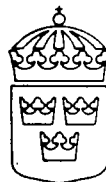


Justitiekommitténs betänkande

1986/87:19

om anslag till åklagarväsendet

(prop. 1986/87:100 bil. 4, C, jämte motioner)



JuU
1986/87:19

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas regeringens förslag om medelsanvisning till åklagarväsendet för nästa budgetår samt ett antal motioner med anknytning till åklagarverksamheten m. m.

Utskottet tillstyrker – med vissa uttalanden – regeringens förslag. Motioner rörande den regionala åklagarverksamheten, indelningen i åklagardistrikt och reglerna om åtalsunderlåtelse m. m. avstyrks av utskottets majoritet. Utskottet avvisar olika motionsförslag om åtgärder från riksdagens sida till följd av mordet på statsminister Olof Palme.

ANDRA HUVUDTITELN

Åklagarväsendet

1. **Riksåklagaren.** Regeringen har i proposition 1986/87:100 bilaga 4 (justitiedepartementet) under punkt C 1 (s. 58 och 59) föreslagit riksdagen att till Riksåklagaren för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 12 500 000 kr.

Utskottet

Åklagarväsendet är sedan några år föremål för översyn i organisatoriskt hänseende. En ändrad regional organisation genomfördes den 1 juli 1985 (prop. 1982/83:158, JuU 1983/84:6, rskr. 35). På grundval av förslag i betänkandet (Ds Ju 1983:19) Riksåklagaren och hans kansli samt i 1985 års budgetproposition lade riksdagen på våren 1985 fast riktlinjer för verksamheten i riksåklagarens kansli (prop. 1984/85:100 bil. 4 s. 56–72, JuU 30, rskr. 304). Riktlinjerna avsåg bl. a. rent organisatoriska frågor, verksamheten med att utfärda föreskrifter och allmänna råd samt inspektionsverksamheten. De innefattade också införandet av en rådgivande nämnd samt vissa inskränkningar i det s. k. överprövningsförfarandet. Åklagarkommittén (Ju 1984:04) har haft till uppgift att göra en översyn av åklagarväsendets lokala organisation. Kommittén har i mars 1986 lämnat betänkandet (SOU 1986:26) Åklagarväsendets lokala organisation m. m. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande i justitiedepartementet.

Regeringens förslag till medelsanvisning för budgetåret 1987/88 för riksåklagarens verksamhet har – såsom har skett under en följd av år – beräknats med utgångspunkt i huvudförslaget. Riksåklagaren har dock fått tillgodogöra sig en viss tidigare genomförd besparing och dessutom tillförts medel från anslaget Åklagarmyndigheterna för att finansiera bl. a. en tillfällig personalförstärkning. Detta innebär att anslaget för riksåklagaren föreslås öka med 823 000 kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås en medelsanvisning om 12,5 milj. kr.

Utskottet noterar att riksåklagaren i sin anslagsframställning har uttalat att en tillämpning av huvudförslaget skulle medföra att resurser kommer att saknas för att fullgöra väsentliga delar av riksåklagarens verksamhet och att riksåklagaren därför avstyrkt tillämpning av huvudförslaget. Riksåklagaren har därvid erinrat om vad justitieutskottet vid riksdagsbehandlingen av föregående års budgetproposition uttalade om dess oro över anslagsutvecklingen på sikt (JuU 1985/86:22).

Utskottet vill för sin del också erinra om sitt uttalande vid budgetbehandlingen förra året, då utskottet underströk den betydelse riksåklagaren och hans kansli har inte bara för en effektiv och väl fungerande åklagarverksamhet på alla nivåer utan också för rättsutvecklingen och rättstillämpningen i övrigt i landet. Även om den oro för anslagsutvecklingen på sikt som utskottet då gav uttryck åt kvarstår finner utskottet dock att regeringens förslag till medelsanvisning för nästa budgetår får godtas, särskilt mot bakgrund av att vissa medel tillförs anslaget genom bl. a. omfördelning. I sammanhanget bör framhållas de möjligheter som finns att något avlasta riksåklagaren från vissa arbetsuppgifter, t. ex. inom inspektionsverksamheten. Härvid spelar de regionala åklagarmyndigheternas tillsynsfunktion en viktig roll. Detta gäller inte minst deras möjligheter att mera kontinuerligt följa rättstillämpningen, t. ex. i fråga om åtalsunderlåtelse. Med dessa uttalanden tillstyrker utskottet regeringens förslag till medelsanvisning.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Riksåklagaren* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 12 500 000 kr.

2. **Åklagarmyndigheterna.** Regeringen har under punkt C 2 (s. 59–61) föreslagit riksdagen att till Åklagarmyndigheterna för budgetåret 1987/88 anvisa ett förslagsanslag av 295 516 000 kr.

Motioner

I motion 1986/87:Ju301 av Kjell A. Mattsson (c) och Elving Andersson (c) hemställs att riksdagen beslutar att sammanläggning av Mölndals åklagardistrikt med Göteborgs åklagardistrikt ej genomförs.

I motion 1986/87:Ju302 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas, med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:U514, att riksdagen hos regeringen hemställer om åtgärder för att begränsa de skadeverkningar som kurderna i Sverige utsätts för genom det s. k. huvudspåret i spaningarna efter Olof Palmes mördare.

I motion 1986/87:Ju303 av Margareta Gard (m) hemställs att riksdagen hos

regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att stärka förundersökningsledningens ställning i brottmål.

I motion 1986/87:Ju404 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen beslutar om sådana ändringar i rättegångsbalken och lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökning återgår till den lydelse de hade före den 1 juli 1985 (yrkande 1).

I motion 1986/87:Ju411 av Gunilla André m. fl. (c) hemställs, såvitt nu är i fråga,

– att riksdagen av regeringen begär en utvärdering av den regionala åklagarorganisationen som i motionen anförts (yrkande 4),

– att riksdagen beslutar att de före den 1 juli 1985 gällande reglerna för åtalsunderlåtelse skall gälla (yrkande 5),

– att riksdagen av regeringen begär förslag till ändring av brottsbalkens stadganden så som motionen förordar (yrkande 6).

I motion 1986/87:Ju640 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att brott alltid skall följas av reaktion (yrkande 2).

I motion 1986/87:Ju701 av Britta Bjelle (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av rättegångsbalkens regler angående förundersökningsledning i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1986/87:Ju802 av Carl Bildt m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om minskad användning av åtalsunderlåtelse (yrkande 8).

I motion 1986/87:Ju811 av Gunilla André (c) hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen tillsätter en parlamentarisk kommission med anledning av mordet på Olof Palme.

Utskottet

Medelsberäkningen

Anslaget omfattar de regionala och lokala åklagarmyndigheterna samt den sedan den 1 juli 1985 verksamma statsåklagarmyndigheten för speciella mål.

Regeringens förslag till medelsberäkning innebär att åklagarmyndigheterna har undantagits från tillämpning av huvudförslaget om besparing. Bakgrunden är, enligt vad departementschefen anför, att arbetsläget vid framför allt de lokala åklagarmyndigheterna alltjämt är ansträngt och att även en tillämpning av ett begränsat huvudförslag genast skulle medföra att ett antal nyligen inrättade åklagartjänster måste dras in och skulle stå i strid mot de satsningar som under de senaste åren har skett på åklagarväsendet. Förslaget innebär en ökning med drygt 20 milj. kr. i förhållande till anslaget för innevarande budgetår; totalt föreslås en medelsanvisning om drygt 295 milj. kr. Därvid har till anslaget förts medel från anslaget Lokala polisorganisationen för att bestrida kostnaderna för användning av polismyndigheternas telefonväxlar. Från anslaget för åklagarmyndigheterna har, enligt vad som framgått tidigare, förts över medel (500 000 kr.) till riksåklagarens verksamhet. Slutligen har anslaget räknats upp med 2 milj. kr. med hänsyn till de

kostnadsökningar som kan förväntas med anledning av en aviserad proposition med förslag till nya regler om anhållande och häktning.

Utskottet har vid sin behandling av 1986 års budgetförslag (JuU 1985/86:22) avseende åklagarmyndigheterna, liksom i fråga om anslaget till riksåklagaren, understrukit att anslagsprövningen i framtiden bör ske med sikte på täckning av angelägna behov. Regeringens förslag till medelsvisning ligger i linje med dessa uttalanden, och utskottet tillstyrker förslaget.

Den lokala och den regionala åklagarorganisationen

I motion 301 kritiserar ett förslag av åklagarkommittén till ändrad åklagardistriktindelning, som – om det genomfördes – skulle innebära bl. a. att Mölndals åklagardistrikt skulle läggas samman med Göteborgs åklagardistrikt. I motion 411 begärs en utvärdering av den sedan den 1 juli 1985 fungerande regionala åklagarorganisationen. Utvärderingen skulle gälla främst kontakterna och samarbetet mellan regionåklagaren och polisen och utföras i anslutning till de överväganden som pågår avseende förändringar i den lokala åklagarorganisationen.

Åklagarkommittén har, som har redovisats inledningsvis i detta betänkande, i mars 1986 avlämnat sitt betänkande (SOU 1986:26) Åklagarväsendets lokala organisation m. m. I betänkandet föreslås en rad förändringar avseende den lokala åklagarorganisationen, främst av administrativ karaktär. Förslaget innebär bl. a. att regionåklagarmyndigheterna befrias från administrativa uppgifter som de i dag fullgör för de lokala myndigheternas räkning. De lokala myndigheterna blir enligt förslaget självständigare. Åklagarkommittén föreslår också att åtta åklagardistrikt skall läggas samman med andra distrikt. Därmed skulle antalet distrikt minska från 86 till 78. Mölndals åklagardistrikt är ett av de distrikt som föreslås upphöra.

Åklagarkommitténs betänkande har remissbehandlats. Förslagen bereds för närvarande i justitiedepartementet. För utskottet har upplysts att ett förslag om en eventuell ny distriktsindelning kommer att föreläggas riksdagen för ställningstagande.

Utskottet konstaterar att frågan om en ny lokal åklagarorganisation är under beredning i regeringskansliet och att resultatet av beredningsarbetet kan förväntas bli underställt riksdagen. Det saknas därför enligt utskottets mening anledning att nu göra något uttalande i fråga om ett av de berörda åklagardistrikten såsom begärs i motion 301. Den bör därför avslås.

Beredningsarbetet avseende en ny lokal åklagarorganisation berör också nära frågan om regionmyndigheternas framtida arbetsuppgifter och organisation. Övervägandena i dessa frågor förutsätter självfallet att kunskaper inhämtas om hur regionmyndigheterna fungerar. Utskottet ser ingen anledning att – utöver vad som alltså kan antas ske fortlöpande i arbetet med en ny lokal åklagarorganisation – redan knappt två år efter regionmyndigheternas tillkomst förespråka en särskild utvärdering av dem i enlighet med yrkandet i motion 411.

Utskottet avstyrker därför också bifall till motion 411 i här aktuell del.

Motionerna

I motionerna 404, 411, 640 och 802 kritiserar nuvarande möjligheter att underlåta åtal. Enligt motionerna 404 och 411 bör en återgång ske till tidigare gällande, mer restriktiva regler och även i motionerna 640 och 802 föreslås att bestämmelserna ändras så att åtalsunderlåtelse inte kan ske så ofta som nu. Enligt vad som framhålls i motionerna är det nämligen viktigt att ett brott följs av en reaktion.

I motion 411 förordas vidare att antalet åtalsunderlåtelser minskar till förmån för en ökad användning av strafföreläggande. Detta bör enligt motionen åstadkommas genom att erforderliga ändringar vidtas i brottsbalkens straffskalor.

Gällande ordning

De grundläggande bestämmelserna om åtal finns i 20 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt 20 kap. 6 § RB skall åklagaren i princip väcka åtal för alla brott som hör under allmänt åtal (absolut åtalsplikt). Från denna regel finns dock flera undantag, bl. a. bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § RB och 1 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

Reglerna om åtalsunderlåtelse ändrades på flera punkter genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 april 1985 (prop. 1984/85:3, JuU 10, rskr. 72). Ändringarna innebar att möjligheterna att underlåta åtal utvidgades avsevärt. Reglerna har numera i huvudsak följande innehåll.

Enligt 20 kap. 7 § första stycket RB får – under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts – åtalsunderlåtelse meddelas 1) om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter, 2) om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse, 3) om den misstänkte har begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller 4) om brottet har begåtts under inflytande av själslig abnormitet.

I 20 kap. 7 § andra stycket RB finns vidare en bestämmelse om åtalsunderlåtelse för vissa extraordinära situationer.

Beträffande ungdomar som vid tiden för brottet inte fyllt 18 år får åklagaren enligt 1 § LUL – under vissa förutsättningar – besluta om åtalsunderlåtelse utöver vad som följer av bestämmelserna i 20 kap. 7 § RB.

Ett beslut om åtalsunderlåtelse innefattar ett konstaterande av åklagaren att den misstänkte har begått ett visst brott för vilket åtal emellertid inte skall väckas. I princip förutsätter således ett sådant beslut att utredningen är fullständig och att den misstänkte har erkänt.

Nära anknytning till reglerna om åtalsunderlåtelse har reglerna om s. k. förundersökningsbegränsning. Dessa möjliggör att en förundersökning begränsas eller läggs ned. Reglerna ändrades med verkan fr. o. m. den 1 april 1985 och har numera i huvudsak följande innehåll.

I 23 kap. 1 § RB föreskrivs att förundersökning skall inledas så snart det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB skall förundersökningen läggas ned om anledning inte längre finns att den fullföljs, och enligt 23 kap. 4 a § RB gäller detsamma om det kan antas att åtal för brottet skulle komma att undérlåtas med stöd av reglerna i 20 kap. RB. För unga lagöverträdare finns en – mer restriktiv – bestämmelse om förundersökningsbegränsning i 5 a § LUL.

Utskottets överväganden

Också vid behandlingen av förra årets budgetproposition prövade utskottet motionsyrkanden som gick ut på att möjligheterna till åtalsunderlåtelse borde begränsas (JuU 1985/86:22 s. 44 ff). Utskottet avstyrkte dessa yrkanden med hänvisning huvudsakligen till uttalanden som utskottet gjort i samband med beslutet vid 1984/85 års riksmöte om att vidga utrymmet för åtalsunderlåtelse (JuU 1984/85:10 s. 6 ff).

Sålunda uttalade utskottet vid det tillfället att ett vidgat utrymme för åtalsunderlåtelse inte bara skulle medföra behövliga lättnader för domstolar, åklagare och polis utan också vara till fördel för rättsväsendet i stort genom att möjliggöra en kanalisering av ansträngningarna mot den brottslighet som är särskilt samhällsfarlig.

Utskottet betonade vidare betydelsen av att allmänhetens tilltro till rättsväsendet upprätthölls och underströk att det var av stor vikt att reglerna om åtalsunderlåtelse tillämpades konsekvent och likformigt. Utskottet framhöll också att riksåklagaren därvid hade en viktig uppgift samt att det var nödvändigt att fortlöpande följa utfallet av reformen så att erforderliga åtgärder kunde vidtas för att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning på området. I anslutning härtill anmärkte utskottet att riksåklagaren utfärdat allmänna råd för tillämpningen av de nya reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (RÅC I:105 och I:106).

Vidare anförde utskottet att den nya ordningen inte gav fog för den – också i nu aktuella motioner – framförda åsikten att ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär att den som begått ett brott inte drabbas av någon reaktion från samhällets sida. Enligt utskottets mening borde det nämligen inte råda något tvivel om att en förundersökning och ett beslut om åtalsunderlåtelse normalt innebär ett visst obehag för den misstänkte och därmed av denne uppfattas som en varning från samhällets sida.

Den principiella syn på reglerna om åtalsunderlåtelse som de nu redovisade uttalandena ger uttryck för äger enligt utskottets mening giltighet också i dag, och den allmänt hållna kritik som framförs i motionerna är inte ägnad att föranleda någon ändrad inställning härvidlag från utskottets sida.

I ett par av motionerna anmärks särskilt på förhållandet att åtal får underlåtas om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom. Härtill vill utskottet erinra om att denna möjlighet till åtalsunderlåtelse är avsedd endast för undantagssituationer, och utskottet har för sin del tidigare framhållit att endast en varsam användning av bestämmelsen kan förekomma (JuU 1984/85:10 s. 11). Denna restriktiva inställning till användningen av åtalsun-

derlåtelse i dessa fall kommer till uttryck även i de tidigare nämnda anvisningarna från riksåklagaren.

En annan fråga som berörs särskilt i några av motionerna är den om åtalsunderlåtelse när den misstänkte har begått upprepade brott. Gällande ordning innebär – som framgått av den tidigare redogörelsen – att åtal i sådana situationer får underlåtas om det utöver påföljden för det tidigare brottet inte krävs påföljd med anledning av det nya brottet. Härjämte gäller som en förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Inom bestämmelsen ryms olika typer av flerfaldig brottslighet. Då det är fråga om s. k. seriebrottslighet kan det enligt utskottets mening finnas starka processekonomiska skäl för att inte lägga ned resurser på att utreda varje brott i serien. I stället kan det vara angeläget att koncentrera insatserna till något eller några av brotten. Även när ett tidigare begånget brott upptäcks först efter det att dom meddelats för annan brottslighet kan det ibland vara rimligt – eller t. o. m. angeläget – att underlåta åtal för det nyupptäckta brottet. Förutsättningen är i enlighet med vad som har redovisats tidigare att det utöver den redan ådömda påföljden inte krävs någon ytterligare påföljd med anledning av det nya brottet.

I de fall där den misstänkte har återfallit i brott medan han fortfarande är underkastad påföljd eller efter det att påföljden har upphört väger däremot enligt utskottets mening de processekonomiska och kriminalpolitiska skälen för att meddela åtalsunderlåtelse inte lika tungt. Inte minst av allmänpreventiva skäl kan det då i stället vara nödvändigt att väcka åtal för den nya brottsligheten.

Sammanfattningsvis finner utskottet att lagstiftningen om åtalsunderlåtelse i sin nuvarande form får anses utgöra en rimlig avvägning mellan de intressen av skilda slag som gör sig gällande inom brottsbekämpningen. Utskottet kan därför inte instämma i det i motionerna framförda kravet på en återgång till tidigare, mer restriktiva regler för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

Inte heller är utskottet berett att ansluta sig till det i motion 411 särskilt framförda förslaget om att en minskad användning av åtalsunderlåtelse skall åstadkommas genom ökade möjligheter till strafföreläggande. Detta förutsätter att ändringar vidtas i straffskalorna i bl. a. brottsbalkens straffstadganden. Frågan om sådana ändringar har ingående behandlats i fängelsestraffkommitténs betänkande (SOU 1986:13–15) *Påföljd för brott, som efter nyligen avslutad remissbehandling för närvarande är föremål för fortsatta överväganden inom justitiedepartementet*.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 404, 411, 640 och 802 i nu berörda delar.

Förundersökningen rörande mordet på Olof Palme, m. m.

Inledning

I detta avsnitt behandlar utskottet fyra motioner som har sin utgångspunkt i mordet på statsminister Olof Palme den 28 februari 1986.

I två av motionerna (303 och 701) efterlyses en översyn av lagregleringen rörande ledningen av förundersökning i brottmål. Motionärerna hänför sig till uppgifter om samarbetsvårigheter i förundersökningen rörande mordet på Olof Palme, och önskemål förs fram om en stärkt ställning för åklagaren som förundersökningsledare.

En motion (302) innehåller yrkande om åtgärder för att begränsa de skadeverkningar som kurderna i Sverige utsatts för genom det s. k. huvudspåret i spaningarna efter Olof Palmes mördare. I motiveringen för yrkandet uttalas att denna affär bör avslutas, antingen med att hållbara bevis läggs fram och de skyldiga straffas eller också med att det görs ett auktoritativt uttalande att kurder och kurdiska organisationer inte har något att göra med mordet.

Yrkandet i den fjärde motionen (811) går ut på att regeringen skall tillsätta en parlamentarisk kommission med anledning av mordet på Olof Palme.

Bakgrund

En av polisens grundläggande uppgifter är att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Det finns här anledning att skilja mellan å ena sidan sådana åtgärder som inte hör till förundersökningen i ett brottmål och å den andra sidan verksamhet som utgör förundersökning. Den förra verksamheten är i huvudsak oreglerad, medan det beträffande förundersökningen finns en rad bestämmelser, bl. a. i 23 kap. rättegångsbalken (RB).

Det skede som ligger före förundersökningen kännetecknas av att det inte föreligger någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts eller att brottsmisstankarna är vaga eller obestämda. De olika utredningsstadier som föregår den formliga förundersökningen kan vara vad man brukar kalla allmän brottsspaning, förutredning och förspaning. I allmänhet är det polismyndigheten som har ansvaret och ledningsfunktionen när det gäller verksamheten under de olika förstadier som kan föregå en förundersökning. Här bör också nämnas den s. k. primärutredning som en polisman enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket RB får göra innan förundersökning har hunnit inledas; polismannen får hålla förhör eller vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. RB. Förundersökning skall inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (1 §). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot honom. Vidare skall målet beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang (2 §). Förundersökning inleds av polismyndighet eller åklagare. Har den inletts av polismyndigheten och är saken inte av enkel beskaffenhet skall åklagaren ta över ledningen så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också annars ta över ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. När undersökningen leds av polismyndighet får åklagaren meddela anvisningar för hur undersökningen skall bedrivas. När undersökningen leds av åklagaren har denne rätt att anlita

biträde av polisen och att uppdrå åt polisen att vidta särskilda åtgärder som hör till utredningen (3 §).

Riksåklagaren och rikspolisstyrelsen har i samråd fastställt anvisningar angående vissa frågor rörande ledningen av förundersökningen i brottmål (RÅFS 1979:1: en reviderad upplaga gäller fr. o. m. den 1 januari 1987). Enligt dessa skall mål som gäller vissa i anvisningarna särskilt angivna brott i regel anses vara av enkel beskaffenhet. Bland dessa brott återfinns misshandel (som inte är grov), stöld, grov stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, bedrägligt beteende, skadegörelse (dock inte genom brand), falskt larm och missbruk av larmanordning; våld eller hot mot tjänsteman samt brott mot trafikbrottslagen (1951:649).

I utredningar som gäller sådana brott skall åklagaren dock inträda som undersökningsledare i vissa fall. Detta gäller bl. a. när det uppkommer fråga om användande av tvångsmedel och det ankommer på undersökningsledare att enligt 24–28 kap. RB besluta därom. Från denna regel finns dock vissa undantag. Dit hör att det är fråga om husrannsakan som inte är av större omfattning.

Ingående beskrivningar av förundersökningsförfarandet finns i SOU 1967:59 och Ds Ju 1979:15.

Frågan om ansvaret för ledningen av förundersökningen har under 1980-talet varit aktuell i riksdagen i flera sammanhang, bl. a. med anledning av motioner. Här hänvisas till redogörelser i JuU 1983/84:27 s. 21–23 och JuU 1984/85:30 s. 9–13. Därvid har utskottet tagit avstånd från förslag att ändra de nuvarande reglerna under hänvisning främst till att de inte kunde sägas vara förenade med några nämnvärda olägenheter.

Den 22 maj 1986 beslutade regeringen att tillkalla en juristkommission med anledning av mordet på statsminister Olof Palme. Juristkommissionens uppgift är att – till underlag för statsmakternas bedömning – göra en granskning av hur berörda myndigheter och andra samhällsorgan utfört sina uppgifter. En viktig del av juristkommissionens uppdrag är enligt regeringsbeslutet att granska brottsutredningen. Juristkommissionens ordförande är chefsjustitieombudsmannen Per-Erik Nilsson. Kommissionen beräknas avsluta sitt arbete under våren 1987.

Frågor om bl. a. ansvaret för förundersökningens bedrivande och om förhållandet mellan polis och åklagare i den pågående förundersökningen rörande mordet på statsminister Olof Palme behandlades av justitiekanslern i ett omfattande beslut den 4 december 1986. Justitiekanslern konstaterade där avslutningsvis att hans utredning givit anledning till kritik och uttalanden i olika avscenden; någon åtgärd därutöver från hans sida hade han inte funnit grund för.

I beslut den 5 februari 1987 uppdrog regeringen åt riksåklagaren att leda förundersökningen rörande mordet på Olof Palme. I beslut samma dag uppdrog regeringen med stöd av 7 § andra stycket polislagen (1984:387) åt rikspolisstyrelsen att leda den polisverksamhet som erfordras för spaning och utredning med anledning av mordet. Regeringen medgav samtidigt att rikspolisstyrelsen från polismyndigheten i Stockholm får tillkalla polisförstärkning i den utsträckning som krävs för uppdraget.

I ett skriftligt meddelande från justitiedepartementet den 20 februari 1987

har förutskickats att regeringen kommer att tillsätta en parlamentarisk kommission för fortsatt granskning med anledning av mordet på Olof Palme. Där anges också att regeringen kommer att utse f. d. landshövdingen Ragnar Edenman till ordförande i den parlamentariska kommissionen.

Utskottets bedömning

Frågan om vilka slutsatser som bör dras när det gäller den författningsmässiga regleringen av förundersökningen i brottmål ligger uppenbarligen inom ramen för juristkommissionens och den parlamentariska kommissionens uppdrag. Något initiativ i saken från riksdagens sida som begärs i motionerna 303 och 701 påkallas därför inte. Inte heller är det aktuellt för riksdagen att förespråka sådana åtgärder i en pågående förundersökning som föreslås i motion 302. I det läge frågan om tillsättandet av en parlamentarisk kommission nu bragts saknas det också anledning för riksdagen att ta något initiativ i den saken enligt önskemålet i motion 811.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *medelsberäkningen*
att riksdagen med bifall till regeringens förslag till *Åklagarmyndigheterna* för budgetåret 1987/88 anvisar ett förslagsanslag av 295 516 000 kr.,
2. beträffande *Mölnads åklagardistrikt*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Ju301,
3. beträffande *den regionala åklagarorganisationen*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Ju411 i denna del (yrkande 4),
4. beträffande *åtalsunderlåtelse m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Ju404 i denna del (yrkande 1), 1986/87:Ju411 i denna del (yrkandena 5 och 6), 1986/87:Ju640 i denna del (yrkande 2) och 1986/87:Ju802 i denna del (yrkande 8),
5. beträffande *förundersökningen rörande mordet på Olof Palme, m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Ju302, 1986/87:Ju303, 1986/87:Ju701 och 1986/87:Ju811.

Stockholm den 10 mars 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Sven Munke (m), Hans Göran Franck (s), Arne Svensson (m), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Lars Sundin (fp) och Ingbritt Irhammar (c).

1. Mölndals åklagardistrikt (punkt 2, mom. 2)

Gunilla André (c) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Utskottet konstaterar" och slutar med "därför avslås" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser i likhet med motionärerna att det är viktigt med ett nära och väl fungerande samarbete mellan åklagare och polis. En väsentlig förutsättning för ett sådant samarbete är att de båda myndigheterna finns åtminstone i samma ort. Redan med den utgångspunkten finner utskottet anledning att känna tveksamhet inför åklagarkommitténs förslag att lägga samman Mölndals åklagardistrikt med Göteborgs åklagardistrikt. Därutöver måste beaktas att om det aviserade regeringsförslaget om kortare frister för prövning av bl. a. anhållningsbeslut, vilket grundar sig på förslag från 1983 års häktningsutredning, genomförs kommer detta att ställa ännu större krav på samarbetet mellan åklagare och polis än för närvarande. Förslaget om att sammanföra de båda åklagardistrikten bör därför inte genomföras. Vad utskottet sålunda med anledning av motion 301 anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *Mölndals åklagardistrikt*
att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Ju301 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende.

2. Den regionala åklagarorganisationen (punkt 2, mom. 3)

Gunilla André (c) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Beredningsarbetet avseende" och slutar med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Vad därefter gäller frågan om en utvärdering av den år 1985 företagna förändringen av åklagarväsendets regionala organisation vill utskottet anföra följande.

Vid reformen år 1985 övergick de dåvarande 21 länsåklagarområdena till att bilda 13 regioner. Det är uppenbart att en sådan förändring innebar en betydande centralisering, som skulle kunna komma att innebära svårigheter för de regionalt verksamma åklagarna att hålla nödvändiga kontakter med övriga regionala myndigheter och med allmänheten samt att utföra uppgiften som förundersökningsledare och utöva tillsyn över åklagarna i distrikten.

När nu frågan om åklagarväsendets lokala organisation är föremål för överväganden måste det anses vara av vikt att noggrant analysera vilka svårigheter den nya regionala organisationen i verkligheten visat sig vara behäftad med. Eftersom myndigheterna på de båda nivåerna är intimt beroende av varandras funktioner i arbetet, bör analysen göras i god tid före ett eventuellt beslut om en omorganisation av de lokala myndigheterna. Trots att det alltså har förflutit bara knappt två år sedan den nya regionala organisationen trädde i funktion är det därför enligt utskottets mening

angeläget att en utvärdering redan nu sker av de hittillsvarande erfarenheterna inom regionerna. Det bör ankomma på regeringen att skyndsamt föranstalta härom. Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna med anledning av motion 411 i denna del.

dels att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *den regionala åklagarorganisationen*
att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Ju411 i denna del (yrkande 4) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en utvärdering av åklagarväsendets regionala organisation.

3. Åtalsunderlåtelse m. m. (punkt 2, mom. 4)

Karin Ahrland (fp), Björn Körlof (m), Gunilla André (c), Sven Munke (m), Arne Svensson (m), Lars Sundin (fp) och Ingbritt Irhammar (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Också vid" och slutar på s. 7 med "berörda delar" bort ha följande lydelse:

Brottsligheten i samhället ökar på ett oroande sätt. Detta gäller såväl den allvarligare brottsligheten som den mindre allvarliga. Rättsväsendets resurser är hårt ansträngda. Reglerna om åtalsunderlåtelse ingår i det komplex av olika åtgärder som har vidtagits för att söka förbättra den ansträngda situationen och styra resurserna på ett lämpligt sätt.

Utskottet anser emellertid att möjligheterna till åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning har kommit att utvidgas alltför mycket. Det är enligt utskottets mening befogat att nu hävda vissa centrala principer i straffrätten såsom likheten inför lagen och förutsebarhet i rättskipningen. Dessa principer är satta i fara och tilltron till rättsväsendet kan härigenom komma att skadas allvarligt. Även rollfördelningen mellan åklagare och domstolar har kommit att rubbas genom att åklagarna tillförts alltmer som traditionellt uppfattats som renodlade domstolsuppgifter.

Utskottet vill vidare peka på det självklara förhållandet att det är utomordentligt viktigt att överträdelser av exempelvis straffrättsliga bestämmelser leder till en reaktion från samhällets sida. Om sanktionerna uteblir förlorar de uppställda reglerna sin trovärdighet, och respekten för rättsväsendet urholkas. I förlängningen ligger här stora faror för upprätthållandet av den allmänna laglydnaden. En sådan utveckling kan inte accepteras och den är särskilt förkastlig när det gäller ungdomar. För unga människor är det nödvändigt att samhället ger klara normer och konsekventa handlingsmönster. Ett system som innebär att lagöverträdelser ofta inte beivras – eller beivras inkonsekvent och ryckvis – får en destruktiv inverkan på ungdomarnas ofta outvecklade rättsbegrepp.

Här vill utskottet också framhålla det välkända förhållandet att lagföring-
en i sig har en brottsförebyggande effekt, såväl allmänpreventivt som individualpreventivt.

Sammanfattningsvis vill utskottet uttala sitt stöd för vad som anförs i motionerna 404, 411, 640 och 802 om att reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning bör göras mer restriktiva. Det torde vara lämpligt att återgå till den ordning som gällde före den senaste lagändringen i

ämnet. En sådan återgång bör ske så snart som möjligt. De närmare frågorna med anledning av en sådan ändring – t. ex. ikraftträdandet – får det dock överlåtas på regeringen att bedöma. I samband därmed och i anslutning till de överväganden som pågår med anledning av fängelsestraffkommitténs förslag kan det vara lämpligt att överväga också förhållandet mellan åtalsunderlåtelse och användningen av strafföreläggande.

Vad utskottet sålunda har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 4 bort ha följande lydelse:

4. *beträffande åtalsunderlåtelse m. m.*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Ju404 i denna del (yrkande 1), 1986/87:Ju411 i denna del (yrkandena 5 och 6), 1986/87:Ju640 i denna del (yrkande 2) och 1986/87:Ju802 i denna del (yrkande 8) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilt yttrande

Den regionala åklagarorganisationen

Karin Ahrland (fp), Björn Körlof (m), Sven Munke (m), Arne Svensson (m) och Lars Sundin (fp) anför:

Utskottet har, enligt vad som framgår av detta betänkande, fått upplysning om att frågan om en eventuell ny organisation av det lokala åklagarväsendet kommer att underställas riksdagen. För att riksdagen skall ha möjlighet att bilda sig en uppfattning om lämpligheten av de kommande förslagen måste det förutsättas att beslutsunderlaget innehåller en noggrann redogörelse också för hur de nya regionala åklagarmyndigheterna har kommit att fungera. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att för kort tid har förflutit efter omorganisationen ser vi det inte meningsfullt att det redan nu görs en formaliserad utvärdering av regionåklagarmyndigheterna. Däremot förutsätter vi, liksom utskottet, att ett tillräckligt kunskapsunderlag ändå inhämtas i det pågående arbetet i regeringskansliet med förslag till en ny lokal åklagarorganisation.

