom. 4)

1999/2000:JuU11

Gun Hellsvik (m), Ingemar Vänerlov (kd), Anders G Högmark (m), Ragnwi Marcelind (kd), Gunnel Wallin (c), Siw Persson (fp), Anita Sidén (m) och Cecilia Magnusson (m) anför:

Vi anser att revisorernas rapport visar på ett behov av fler åtgärder än dem som utskottets majoritet förordat.

Det är viktigt att poliser som sysslar med brottsutredningar har en god utbildning i fråga om utredningsmetoder. Här ser vi ett problem i det förhållandet att det är polismyndigheterna runt om i landet som själva avgör i vilken omfattning satsningar skall göras på vidareutbildning. Konsekvensen blir nämligen att satsningar inte görs i lika stor utsträckning i hela landet. Detta är särskilt bekymmersamt i fråga om det problemorienterade arbetssättet. Vi ansluter oss därför till revisorernas förslag i fråga om vidareutbildning.

Vidare anser vi att det bör undersökas hur narkotikabekämpningen fungerar i den nya polisorganisationen.

En annan fråga som bör uppmärksammas är vikten av samordning. Här krävs åtgärder när det gäller samordningen mellan de poliser som gör ett ingripande och de poliser som sedan skall sköta utredningen av ärendet. Behovet av samordning gör sig även gällande i relationen mellan polis och åklagare. Mycket tyder på att det vore av värde om en samlokalisering av polis och åklagare sker i högre utsträckning än som är fallet i dag.

Slutligen vill vi understryka vikten av att polisen har tillgång till modern teknik i den brottsbekämpande verksamheten.

Vårt ställningstagande innebär att vi i dessa delar ställer oss bakom såväl revisorernas förslag som motionerna Ju208, Ju229 och Ju905. Det får ankomma på regeringen att vidta erforderliga åtgärder.

Vi anser att utskottets hemställan under moment 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande kvalitetshöjande åtgärder i övrigt i polisens verksamhet

att riksdagen med anledning av Riksdagens revisorers förslag i denna del (yrkande 2 delvis) samt motionerna 1999/2000:Ju208, 1999/2000:Ju229 och 1999/2000:Ju905 yrkandena 16 och 31 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 3.

4. Polisens ledningsfunktion m.m. (mom. 9)

Siw Persson (fp) anför:

Jag anser att polisens verksamhet måste anpassas till lokala behov. Detta gäller särskilt närpolisen. En närvarande, synlig polis skapar trygghet och förebygger brott. För att uppnå detta krävs att antalet närpoliser ökas. Det

förutsätter i sin tur en högre status. Ett sätt att bidra till detta vore att förbättra möjligheterna för närpoliserna att göra karriär.

En bättre polisverksamhet kräver också att ledningsfunktionerna inom polisverksamheten förbättras. Polisstyrelserna bör sätta upp tydliga mål för verksamheten inom resp. län. Ett sådant mål skulle kunna vara att inga våldsbrott får skrivas av förrän preskriptionstiden löpt ut.

Det får ankomma på regeringen att vidta erforderliga åtgärder.

Jag anser att utskottets hemställan under moment 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *polisens ledningsfunktion m.m.*

att riksdagen med anledning av motion 1999/2000:Ju910 yrkandena 8 och 9 som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i reservation 4.

Särskilt yttrande

Utredning av organisationsförändringar (mom. 1)

Gun Hellsvik (m), Anders G Högmark (m), Anita Sidén (m) och Cecilia Magnusson (m) anför:

De senaste årens organisationsförändringar inom rättsväsendet har inneburit att förmågan att stå emot utvecklingen av brottsligheten har försvagats. Den granskning som revisorerna nu utfört på förslag av utskottet visar också på ett antal brister. Eftersom utskottet i detta ärende ställt sig bakom flera av de förslag på förbättringar som revisorerna lagt fram har vi valt att inte reservera oss till förmån för önskemålet i motion Ju213 om en utredning av omorganisationens effekter.

Sammanfattning.....	1
Revisorernas förslag	1
Motionerna	2
Motioner väckta under den allmänna motionstiden år 1999	2
Utskottet	2
Bakgrund.....	2
Kvalitet och tillsyn.....	3
Kvalitetshöjande åtgärder i polisens verksamhet	5
Kvalitetshöjande åtgärder i åklagarnas verksamhet	8
Rättsväsendets ekonomi.....	9
Effekter av organisationsförändringar.....	9
Övrigt.....	9
Hemställan	10
Reservationer.....	11
1. Kvalitet och tillsyn (mom. 2) (s, v).....	11
2. Specialisering inom utredningsverksamheten, m.m. (mom. 3) (s, v).....	12
3. Kvalitetshöjande åtgärder i övrigt i polisens verksamhet (mom. 4) (m, kd, c, fp).....	13
4. Polisens ledningsfunktion m.m. (mom. 9) (fp)	13
Särskilt yttrande.....	14
Utredning av organisationsförändringar (mom. 1) (m)	14