

Riksdagens revisorer anmäler härmed sina granskningar av organisationsförändringar inom rättsväsendet och nedläggningen av häktet i Östersund.

1. Revisorernas granskning

Riksdagens revisorers granskning av organisationsförändringar inom rättsväsendet har föreslagits av justitieutskottet. Syftet med granskningen är att visa hur rättsväsendet på central, regional och lokal nivå är organiserat och hur rättsväsendets prestationer varierar mellan de län som valts ut till att omfattas av granskningen, dvs. Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Hela granskningsresultatet från länen redovisas i en separat bilaga till rapporten (*Rättsväsendet i tre län*). I granskningen kartläggs sambanden mellan prestationer och organisationsform, ekonomi samt övriga förutsättningar för verksamheten. I granskningen ingår framför allt polis- och åklagarväsendena, men även tingsrätternas och häktenas organisation berörs.

Granskningen av organisationsförändringarna omfattar också en kartläggning av förundersökningsarbetet i de tre länen. Ett antal polisanmälningar har följts från anmälan till dom eller nedläggning. Vidare har revisorerna genom bl.a. en enkätundersökning kartlagt vissa yrkesgruppers uppfattningar om förundersökningarnas kvalitet. Enkätundersökningen omfattade även frågan hur intagna på anstalt uppfattar polisens och åklagarnas förundersökningsarbete.

Revisorernas överväganden och förslag har redovisats i rapporten (1998/99:9) *Organisationsförändringar inom rättsväsendet* som bifogas denna skrivelse som bilaga 1. En sammanställning av remissvaren finns i bilaga 2.

Revisorernas granskning av häktesnedläggningen i Östersund är en uppföljning av en tidigare granskning om ekonomiska konsekvensanalyser (förs. 1996/97:7). Där granskades bl.a. det underlag som förelåg vid beslutet om nedläggningen av häktet i Östersund. Uppföljningen består dels av en uppföljning av den samhällsekonomiska kalkyl revisorerna presenterade, dels av en beskrivning av de praktiska konsekvenserna av häktesnedläggningen.

Revisorernas överväganden har redovisats i rapporten (1997/98:7) *Nedläggningen av häktet i Östersund* som bifogas denna skrivelse som bilaga 3. En sammanställning av remissvaren finns i bilaga 4.

2. Revisorernas överväganden och förslag

2.1 Kvalitet och tillsyn

I rapporten behandlas frågor om kvalitet och möjligheten att mäta kvalitet. Tillsynen över polis- och åklagarväsendena diskuteras också.

2.1.1 Förundersökningarnas kvalitet

Rapporten

Revisorerna anser att polisens och åklagarnas förundersökningsarbete intar en särställning i arbetet inom rättsväsendet. Ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. Kvaliteten kan bl.a. mätas genom handläggningstidernas längd. Den kartläggning av ärendehandläggningen som revisorerna genomfört omfattade ärenden som anmälts till polisen under år 1997 där en person född 1973 är skäligen misstänkt för misshandel. Undersökningen avsåg misshandelsbrott i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Revisorernas undersökning visade att 57 procent av ärendena lades ned av polis eller åklagare och att 24 procent av ärendena fortfarande var under utredning i mitten av augusti 1998. Endast 18 procent hade lett till dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse före utgången av september 1998. Enligt revisorernas undersökning var den genomsnittliga tiden från anmälan till dom 185 dagar i Västernorrlands län och ca 230 dagar för ärenden i Stockholms och Östergötlands län. Revisorerna anser att handläggningstidernas längd är en rättssäkerhetsfråga. Långa handläggningstider skapar problem för brottsoffret, den misstänkte och samhället. Revisorerna menar mot bakgrund av vad som framkommit i den ovan beskrivna undersökningen att handläggningstiden för ärenden med en skäligen misstänkt är anmärkningsvärt lång.

Enkätundersökningen riktades till domare, försvarare, utredare på försäkringsbolag och intagna på anstalt. Av svaren framgick att domare, försvarare och utredare vid försäkringsbolag anser att förundersökningarnas kvalitet har försämrats under 1990-talet. Endast ett fåtal av de svarande menar att förundersökningarnas kvalitet har blivit bättre. Flera av de försvarare som besvarat enkäten kritiserar t.ex. polisens förhörsteknik och tillvaratagandet av objektivitetsprincipen. Enligt de domare som är kritiska leder de försämrade förundersökningarna till att rättegångarnas utgång påverkas på ett sådant sätt att fler åtal ogillas. Man menar att med en förundersökning av högre kvalitet hade utgången blivit en annan. Många av de intagna på anstalt anser att de kunnat följa förundersökningsarbetet bättre vid tidigare tillfällen. Revisorerna menar att resultatet av enkätundersökningen visar på risk för ökad rättsosäkerhet. Revisorerna ser allvarligt på den kritik mot förundersökningarnas kvalitet som framkommit i granskningen.

Justitieombudsmannen menar att den omständigheten att förundersökningarnas kvalitet sätts i fråga måste tas på största allvar. Han anser också att resultatet av undersökningen av misshandelsärendena framstår som särskilt nedslående eftersom våldsbrott är en av de brottskategorier som ska prioriteras i utredningshänseende. *Justitiedepartementet*, *Nacka tingsrätt*, *Södra Roslags tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten i Göteborg* och *Polismyndigheten i Blekinge län* instämmer i revisorernas slutsats att handläggningstiden för brottmål bör bli kortare. *Riksåklagaren* menar att de undersökningsmetoder som använts i rapporten och de resultat som där redovisats inte speglar dagens situation. Ansträngningar görs enligt riksåklagaren fortlöpande för att förbättra läget, t.ex. genom åklagarmentorens arbete och kvalitetssäkring. Även *Polismyndigheten i Västernorrlands län* ställer sig frågande till revisorernas uppfattning att förundersökningarnas kvalitet kan sättas i fråga. *Åklagarmyndigheten i Malmö* anser att revisorernas förslag till förbättringar kan verka kvalitetshöjande, även om det befintliga systemet med åklagarmentorer och kvalitetssäkring av brottsutredningar är bra för att höja kvaliteten på utredningarna. *Rikspolisstyrelsen* pekar på att det gått förhållandevis kort tid sedan polisen på ett mer genomgripande sätt ändrade arbetssätt och metoder. Rikspolisstyrelsen menar att de positiva effekterna av arbetet i flertalet fall förväntas först på längre sikt. Man framhåller också att det pågår ett omfattande arbete för att höja kvaliteten och förbättra ledningen av förundersökningarna. *Polisförbundet* menar att åklagare och domare ställer ökade beviskrav i brottmålsärendena. Detta kan enligt förbundet till en del förklara domares och försvarares svar i undersökningarna av förundersökningens kvalitet.

2.1.2 Kvalitetsmått

Rapporten

Revisorerna menar att polisens och åklagarnas prestationer i stort sett mäts uteslutande i kvantitativa termer. Prestationsmått beskriver inte på ett entydigt sätt i vilken riktning verksamheten utvecklas. Revisorerna menar att det finns risk för att en koncentration på att redovisa kvantitativa mått kan innebära att redovisningen av verksamhetens kvalitet kommer i andra hand. Det finns risk för att rättssäkerhetsfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt, eftersom det är svårt att redovisa rättssäkerhetens utveckling. Revisorerna menar också att det varit svårt att få en uppfattning om kvaliteten på polisens och åklagarnas arbete. En översyn av den samlade resultatredovisningen för rättsväsendet har påbörjats av Justitiedepartementet under våren 1999. Revisorerna understryker vikten av att kvalitetsmått tas fram.

Remissinstanserna

Justitieombudsmannen efterlyser en mer nyanserad metod för att mäta prestationer inom rättsväsendet. *Justitieombudsmannen* understryker att rättsväsendet utgör själva kärnan i rättsstaten och menar att det är uppenbart att

rättssäkerhetsaspekter och andra kvalitetsaspekter måste tillmätas central betydelse när man utvärderar rättsväsendets prestationer. Effektivitetstänkandet får inte gå så långt att man kommer i konflikt med kravet på rättssäkerhet för den enskilde. *Åklagarmyndigheten i Umeå* anser också att det är viktigt att kvalitetsmått tas fram. *Riksåklagaren* påpekar att en helt ny modell för att överskådligt kunna följa utvecklingen av åklagarväsendets prestationer har tagits fram. *Rikspolisstyrelsen* framhåller att den resultatmodell som polisen använder fortlöpande ses över och att man då söker efter kvalitetsbeskrivande mått. *Polismyndigheten i Blekinge* anser att resultatmodellen inte är bra, medan *Polismyndigheten i Västernorrland* menar att den anmälda brottsligheten och upplärningsprocenten är bra kvalitetsmått.

2.1.3 Tillsyn

Rapporten

Rikspolisstyrelsen har ansvar för tillsynen över all polisverksamhet sedan den 1 januari 1999. Tillsynen består framför allt av inspektioner vid de olika polismyndigheterna. Ofta anlitas specialister från polisorganisationen för att utföra inspektionerna. Riksåklagaren har lednings- och tillsynsansvar över åklagarväsendet och ska verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Överåklagarna svarar för den fortlöpande tillsynen av åklagarverksamheten inom myndigheten.

Revisorerna menar att ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. Revisorerna ser allvarligt på den kritik mot långa handläggningstider av ärenden och brister i förundersökningarnas kvalitet som framförts under granskningsarbetet.

Revisorerna anser att tillsynen som bedrivs av förundersökningsverksamheten inte är tillräcklig. Polisens och åklagarnas utredningsverksamhet bör betraktas som en helhet när förundersökningsarbetet inspekteras. Revisorerna föreslår att tillsynen över polisens förundersökningsarbete och åklagarnas förundersökningsledarskap förstärks.

Remissinstanserna

Justitieombudsmannen menar att den nuvarande organisationen för tillsyn över polis och åklagare är otillfredsställande i flera hänseenden. Den är uppbyggd på ett sådant sätt att den i hög grad försvårar en enhetlig tillsyn. Tillsynsuppgiften är uppdelad mellan olika myndighetsorganisationer och utövas centralt vad gäller polisen och regionalt i fråga om åklagarväsendet. Justitieombudsmannen anser vidare att tillsynsverksamheten har alltför knappa resurser. Han ifrågasätter om det för åklagarverksamhetens del över huvud taget är fråga om tillsyn eftersom uppgiften att utöva tillsyn över verksamheten ligger på myndighetens chef. Justitieombudsmannen föreslår att en utredning tillsätts för att utreda ett särskilt, från båda myndighetsorganisationerna fristående, organ för tillsyn. *Justitiedepartementet*, *Riksåklagaren* och *Rikspolisstyrelsen* framhåller att även åklagare oftast deltar i Rikspolis-

styrelsens inspektioner. Enligt *Justitiedepartementet, Riksåklagaren, Polismyndigheten i Örebro län* och *Brottsförebyggande rådet* finns utrymme för förstärkt tillsyn. *Åklagarmyndigheten i Malmö* finner inga skäl för att utöka tillsynen över åklagarna. Även *Polismyndigheten i Västernorrland* anser att tillsynen är tillräcklig.

2.1.4 Revisorerna

Revisorerna menar att polisens och åklagarnas samarbete intar en särställning inom rättsväsendet eftersom deras förundersökningar avgör om åtal ska väckas eller inte. Förundersökningarnas kvalitet är ett viktigt mått på hur polisens och åklagarnas arbete fungerar. Revisorerna menar att det är viktigt att kvalitetsmått som bättre mäter rättssäkerheten inom rättsväsendet tas fram. Denna uppfattning stöds av bl.a. Justitieombudsmannen. Polisens resultatmodell och Riksåklagarens modell för hur åklagarnas prestationer ska kunna följas, mäter enligt revisorernas mening inte på ett tillfredsställande sätt kvaliteten på förundersökningsarbetet.

Den kritik som framkommit mot förundersökningarnas kvalitet och som stöds av ett flertal remissinstanser visar enligt revisorerna att en ökad tillsyn över förundersökningsarbetet är nödvändig. Några remissinstanser menar att ökad tillsyn över den egna verksamheten inte är nödvändig. Revisorerna menar dock att polisens och åklagarnas förundersökningsarbete bör ses som en helhet. Tillsynen bör därför utföras i ett sammanhang. Invändningen att åklagare redan deltar i inspektionsverksamheten av polisen behöver inte innebära att åklagarnas egen verksamhet ingår i inspektionerna. Flera remissinstanser som kommenterat förslaget menar att det finns utrymme för ytterligare tillsyn. Framför allt Justitieombudsmannen menar att ett sådant behov finns. Revisorerna delar Justitieombudsmannens uppfattning att en utredning om ett fristående organ för att förstärka tillsynen inom rättsväsendet bör tillsättas. Revisorerna anser dock att frågan om ökad tillsyn över polisens och åklagarnas förundersökningsarbete är av en sådan betydelse att Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren bör få i uppdrag att bedriva gemensam tillsyn över förundersökningsarbetet i avvaktan på att utredningen om ett självständigt organ har avslutats. Den kommande utredningen bör också utvärdera och följa de kvalitetsmått som används och som kan komma att införas efter det att Justitiedepartementets arbete har avslutats.

Riksdagens revisorer föreslår

- att en utredning tillsätts för att utreda frågan om huruvida ett oberoende tillsynsorgan bör inrättas. Utredningen bör också lämna förslag till hur ett sådant organ kan organiseras.
- att Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren – i avvaktan på att den ovan föreslagna utredningens arbete redovisas – får i uppdrag att gemensamt bedriva tillsyn över polisens och åklagarnas förundersökningsarbete.

När polisen omorganiserades i mitten av 1990-talet förändrades formerna för polisens förundersökningsverksamhet. En av tankarna med närpolisreformen var att alla poliser skulle arbeta med förundersökningar.

2.2.1 Förstärkt utbildning

Rapporten

Revisorerna föreslår att utbildningen av de poliser som arbetar med brottsutredningar förstärks. Revisorernas förslag är att fler poliser med intresse för speciella typer av brottsutredningar efter några års tjänstgöring erbjuds särskild, kvalificerad vidareutbildning inkluderande handledning och praktik. Det skulle enligt revisorerna vara ett sätt att förbättra kvaliteten på polisens och åklagarnas förundersökningar.

Remissinstanserna

Revisorernas förslag om förstärkt utbildning får stöd av remissinstanserna. *Justitieombudsmannen*, *Södra Roslags tingsrätt*, *Polismyndigheten i Dalarna*, *Brottsförebyggande rådet* och *Polisförbundet* instämmer i revisorernas förslag om förstärkt utbildning i förundersökningsarbete. *Åklagarmyndigheten i Göteborg* och *Polismyndigheten i Stockholms län* anser att det är viktigt att närpolisens kompetens att utreda brott höjs. *Rikspolisstyrelsen* menar dock att utredningserfarenhet på sikt leder till att förstahandsåtgärder blir bättre och till att närpoliserna får större bredd i sitt arbete.

2.2.2 Närpolisens arbetsformer

Rapporten

Revisorerna föreslår att utredningsarbetet specialiseras inom närpolisområdena. Om färre poliser arbetar med utredningar och specialisterna är fler blir utredningsarbetet mer koncentrerat. Det skulle enligt revisorernas mening få till följd att utredningskvaliteten blir bättre och handläggningstiderna kortare. Revisorerna menar att en sådan specialisering av utredningsverksamheten kan genomföras inom ramen för nuvarande organisation.

Remissinstanserna

Revisorernas förslag att närpolisens utredningsarbete ska specialiseras har mötts av blandande reaktioner. *Justitieombudsmannen* och *Polismyndigheten i Blekinge* anser i likhet med revisorerna att utredningsarbetet inom polisen bör specialiseras. *Justitiedepartementet* anser att det inom närpolisorganisationen måste finnas välutbildade specialister för förundersökningsledning.

Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Västernorrland är tveksamma till att utredningsarbetet inom närpolisområdena specialiseras. *Polismyndigheten i Dalarna* menar att en koncentration av utredningsverksamheten inom närpolisområdena skulle återskapa en uppdelning av de olika verksamhetsgrenarna. *Brottsförebyggande rådet* ifrågasätter om inte en alltför långt gången specialisering av polisarbetet kommer i konflikt med närpolisreformens syfte. *Polismyndigheten i Stockholms län* framhåller att utredningsverksamheten inte bör spridas på alltför många enheter om den skall vara effektiv. Myndighetens uppfattning är att endast ärenden av enkel beskaffenhet bör utredas vid närpolisområdena. Förundersökningsledarskapet bör enligt myndigheten utövas av ett fåtal specialister.

2.2.3 Problemororienterat arbetssätt

Rapporten

Det problemorienterade arbetssättet ska genomsyra all polisverksamhet. I rapporten konstateras att det problemorienterade arbetssättet uppfattas på olika sätt i olika polismyndigheter. Det problemorienterade arbetssättet infördes formellt i polisorganisationen innan polisen fick utbildning på området. Arbetssättet infördes samtidigt med närpolisverksamheten, vilket har inneburit att det problemorienterade arbetssättet kommit att förknippas med närpolisverksamheten. Det faktum att utbildningsinsatserna koncentrerats till närpolischeferna och närpoliserna förstärker bilden av att det problemorienterade arbetssättet hör samman med närpolisorganisationen.

Revisorerna påpekar att problemorienterat arbetssätt tycks betyda olika saker i olika delar av landet och för olika poliser. Inte minst mellan stora och små städer skiljer sig tolkningen av det problemorienterade arbetssättet åt.

Av en undersökning som revisorerna genomfört framgår att utbildningen i det problemorienterade arbetssättet varierar mellan polismyndigheterna. Inte alla poliser har fått lika mycket utbildning i problemorienterat arbetssätt. Revisorerna konstaterar vidare att det problemorienterade arbetssättet saknar innehåll för vissa poliser. Man saknar metoder för att arbeta problemorienterat.

Enligt revisorernas uppfattning har det faktum att det problemorienterade arbetssättet i stort sett uteslutande kommit att förknippas med närpolisverksamhet försvårat arbetet med att introducera arbetssättet i den övriga verksamheten. Revisorerna menar att det är nödvändigt att samtliga poliser, oberoende av arbetsuppgifter och ålder, ges utbildning i problemorienterat arbetssätt om detta skall få någon praktisk effekt. Revisorerna anser att utbildningen i det problemorienterade arbetssättet inte har varit tillräcklig.

Remissinstanserna

Remissinstanserna stöder revisorernas slutsats att införandet av det problemorienterade arbetssättet inte har varit problemfritt. *Rikspolisstyrelsen* bedömer att den kunskapsförmedling som gäller det problemorienterade arbetssättet

tet är effektiv men att den ger resultat först på lite längre sikt. *Polismyndigheten i Blekinge* delar revisorernas uppfattning att det problemorienterade arbetssättet fått begränsat genomslag. *Brottsförebyggande rådet* framhåller att många poliser deltagit i utbildningar i problemorienterat arbetssätt utan att för den skull använda det.

2.2.4 Revisorerna

Remissinstanserna stöder förslaget om förstärkt utbildning i utredningsverksamhet. Remissinstanserna har även betonat betydelsen av erfarenhet av utredningsarbete för att poliser skall bli duktiga utredare. Revisorerna anser också att erfarenhet är viktig för att poliser skall kunna bli duktiga utredare. Dock anser revisorerna att de poliser som arbetar med utredningar måste ha god utbildning, inte minst i utredningsmetoder, för att kunna tillgodogöra sig den erfarenhet de får i det löpande arbetet. Revisorerna konstaterar att polismyndigheterna själva beslutar om hur mycket pengar som skall satsas på utbildning. Detta leder till att utbildningssatsningar inte görs i lika stor utsträckning i hela landet. Revisorerna anser att situationen är otillfredsställande.

Revisorernas förslag om specialisering av utredningsverksamheten inom närpoliserna har mött skilda reaktioner av remissinstanserna. Revisorerna motiverade sitt förslag till specialisering med att det skulle förbättra kvaliteten på förundersökningarna. Vissa av remissinstanserna har menat att det skulle innebära en återgång till den äldre ordningen då man hade utredningsenheter inom polisen. Förslaget skulle därmed inte ligga i linje med närpolisreformens syfte.

Det finns olika sätt att organisera verksamheten inom närpolisområdena. Samma organisationsform passar inte alla områden. Revisorerna anser dock att det i stora närpolisområden kan vara motiverat att koncentrera utredningarna till vissa närpoliser.

Revisorernas uppfattning att utbildningen i problemorienterat arbetssätt inte fått genomslag i polisorganisationen får stöd av remissinstanserna. Revisorerna anser även att utbildningen i problemorienterat arbetssätt varit otillräcklig. Även denna uppfattning får stöd av remissinstanserna. Rikspolisstyrelsen menar dock i sitt remissvar att det problemorienterade arbetssättet ger resultat först på sikt. Revisorerna menar att frågan om det problemorienterade arbetssättet förtjänar fortsatt uppmärksamhet.

Vid Brottsförebyggande rådet pågår en utvärdering av närpolisverksamheten. Där ingår även en studie av det problemorienterade arbetssättet. Den centrala frågeställningen är i vilken omfattning brott och andra problem åtgärdas utifrån ett problemorienterat arbetssätt och vilka eventuella hinder som finns för ett sådant arbetssätt. Studien, som kommer att presenteras i juli år 2000, förväntas ge en bild av hur det problemorienterade arbetssättet har utvecklats.

Riksdagens revisorer föreslår

- att Rikspolisstyrelsen ges i uppdrag att i samarbete med Polishögskolan utforma förslag till förstärkt utbildning i förundersökningsverksamhet.

Vidare bör Rikspolisstyrelsen och Polishögskolan gemensamt utarbeta en modell för hur rekryteringen till utbildningen ska se ut för att utbildningssatsningarna skall göras över hela landet och för att de poliser med störst fallenhet för förundersökningsarbete rekryteras till utbildningarna.

- att Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen tillsammans undersöker hur närpolisen bör arbeta för att höja kvaliteten på förundersökningarna.
- att regeringen senast år 2001 informerar riksdagen om hur det problemorienterade arbetssättet har utvecklats inom polisorganisationen.

2.3 Kvalitetshöjande åtgärder för åklagarnas verksamhet

Åklagarna deltar i egenskap av förundersökningsledare i förundersökningsarbetet, framför allt i ärenden av allvarligare slag. I enklare ärenden övertar åklagaren oftast utredningen i samband med att beslut i åtalsfrågan fattas.

2.3.1 Samverkan mellan åklagarkamrar och tingsrätter

Rapporten

I rapporten framhåller revisorerna betydelsen av att rättsväsendets myndigheter samverkar. Samverkan är nödvändig för att påskynda handläggningen av ärenden och hålla kostnaderna för verksamheten nere.

Revisorerna menar att mycket tyder på att polisen och åklagarna har anpassat sitt arbetssätt och samarbete till den nya organisationen. En åklagare vid varje kammare har utsetts till mentor med uppgift att ansvara för samarbetet mellan kammarens åklagare och närpolisen. I allmänhet har arbetet lagts upp så att varje närpolisområde har en särskilt utsedd s.k. undermentor som svarar för utvecklingsarbetet inom närpolisområdet. Undermentorerna genomför utbildning i förundersökningsmetod. De ger också råd i ärenden där polisen är förundersökningsledare. Enligt vad som framkommit i granskningen har mentorssystemet visat sig vara bra även för att kompensera för det geografiska avstånd som uppstått mellan polis och åklagare genom åklagarnas omorganisation. Såväl polis som åklagare menar att systemet med mentorer fungerar bra. Dock saknar vissa poliser och åklagare den dagliga kontakt som man tidigare hade mellan yrkesgrupperna. Andra poliser och åklagare menar att samarbetet har blivit mer strukturerat då åklagaren besöker polisen med viss regelbundenhet. Praktiska problem, såsom svårigheter att själv kunna titta på beslagtaget gods, framhålls av en del åklagare.

I granskningen har vidare framkommit att många åklagare anser att det är tidsödande att resa till omkringliggande tingsrätter för att delta i förhandlingar. Kamrar som arbetar mot många tingsrätter måste också ägna tid åt att planera åklagarnas förhandlingsdagar. Det har också framkommit att samarbetet mellan åklagarna och tingsrätterna inte alltid fungerar när det gäller att planera förhandlingsdagar och tider för åklagarbundna mål.

Revisorerna menar att en vidgad administrativ samverkan mellan tingsrätter och åklagare är motiverad. Exempelvis bör förhandlingsdagar bestämmas

av åklagarkamrarna och tingsrätterna gemensamt. Revisorerna menar att tingsrätterna tillsammans med åklagarkamrarna bör planera sin verksamhet så att antalet resor för åklagarna blir så litet som möjligt.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser som har kommenterat samverkansformerna mellan åklagarkamrarna och tingsrätterna förordar utökat samarbete. Några remissinstanser presenterar också förslag till förändringar.

Justitieombudsmannen menar att det som framkommit i granskningen av åklagarnas arbetsformer i relation till tingsrätterna är av den arten att en översyn av arbetsformerna framstår som påkallad. *Södra Roslags tingsrätt*, *Domstolsverket*, *Riksåklagaren* samt *Åklagarmyndigheterna i Malmö* och *Göteborg* förordar ökad samverkan mellan åklagare och tingsrätter. *Stockholms tingsrätt* menar att förslaget att samverkan ska öka är praktiskt ogörligt. Man menar att det måste vara tingsrätten som slutligen bestämmer över arbetet i domstolen.

Domstolsverket pekar på möjligheten av ett system där man lottar sessioner i stället för mål på domarna. Det skulle göra det möjligt för de flesta åklagare att ha sina egna mål. *Nacka tingsrätt* menar att åklagaren i brottmål som inte är av ett alltför komplicerat slag redan på brottsplatsen eller i nära anslutning till denna skulle kunna utfärda stämning och kalla tilltalade och eventuella målsägande och vittnen direkt till förhandling inför tingsrätten på en tid som står till åklagarens förfogande. Detta skulle enligt tingsrätten kunna påskynda handläggningen. *Södra Roslags tingsrätt* pekar på möjligheten att införa regler som tillåter åklagarna att själva stämma och kalla till förhandling i brottmål. *Polismyndigheten i Örebro län* menar att en polisiär talerätt vid domstol skulle göra förundersökningsledarskapet och processandet tydligare.

2.3.2 Åklagarnas arbetsformer

Rapporten

I granskningen har framkommit att åklagarna mera sällan än tidigare följer sina mål till tingsrätten. En anledning till att man lämnar över mål till en annan åklagare är att antalet resor till tingsrätter som ligger utanför den ort där kammaren är placerad ska minska. I revisorernas enkätundersökning framförs synpunkten att åklagarna presterar sämre under rättegången i de mål där de inte själva varit förundersökningsledare. Domarna menar att rättegångarna blir sämre genom att åklagarna inte har sina egna mål i tingsrätten. De menar också att åklagarna har dålig kännedom om förhållanden på orten. Åklagarna menar att deras arbete skulle underlättas om de följde sina egna mål till tingsrätten. Vidare anser de att resorna till olika tingsrätter tar tid från egentligt åklagararbete. Synpunkterna stöds av intervjuer med åklagare.

Revisorerna menar att kritiken är så allvarlig att åklagarnas arbetsformer bör ses över. Enligt revisorerna talar mycket för att åklagarna i större ut-

Remissinstanserna

Justitiedepartementet framhåller att det i vissa fall kan vara ändamålsenligt att i komplicerade brottmålsärenden binda ärendet till den åklagare som varit förundersökningsledare. Det är enligt departementet Riksåklagarens uppgift att fortlöpande se över verksamheten inom åklagarväsendet och se till att resurserna används på ett effektivt sätt. *Riksåklagaren* påpekar att en översyn av åklagarnas arbetsformer i många hänseenden redan är påbörjad. Det fortsatta arbetet kommer enligt riksåklagaren att bedrivas med hänsyn till revisorernas synpunkt. *Polisförbundet* menar att samverkan mellan åklagare och polis huvudsakligen kommit till uttryck genom ökad samverkan mellan myndigheternas ledningar.

Stockholms och Södra Roslags tingsrätter menar att de möjligheter som finns för åklagarna att följa sina egna mål är tillräckliga. *Åklagarmyndigheten i Västerås* menar att vissa negativa effekter kan uppkomma om flera åklagare befattar sig med ett mål, men menar att en återgång till geografiska uppdelningar skulle minska flexibiliteten och effektiviteten. *Åklagarmyndigheterna i Malmö och Göteborg* samt *Svenska Advokatsamfundet* anser att det är önskvärt att åklagarna har egna mål i större utsträckning än vad som nu är fallet. *Åklagarmyndigheterna i Malmö och Göteborg* menar också att samverkan mellan åklagare och tingsrätt är en förutsättning för att åklagarna i högre utsträckning ska kunna ha sina egna mål i tingsrätten. *Södra Roslags tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Västerås* och *Svenska Advokatsamfundet* understryker att en åklagare inte alltid bör arbeta mot samma domare.

2.3.3 Revisorerna

I granskningen har framkommit synpunkter som tyder på att det finns behov av ökad samverkan mellan åklagarkamrarna och tingsrätterna. Det kan gälla vilka mål som ska sättas ut och hur förhandlingsdagarna ska ligga. Flertalet av de remissinstanser som kommenterat frågan anser också att ett utvidgat samarbete mellan åklagarkamrarna och tingsrätterna är önskvärt. Efter åklagarväsendets omorganisation är åklagarna placerade vid färre antal orter. Revisorerna konstaterar att avsikten när omorganisationen beslutades var att också antalet tingsrätter skulle minska. Antalet orter med tingsrätt är dock i stort sett oförändrat. Detta förhållande, liksom den kritik som framkommit i granskningen och som fått stöd hos många remissinstanser, motiverar enligt revisorernas mening att formerna för samverkan mellan åklagarkamrarna och tingsrätterna blir föremål för översyn.

Flera av de åklagare som intervjuats under granskningen har riktat kritik mot det nya arbetssätt som följer med centraliserad verksamhet. Kritik framförs mot många resor och mot svårigheten att med den nya organisationen följa målen till tingsrätten. Revisorerna konstaterar att remissinstanserna har olika syn på hur åklagarkamrarna bör fördela sina mål mellan åklagarna. Det finns också olika uppfattningar om hur man ska fördela tingsrätterna mellan

de olika åklagarna vid de kamrar som arbetar mot mer än en tingsrätt. Revisorererna menar dock att den kritik som har riktats mot åklagarnas arbetsformer är allvarlig. Kritiken stöds också av vissa remissinstanser. En översyn av åklagarnas arbetsformer är enligt revisorerernas uppfattning därför motiverad.

Revisorererna menar att frågan om åklagarnas arbetsformer hänger samman med frågan om samverkan mellan åklagarkamrar och tingsrätter. Om åklagarnas arbetsformer ska kunna förändras kan det i många fall vara nödvändigt att även tingsrätternas sätt att planera sitt arbete ändras. Översynen av samverkan mellan åklagarkamrar och tingsrätter bör därför också innefatta åklagarnas arbetsformer.

Revisorererna föreslår

- att en utredning tillsätts för att se över åklagarnas arbetsformer och åklagarkamrarnas samverkan med tingsrätterna.

2.4 Rättsväsendets ekonomi

Rapporten

Varken polisens eller åklagarnas medelsförbrukning har minskat på något bestående sätt under 1990-talet. För polisens del beror det på att polisen under tider av besparingar har använt tidigare års anslagssparande och utnyttjat anslagskrediten. Även åklagarna har utnyttjat tidigare anslagssparande och sin anslagskredit. Åklagarorganisationen har också fått särskilt tillskjutna medel som motsvarade besparingskraven. Besparingar och tillskjutna medel har därför tagit ut varandra.

Varken polisen eller Regeringskansliet har kunnat redovisa någon tillförlitlig sammanställning av polisens kostnader uppdelade på utgifter för investeringar och lokaler före budgetåret 1993/94. Revisorererna anser att regeringen bör presentera längre tidsserier i budgetpropositionen för att därigenom förbättra riksdagens möjligheter att följa kostnadsutvecklingen inom rättsväsendet.

Remissinstanserna

Justitiedepartementet delar revisorerernas uppfattning att möjligheterna att i budgetpropositionen följa rättsväsendets ekonomiska utveckling kan förbättras. Departementet påpekar dock att beräkningar av anslagsbelopp har förändrats i flera fall. Justitiedepartementet menar att förändringarna gör att en jämförelse längre tillbaka i tiden än 1996 är förenad med tolkningsproblem. *Domstolsverket* menar att det för en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen krävs en omfattande analys av olika förändringar som inträffat under den valda perioden. Verket anser att värdet av redovisningen måste vägas mot det arbete som det innebär att ta fram den. *Brottsförebyggande rådet* instämmer i uppfattningen att statsmakternas beslutsunderlag måste förbättras.

Av remissinstanserna får revisorerna i princip stöd för sitt krav på bättre möjligheter för riksdagen att följa kostnadsutvecklingen inom rättsväsendet. Det är enligt revisorernas mening viktigt att riksdagen förses med ett rättvisande beslutsunderlag. Den information om den ekonomiska utvecklingen som lämnas i budgetpropositionen är enligt revisorernas uppfattning inte tillräcklig. Två remissinstanser anger att det är svårt att ge en rättvisande bild av utvecklingen. De menar att beräkningarna av anslagsbelopp har förändrats, vilket gör att jämförelser som ligger längre tillbaka i tiden är förenade med tolkningsproblem.

I revisorernas rapport finns en redovisning av förbrukningen för polisen, åklagarna och rättsväsendet som helhet under 1990-talet. Revisorerna anser att en redovisning av kostnadsutvecklingen under de senaste tio åren för rättsväsendets olika delar bör lämnas i regeringens budgetpropositioner.

Riksdagens revisorer föreslår

- att regeringen i samband med budgetpropositionen redovisar kostnadsutvecklingen inom rättsväsendets olika delar under de senaste tio åren.

2.5 Bedömningar av effekter av organisationsförändringar

Rapporten

Riksdagens revisorers granskning av nedläggningen av häktet i Östersund (1997/98:7) är en uppföljning av ett tidigare förslag till riksdagen (förs. 1996/97:RR7). I den tidigare granskningen konstaterade revisorerna att det underlag som låg till grund för regeringens beslut att lägga ned häktet i Östersund var ofullständigt och missvisande då det inte täckte de samhällsekonomiska konsekvenserna. Vidare framkom i granskningen att det var osäkert om nedläggningen av häktet i Östersund skulle vara samhällsekonomiskt lönsam.

Sedan häktet i Östersund lagts ned förvaras de häktade främst vid häktet i Härnösand. Polisen i Östersund reser till häktet för att hålla förhör i samband med utredningar. Häktet i Härnösand transporterar den häktade till tingsrätten i Östersund för förhandlingar. Härnösand ligger ca 25 mil från Östersund.

Revisorernas uppföljning visar att nedläggningen av häktet innebar en vinst för kriminalvården. Till stor del beror det på att man hade överkapacitet och höga kostnader vid häktet i Östersund samt att överkapacitet förelåg även i Härnösand. Sammantaget överensstämmer den samhällsekonomiska beräkningen förhållandevis väl med revisorernas tidigare beräkning. Jämfört med de tidigare beräkningarna har dock kostnaderna för resor blivit betydligt lägre. Däremot har flera personer blivit arbetslösa eller pensionerade än vad revisorerna tidigare hade räknat med.

Åsikterna om hur nedläggningen av häktet i Östersund påverkat verksamheten skiljer sig åt mellan representanter för rättsväsendet i Östersund och representanter för rättsväsendet i Härnösand. Representanter för rättsväsendets myndigheter i Östersund anser att nedläggningen av häktet har inneburit

betydande försämringar för verksamheten. Man menar bl.a. att utredningarna och säkerheten blivit sämre. Vid häktet och transporttjänsten i Härnösand anser man inte att häktade från Östersundsområdet behandlas annorlunda än andra häktade. Den enda skillnaden är, enligt tjänstemän vid häktet, att häktade från Östersundsområdet får färre besök av anhöriga.

För polisen har nedläggningen lett till ökade kostnader för hyror, arrestbevakning och resor, vilket har givit mindre utrymme för operativt polisarbete. Förhållandet att färre häktas har inneburit en besparing för kriminalvården till följd av häktesnedläggningen. Häktade från Östersundsområdet får inte lika ofta besök av sina anhöriga som övriga häktade. De har även sämre möjligheter att träffa sin advokat. Det finns risk för att utredningskvaliteten har försämrats efter nedläggningen. Detta innebär enligt revisorerna att vinsten för staten och samhället i övrigt kan diskuteras. Revisorerna anser att effekterna för utredningskvaliteten förtjänar fortsatt uppmärksamhet.

Remissinstanserna

Rikspolisstyrelsen instämmer i allt väsentligt i revisorernas slutsatser. *Åklagarkammaren i Östersund* och *Polismyndigheten i Jämtland* anser att rapporten i stort ger en riktig bild av nedläggningens effekter. *Åklagarmyndigheten i Sundsvall* menar att det är svårt att bedöma det som framförs i rapporten vad beträffar utredningsarbetet och åklagararbetet.

Rikspolisstyrelsen anser att man inom polisen borde ha kunnat påvisa de totala ekonomiska konsekvenserna för polisen på ett tydligare sätt och på så sätt givit statsmakterna ett tillfredsställande beslutsunderlag. Man menar att kompetensen inom polisen att utföra ekonomiska kalkyler bör höjas. Vidare anges att revisorernas rapport är av stort intresse som metodologisk förebild. Därför kommer rapporten att spridas till samtliga myndigheter i polisväsendet. *Kriminalvårdsstyrelsen* anser att den tveksamhet som revisorerna givit uttryck för i sin tidigare rapport undanröjts då rapporten redovisar ett positivt ekonomiskt utfall för staten som helhet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att det är oacceptabelt att nedskärningar inom polisen leder till bättre ekonomi för kriminalvården.

Enligt *Riksåklagaren* är det en fördel om häkten finns på de orter där åklagarverksamhet bedrivs. *Kriminalvårdens regionkansli i Härnösand* anger dock att häktesverksamheten i regionen har anpassats till de nya förhållandena efter det att häktet lagts ned.

Åklagarmyndigheten i Sundsvall håller med revisorerna om att utredningskvaliteten förtjänar fortsatt uppmärksamhet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att nedläggningen av häktet i Östersund medför en så väsentlig försämring av rättssäkerheten att beslutet måste omprövas. *Norra avdelningen av Sveriges Advokatsamfund* anser att nedläggningen av häktet vid en samlad bedömning medför en oacceptabel försämring av rättsverksamheten i Jämtlands län. Man menar att de påtalade försämringarna av utredningskvaliteten och försvararnas försämrade möjligheter att träffa sina klienter är särskilt allvarliga.

Som framgår av remissvaren finns olika uppfattningar om revisorernas slutsatser i rapporten. Dock är det tydligt att en uppföljning av det slag som den revisorerna genomfört är intressant för berörda parter.

I revisorernas tidigare förslag till riksdagen (förs. 1996/97:RR7) om ekonomiska konsekvensanalyser påpekar revisorerna att förekomsten av ekonomiska konsekvensanalyser underlättar uppföljning och utvärdering och möjliggör ökad insyn i det offentliga beslutsfattandet. Revisorerna menar att regeringen måste ställa krav på underlag av god kvalitet inför beslut om att förändra eller ompröva statligt finansierad verksamhet. Revisorerna anser att kravet på ett beslutsunderlags innehåll och omfattning måste ställas i relation till de effekter ett beslut kan förväntas få. Det innebär att den som fattar beslut från fall till fall måste pröva om ekonomiska konsekvensanalyser skall ligga till grund för ett beslut. Revisorerna föreslår att regeringen för riksdagen redovisar för vilken typ av beslut regeringen har för avsikt att fortsättningsvis utarbeta ekonomiska konsekvensanalyser.

Man anger vidare att i de fall regeringen ställer krav på förkalkyler bör man även ange krav på efterkalkyler. Revisorerna föreslår att regeringen i myndigheternas regleringsbrev preciserar sina krav på efterkalkyler.

Utskottet anser i sitt betänkande (bet. 1996/97:JuU14) att det inte är meningsfullt att ställa generella krav på ekonomiska konsekvensanalyser. Utskottet påpekar dock att värdefull erfarenhet kan tas till vara genom efterkalkyler, vilket även kan minska kostnaderna för kalkyler i framtiden. Efterkalkyler kan ge erfarenheter som bidrar till att förbättra framtida kalkyler. Även riksdagens möjligheter att följa upp och utvärdera de beslut som fattats av regeringen underlättas om efterkalkyler utarbetas.

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.

3. Revisorernas förslag

1999/2000:RR7

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.1 anför om förundersökningarnas kvalitet
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anför om kvalitetshöjande åtgärder för polisens verksamhet
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anför om kvalitetshöjande åtgärder för åklagarnas verksamhet
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anför om rättsväsendet ekonomi
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.5 anför om bedömningar av effekter av organisationsförändringar.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson, revisionsdirektören Anna Aspegren (föredragande) och byrådirektören Carin Khakee (föredragande).

Stockholm den 4 november 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Anna Aspegren

Carin Khakee



Organisations- förändringar inom rättsväsendet

1998:39 (4)

Förord

1999-06-16

Riksdagens revisorers granskning av organisationsförändringar inom rättsväsendet har initierats av justitieutskottet. Utskottet efterfrågade en granskning av förändringarna och en beskrivning av hur rättsväsendets olika myndigheter samverkar.

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 Norrtäljes, Linköpings, Motalas och Sundsvalls tingsrätter 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 enkätundersökning kartlagt vissa yrkesgruppers uppfattningar om förundersökningarnas kvalitet. Genom enkäter har också undersökts hur de intagna på anstalt uppfattar bl.a. polisens och åklagarnas förundersökningsarbete. Revisorerna har därutöver diskuterat ett rapportutkast med rikspolischefen, riksåklagaren med medarbetare samt statssekreteraren på Justitiedepartementet med medarbetare. De synpunkter som därvid framförts har beaktats i rapporten.

En utförlig beskrivning av rättsväsendet i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län kan rekvireras från revisorernas kansli.

Föreliggande rapport har utarbetats av revisorernas tredje avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Conny Öhman (s), Ulf Kristersson (m), Ann-Kristine Johansson (s) och Rolf Olsson (v).

Ansvariga vid revisorernas kansli har revisionsdirektör Anna Aspegren och förste byråsekreterare Carin Khakee varit. Även kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson, tf. utredningschefen Allan Read och fil. stud. Johan Krabb har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas genom en skrivelse till riksdagen.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat hur polis- och åklagarväsendet på central, regional och lokal nivå är organiserat och hur rättsväsendets prestationer varierar mellan de län som granskats speciellt. I granskningen kartläggs sambanden mellan prestationer och organisationsform, ekonomi samt övriga förutsättningar. I granskningen ingår framför allt polis- och åklagarväsendet, men även tingsrätternas och häktenas organisation berörs.

Granskningen

Av granskningen framgår att medelsförbrukningen trots besparingskrav har ökat för rättsväsendet under 1980- och 1990-talen med undantag av en viss nedgång i mitten på 1990-talet. Omfördelningar inom polis- och åklagarväsendets anslag har genomförts. Detta har inneburit att vissa delar av verksamheten har ålagts större besparingar än andra. Exempelvis har personalkostnaderna inom polisen mätt i fasta priser minskat med drygt 5 procent mellan budgetåren 1993/94 och 1998. Samtidigt har kostnaderna för investeringar och lokaler ökat. Revisorerna konstaterar dock att det varit svårt att få en bild av den ekonomiska utvecklingen inom polis- och åklagarväsendet.

Omorganisationerna inom polis- och åklagarväsendet har genomförts vid olika tidpunkter och har uppvisat olika grad av centralisering och decentralisering. Olika län har också genomfört de nya organisationerna på olika sätt och i olika grad. I länen har man anpassat sin organisation efter bl.a. lokala förutsättningar, geografiska förhållanden, befolkning och personalsituation. I vissa fall är förändringarna i praktiken små. Ett tydligt exempel på hur länen har organiserat verksamheten på olika sätt är införandet av närpolisen. I granskningen har framkommit att det vid genomförandet av närpolisreformen inte fanns tillräckliga riktlinjer för hur reformen skulle genomföras. Revisorerna menar att det är viktigt att regeringen lämnar riktlinjer för hur en omorganisation av denna storlek skall genomföras. Inom ramen för dessa riktlinjer skall det sedan vara möjligt att anpassa organisationen till lokala förhållanden.

I samband med att omorganisationerna genomfördes och att besparingskrav ställdes på verksamheterna sjönk de prestationer inom polis- och åklagarväsendet som rör brottsutredningsverksamheten. Revisorerna menar dock att prestationerna borde ha återgått till den nivå som uppnåddes före reformerna eller ha förbättrats.

Polisens och åklagarnas prestationer mäts i stort sett uteslutande i kvantitativa mått. Prestationsmått är inte entydiga och det saknas kvalitetsmått i polisens resultatredovisning. I modellen redovisas snarare polisens prestationer än polisens resultat. Vidare saknas mått som belyser hur det problemorienterade arbetssättet fungerar. Revisorerna menar att det finns risk för att rättssäkerhetsfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt eftersom kvalitativa mått i stort sett saknas.

I granskningen av rättsväsendet i de tre länen har det framkommit vissa skillnader när det gäller prestationer. Det har inte varit möjligt att härleda dessa skillnader till vilken organisation man valt i länet. En mängd andra

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

faktorer påverkar också prestationerna och det finns därför inte någon möjlighet att utifrån resultatet av granskningen dra slutsatsen att en bestämd organisationsform är bättre än en annan.

Ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. För att få en uppfattning om huruvida kvaliteten har förändrats under 1990-talet har fyra enkätundersökningar genomförts. Enkäterna har riktats till domare, offentliga försvarare, utredare vid försäkringsbolag och intagna på anstalt. Många domare, försvarare och utredare anser att förundersökningarnas kvalitet blivit sämre under 1990-talet medan endast ett fåtal menar att förundersökningarnas kvalitet har blivit bättre. Revisorerna ser allvarligt på den kritik mot förundersökningarnas kvalitet som framkommit i granskningen. Revisorerna har också genomfört en undersökning av handläggningstiderna för samtliga anmälningar under 1997 avseende personer födda 1973 som är skäligen misstänkta för misshandel i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Av de 341 ärenden som ingick i undersökningen lades 57 procent ned och 24 procent handlades fortfarande av polis eller åklagare vid undersökningstillfället i augusti 1998. Undersökningen visar också att handläggningstiderna är anmärkningsvärt långa. Revisorerna menar att förundersökningsverksamheten måste ses som en helhet och att tillsynen där endast kvalitetsfrågor och handläggningstider beaktas inte är tillräcklig.

Utredningsverksamheten har decentraliserats i samband med närpolisreformen. Specialiseringen inom närpolisområdena och utbildningen av närpoliserna varierar mellan olika polismyndigheter. Revisorerna menar att utredningskvaliteten skulle öka och handläggningstiderna bli kortare om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisområdena genomfördes. En ökad satsning på utbildning av de poliser som arbetar med utredningar skulle också förbättra utredningarnas kvalitet. Granskningen har också visat att det problemorienterade arbetssättet inte fått genomslag i all polisverksamhet, utan har i stort sett uteslutande kommit att förknippas med närpolisverksamhet. Arbetet med att introducera arbetssättet i den övriga verksamheten har därmed försvårats.

I granskningen har framkommit kritik mot att åklagarna inte har sina egna mål i tingsrätten. Kritiken har framförts av domare och av åklagare. Vissa domare menar att åklagarna presterar sämre under rättegången i de mål där de inte själva har varit förundersökningsledare. Många åklagare menar att det är tidskrävande att läsa in andras mål, och att de också känner sig mer oengagerade i rätten när de har någon annan åklagares mål. Revisorerna menar att mycket talar för att åklagarna i större utsträckning bör ha sina egna mål i tingsrätten.

Förslag

Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur rättsväsendets utgifter med fördelning på de olika anslagen inom utgiftsområdet utvecklats under de senaste tio åren.

Revisorerna föreslår också att utredningsarbetet specialiseras inom närpolisområdena. Revisorerna föreslår vidare att utbildningen av de poliser som

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

arbetar med brottsutredningar förstärks. Revisorerna menar att det är nödvändigt att samtliga poliser, oberoende av arbetsuppgifter och ålder, ges utbildning i det problemorienterade arbetssättet om detta skall kunna få någon praktisk effekt. Revisorerna föreslår också att tillsynen förstärks både över polisens förundersökningsarbete och åklagarnas förundersökningsledarskap.

Revisorerna menar vidare att åklagarnas arbetsformer bör ses över och att en vidgad administrativ samverkan mellan åklagarkamrarna och tingsrätterna är motiverad.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Granskningens bakgrund och inriktning

Riksdagens revisorer beslutade i mars 1998 att granska hur verksamheten hos rättsväsendets myndigheter och samverkan dem emellan har påverkats av myndigheternas organisation. Beslutet har sitt ursprung i en framställan från justitieutskottet. Utskottet uttryckte intresse för de skilda utvecklingstendenser inom rättsväsendet som innebär att man inom samma myndighetsområde samtidigt centraliserar och decentraliserar verksamhet. Enligt utskottet har syftet med omorganisationerna varierat. I vissa fall har man angett besparingsbehov som motiv, medan verksamhetsbehov legat till grund för andra omorganisationer. En kombination av dessa motiv har också förekommit. Utskottet uttryckte en önskan om en granskning av förändringarna samt en beskrivning av hur rättsväsendets olika myndigheter samverkar.

Syfte och metoder

Syftet med granskningen är att visa hur rättsväsendet på central, regional och lokal nivå är organiserat och hur rättsväsendets prestationer varierar mellan de län som granskningen omfattar. I granskningen kartläggs sambanden mellan prestationer och organisationsform, ekonomi samt övriga förutsättningar. I granskningen ingår framför allt polis- och åklagarväsendena, men även tingsrätternas och häktenas organisation berörs. Granskningen av polis- och åklagarväsendena centralt bygger på riksdagstryck, årsredovisningar, anslagsframställningar samt intervjuer med bl.a. företrädare för Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. Rättsväsendet i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län granskas bl.a. vad avser närpolisreformens genomförande, åklagarnas omorganisation samt myndigheternas ekonomi och prestationer. Granskningen av förhållandena i länen bygger på intervjuer med poliser, åklagare och domare, studiebesök samt genomgång av handlingsplaner och annat skriftligt material.

Granskningen omfattar också en kartläggning av förundersökningsarbetet i de tre länen. Ett antal polisanmälningar har följts genom rättsväsendet. Vidare har revisorerna genom en enkätundersökning kartlagt vissa yrkesgruppers uppfattningar om förundersökningarnas kvalitet. Genom enkäter har också undersökts hur de intagna på anstalt uppfattar bl.a. polisens och åklagarnas förundersökningsarbete.

Avgränsningar

Sedan den 1 januari 1999 handläggs skattebrottsutredningar av skattemyndigheterna. Skattemyndigheten överlämnar sin utredning till åklagaren som avgör huruvida åtal skall väckas eller inte. Skattebrottsmyndigheterna får också utföra förutredningar, förenklade brottsutredningar och spaning. Ekobrotten handläggs sedan den 1 juni 1998 i storstadslänen av Ekobrottsmyndigheten. För övriga län samordnar Ekobrottsmyndigheten under Riksåklagaren åklagarväsendets verksamhet som rör ekobrott. På Ekobrottsmyndigheten arbetar både poliser och åklagare.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Båda dessa utredningsorganisationer är nya. Revisorerna anser därför att det inte har varit möjligt att granska hur kontakterna mellan polis, åklagare, Ekobrottsmyndigheten och skattemyndigheterna fungerar. Det är också för tidigt att söka bedöma effekterna för åklagarväsendet av förhållandet att Ekobrottsmyndigheten är en myndighet med en myndighetschef som när det gäller administrativa frågor har samma ställning som riksåklagaren.

Ett uppmärksammat problem är delgivning av stämning eller kallelse till förhandling i brottmål. Domstolsverket genomförde en undersökning under april och maj 1998 av 20 tingsrätter (skrivelse till Justitiedepartementet, Dnr 267–1998). Av samtliga huvudförhandlingar ställdes 26 procent in. Av det totala antalet inställda förhandlingar ställdes drygt en tredjedel in samma dag. Av dessa ställdes 33 procent in p.g.a. att tilltalad, målsägande eller vittne inte gått att nå för delgivning. Revisorerna har för avsikt att genomföra ett informationsbesök under 1999 som avser delgivning. Frågor som rör delgivning tas därför inte upp i rapporten.¹

Rapportens uppläggning

I rapportens första del redogör revisorerna för polis- och åklagarväsendena vad avser mål, personal, organisation, ekonomi och prestationer. Vad gäller tingsrätterna och häktena omfattar beskrivningen främst deras geografiska placering och organisation. När det gäller tingsrätterna behandlas också frågan hur verksamheten påverkats av omorganisationerna av polis- och åklagarväsendena.

I rapportens andra del presenteras en sammanfattning av granskningsresultatet av verksamheterna i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. För varje län beskrivs framför allt hur polis- och åklagarverksamheterna är organiserade, deras ekonomi och prestationer, men också vissa förhållanden vad gäller tingsrätter och häkten i länen. Samarbetet mellan polis, åklagare och tingsrätt beskrivs också. Hela granskningsresultatet från länen kan rekvireras från revisorernas kansli.

I rapportens tredje del behandlas polisens och åklagarnas prestationer, framför allt i de tre länen. Förundersökningarnas kvalitet ägnas särskild uppmärksamhet. Här presenteras också resultatet av kartläggningen av förundersökningsarbetet och de fyra enkätundersökningar som genomförts. Revisorernas överväganden och förslag återfinns i rapportens fjärde del.

¹ Revisorerna har hösten 1999 beslutat att inte genomföra något informationsbesök avseende delgivning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Del 1 Rättsväsendet i reformer och siffror

Med begreppet rättsväsendet avser revisorerna i denna rapport polis- och åklagarväsendena (inklusive Ekobrottsmyndigheten), domstolsväsendet och kriminalvården. Polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet och kriminalvården går ibland under benämningen rättskedjan. Riksrevisionsverket har i en rapport motiverat förekomsten av begreppet med att det är dessa myndighetsområden som är direkt inblandade i handläggningen av ärenden från brottanmälan till kriminalvårdspåföljd (RRV 1996). Verket menar att ansvaret för att beivra brott på ett snabbt och rättssäkert sätt skapar ett beroende mellan myndigheterna. I och med att myndigheterna ansvarar för olika delar av brottsbekämpningen förutsätts informationsutbyte, viss gemensam planering och samarbete. Kritiker till rättskedjebegreppet menar att domstolsväsendet inte bör räknas in i rättskedjan. Domstolarnas uppgift är inte att beivra brott, utan att lösa tvister. I tvisten är den tilltalade och åklagaren jämbördiga parter inför domstolen. Domstolens uppgift är inte att fälla den tilltalade.

Andra definitioner av rättsväsendet är möjliga. En vidare definition innebär att samtliga de myndigheter som lyder under Justitiedepartementet, dvs. också bl.a. Justitiekanslern, Datainspektionen, Brottsförebyggande rådet och Brottsoffermyndigheten innefattas i rättsväsendet. En tredje möjlighet är att till rättsväsendet hänföra de verksamheter som hör till utgiftsområde 4 enligt indelningen av statsbudgets utgifter i utgiftsområden. Utgiftsområde 4 omfattar polisväsendet, åklagarväsendet, domstolsväsendet, kriminalvården, rätts hjälpen, kronofogdemyndigheterna, Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Gentekniknämnden, Brottsoffermyndigheten och de allmänna advokatbyråerna.

Är rättsväsendet en enhet?

Rättsväsendet har sedan 1997 ett gemensamt övergripande mål och ett överordnat kriminalpolitiskt mål. Rättsväsendets övergripande mål är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Det kriminalpolitiska målet är att minska brottsligheten och öka människornas trygghet (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80). Vissa gemensamma uppgifter och prioriteringar förekommer också inom rättsväsendet, framför allt för polisväsendet och åklagarväsendet. Exempelvis skall polisen och åklagarna i samarbete höja förundersökningarnas kvalitet och man skall prioritera kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet.

Omorganisationerna inom rättsväsendets område har dock inte präglats av enhetlighet. Som framgår nedan har dessa genomförts utan samordning vad gäller tid eller regional och lokal indelning.

Omorganisationer inom rättsväsendet

1965 förstatligades åklagar-, polis- och exekutionsväsendet. I huvudsak innebar detta att verksamheten centraliserades. Antalet distrikt minskade kraftigt och man strävade efter att rationalisera verksamheten. Polisens och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

åklagarnas distriktsindelning överensstämde inte vare sig före eller efter förstatligandet. År 1965 övertog staten också huvudmannskapet för rådhusrätterna. År 1969 beslutade riksdagen om en ny enhetlig organisation för de allmänna underrätterna.

Sedan förstatligandet av polisväsendet 1965 har polisen omorganiserats vid ett flertal tillfällen. Under 1990-talet har antalet polismyndigheter minskat kraftigt och delar av verksamheten har i och med detta centraliserats till länsmyndigheterna. Vidare har det problemorienterade arbetssättet införts.

Vid förstatligandet 1965 minskade antalet åklagardistrikt från 383 till 90. Sedan 1965 har ytterligare två omorganisationer genomförts. År 1985 minskades antalet regionala myndigheter och år 1996 minskades såväl antalet regionala som antalet lokala myndigheter. Avsikten med 1996 års omorganisation var bl.a. att beslut som rör den brottsbeivrande verksamheten skulle decentraliseras medan andra beslut skulle centraliseras.

Förändringarna på tingsrätternas område har främst rört domstolarnas arbetsformer. År 1995 tillsattes Domstolskommittén med uppdrag att förändra bl.a. tingsrätternas geografiska placering. Något förslag till ny organisation lämnades dock inte av kommittén.

Kriminalvården omorganiserades den 1 januari 1998 då antalet myndigheter minskade. Den nya organisationen innebär att häktes-, anstalts- och frivårdsverksamhet skall bedrivas inom samma lokala myndigheter.

Rättsväsendets ekonomi

Fördelningen av anslagen under Justitiedepartementet för budgetåret 1999 framgår av nedanstående tabell (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:81). Rättsväsendet kostar närmare 22 miljarder kronor under ett år vilket motsvarar 60 miljoner kronor per dag. Varje person betalar 2 500 kronor och varje hushåll 5 700 kronor per år för de verksamheter som bedrivs inom rättsväsendet.

Tabell 1.1 *Fördelning av anslag inom rättsväsendet år 1999*

Verksamhetsområde	Milj. kr.	Procent
Polisväsendet	11 974	55 %
Åklagarväsendet	620	3 %
Ekobrottsmyndigheten	199	1 %
Domstolsväsendet m.m.	3 057	14 %
Kriminalvården	3 639	16 %
Övrigt*	2 430	11 %
Totalt	21 919	100 %

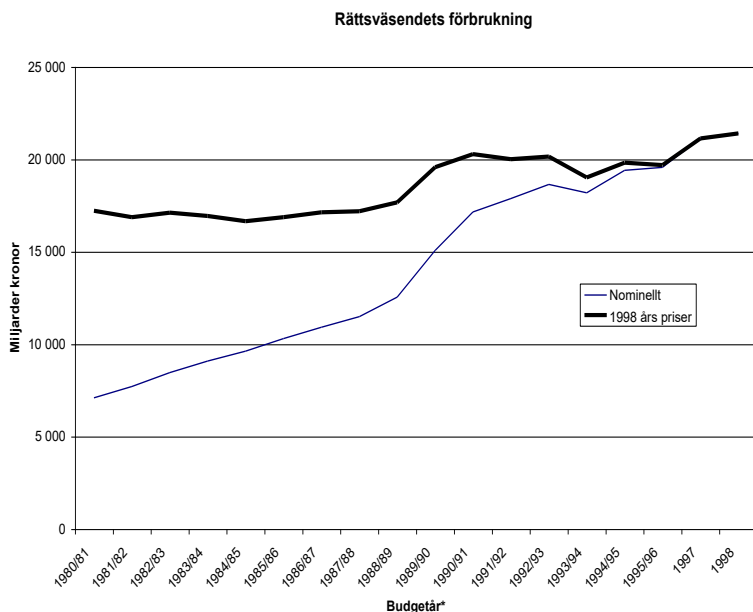
*Källa: Prop. 1998/99:1. *Under posten övrigt ingår anslag till bl.a. Kronofogdemyndigheterna, Rättsmedicinalverket och ersättning för skador på grund av brott.*

Av diagrammet nedan kan utläsas att medelsförbrukningen inom rättsväsendet sammantaget har ökat under 1990-talet. Förbrukningen ökade i början av 1990-talet, sjönk år 1993 men ökade därefter. Fastprisberäkningen är gjord

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

med hjälp av konsumentprisindex. Budgetåret 1995/96 var 18 månader men har här räknats om så att förbrukningen beräknas motsvara genomsnittsförbrukningen under 12 månader.



* Budgetåret 1995/96 är beräknat på 12 månader

Källa: Statsbudgetens utfall 1980/81-1997 och Ekonomistyrningsverket. Egen bearbetning.

Nedanstående tabell anger rättsväsendets medelförbrukning per invånare och år under åren 1980/81-1998. Av tabellen framgår att förbrukningen har ökat. År 1998 uppgick beloppet till det högsta under den undersökta perioden. Enligt anslaget för 1999 skulle förbrukningen per person öka ytterligare för år 1999.

Tabell 1.2 Rättsväsendets förbrukning per invånare, 1998 års priser, åren 1980/81-1997

År	Förbrukning/pers	1989/90	2 279 kr
1980/81	2 069 kr	1990/91	2 347 kr
1981/82	2 038 kr	1991/92	2 302 kr
1982/83	2 055 kr	1992/93	2 305 kr
1983/84	2 031 kr	1993/94	2 158 kr
1984/85	1 994 kr	1994/95	2 244 kr
1985/86	2 008 kr	1995/96	2 227 kr
1986/87	2 037 kr	1997	2 389 kr
1987/88	2 033 kr	1998	2 427 kr
1988/89	2 073 kr	*1999	2 476 kr

Källa: Statsbudgetens utfall. Egen bearbetning.

Fastprisberäkningen är gjord med hjälp av konsumentprisindex.

*Enligt anslagna medel för budgetåret 1999

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

En liknande undersökning gjordes av Dagens Nyheter och Statistiska centralbyrån i september 1998. Undersökningen visade att polisens och kriminalvårdens resurser beräknade per invånare ökade mellan åren 1985 och 1996. Tidningen påpekade att den offentliga bilden är den motsatta. Polisen klagar på bristande resurser och allmänheten har kritiserat långa utredningstider och nattstängda polisstationer (Dagens Nyheter 980917).

Något om rättsväsendets produktivitet

Statskontoret anger i sin rapport *Produktivitetens utvecklingen inom statsförvaltningen 1990-1997* (Statskontoret 1998) att produktiviteten i den civila statsförvaltningen har ökat med totalt 5,8 procent mellan åren 1990 och 1997. Statskontoret menar att produktiviteten är ett uttryck för hur effektivt en organisation kan omvandla produktionsresurserna till prestationer. Produktivitet mäts som kvoten mellan prestationer och resurser.

Polisväsendet tillhör enligt Statskontoret gruppen myndigheter med positiv produktivitetens utveckling. Mätningen bygger på några av de prestationer som anges i polisens egen resultatstyrningsmodell. Prestationerna avser andel förundersökningsprotokoll som redovisas till åklagare, antal rapporter med anledning av trafikövervakningen, antal ingripanden med prioritet 1 (ärenden med prioritet 1 är ett ärende som prioriteras framför alla andra, exempelvis en rapportering om ett pågående brott) samt antal polismyndighetsärenden. Enligt undersökningen har polisens produktivitet ökat med 8 procent mellan åren 1990 och 1997.

Åklagarväsendet tillhör gruppen myndigheter med negativ produktivitetens utveckling. De prestationer som redovisas är misstänkta i fyra olika typer av mål, anhållanden samt häktningsframställningar. 1990-talets första fyra år innebar en produktivitetsförbättring med 17 procent. Åklagarväsendets produktivitet sjönk kraftigt under år 1996. Enligt undersökningen beror försämringen år 1996 på den stora omorganisationen. Sammanfattningsvis har genomströmningstiderna för åklagarväsendet förbättrats.

Revisorernas har använt andra prestationsmått än Statskontoret. Granskningen tar sin utgångspunkt i polisens och åklagarnas förundersökningsarbete. De prestationsmått som revisorerna valt är bl.a. handläggningstider, antal ärenden överlämnade till åklagare samt ärendens genomströmningstid genom hela rättsväsendet. Vissa enskilda resultatmått i Statskontorets undersökning överensstämmer med de mått som använts i revisorernas granskning.

Polisväsendet

Polisens arbete regleras i lag och styrs till stor del av regeringens prioriteringar. Under 1990-talet har antalet polismyndigheter reducerats från 119 till 21. Varje polismyndighet motsvarar ett län. Centralt vid myndigheterna finns länsövergripande funktioner såsom länskriminalpolis, administration samt i vissa fall utryckningsverksamhet och trafikpolis. Myndigheten kan antingen vara organiserad i polisområden och närpolisområden, enbart närpolisområden och i något enstaka fall enbart polisområden. Vidare har polisen fått nya arbetssätt genom att närpolisverksamhet och det pro-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

blemorienterade arbetssättet införts. Polisen har ålagts besparingar. Anställda har sagts upp eller pensionerats och polisens personalkostnader har minskat med ca 5 procent. Polisens förbrukning har dock inte minskat och polisens kostnader för lokaler och investeringar har ökat.

Polisens mål

I regleringsbrevet för år 1999 anges att effektmålen för polisväsendets verksamhet är att

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

Polisen skall enligt regleringsbrevet för 1999 prioritera kampen mot våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet (inklusive miljöbrott). Särskild uppmärksamhet skall ägnas den grova gränsöverskridande brottsligheten, den mc-relaterade brottsligheten och brott med rasistiska inslag, våld mot kvinnor samt övergrepp mot barn. Enligt regleringsbrevet skall också insatserna mot vardagsbrottsligheten öka. Vidare skall

- det brottsförebyggande arbetet utvecklas och förbättras
- brottsutredningsverksamheten bli effektivare och produktiviteten och kvaliteten i utredningsverksamheten öka
- utryckningsresurserna anpassas till normala variationer i behovet samt till verksamheten i övrigt
- polisens stöd till brottsoffer förbättras
- gränskontrollen förstärkas och effektiviseras
- polisen medverka till att uppnå de nationella trafiksäkerhetsmålen om färre skadade och dödade i trafiken.

Prioriteringarna i regeringens regleringsbrev återfinns i polismyndigheternas handlingsplaner och i närpolisområdenas handlingsplaner, som dock kan vara anpassade till det egna området.

Poliserna och de civilanställda

Polisens arbete regleras i polislagen (1984:387). Där anges att polisverksamhetens ändamål är att främja rättvisa och trygghet. Polisens arbete skall syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp (1984:387,1 §). Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Enligt Polisförbundets register år 1997 var medelåldern för svenska poliser 44 år. Samma år var 17 procent av poliserna och 14 procent av polischeferna kvinnor. Av de civilanställda var 76 procent kvinnor. Med civilanställda avses anställda inom polisorganisationen som inte har polis- eller polischefsutbildning. En tredjedel av poliserna har fullmaktsanställningar vilket bl.a. innebär att de inte kan sägas upp p.g.a. arbetsbrist. Det innebär att arbetsgivaren inte kan åberopa arbetsbrist eller ekonomiska orsaker för uppsägning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Enligt uppgift från Rikspolisstyrelsen uppgick medellönen för polismän 1997 till 19 752 kronor i månaden.

Riksdagen beslutade efter förslag i budgetpropositionen att antalet utbildade polismän i riket skulle vara 16 700 (prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:JuU21, rskr. 1992/93:232). Som framgår av tabellen nedan har antalet poliser under 1990-talet varit omkring 16 700. År 1998 var antalet poliser dock drygt 16 400. Antalet poliser blev färre dels till följd av förtida pensioneringar, dels till följd av att antagningen till Polishögskolan upphörde hösten 1995. Antagningen återupptogs våren 1998 då 68 poliselever antogs till utbildningen, och i september 1998 började ytterligare 185 elever sin utbildning. Under uppehållet fattades beslut om att lägga om polisutbildningen.

Tabell 1.3 Antal anställda poliser åren 1991–1998

År	Antal poliser, exklusive polisaspiranter
1991	16 419
1992	16 714
1993	16 646
1994	16 758
1995	16 752
1996	16 723
1997	16 783
1998	16 429

Källa: Justitiedepartementet

Enligt Rikspolisstyrelsen uppgår kostnader för löner till ca 80 procent en polismyndighets totala budget. När polisen i början av 1990-talet ålades besparingar vidtogs därför åtgärder med syfte att minska lönekostnaderna. Inga poliser har sagts upp. Under samma period har antalet civilanställda enligt uppgift från Trygghetsstiftelsen minskat med omkring 2 900. Av dessa har 1 700 sagts upp. Antalet civilanställda uppgick 1998 till 5 522.

Polisens personalkostnader har minskat under 1990-talet. Personalkostnaderna i fasta priser exklusive framtida pensionskostnader minskade med 5,3 procent mellan budgetåren 1993/94 och 1998.

Mellan åren 1995 och 1997 erbjöds poliser som var 58 år eller äldre avtalspension. Ca 1 200 poliser antog erbjudandet. Pensionerna utbetalas som om de i förtid pensionerade varit 65 år. Polisens lönekostnader för dessa personer beräknas ha minskat med en tredjedel. Därutöver sparar man utgifter för lokaler och övrigt som följer med anställd personal. Polisens utgifter för utbetalda pensionsutgifter till följd av ovan nämnda avtal om framtida pensioner framgår av nedanstående tabell.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 1.4 Utbetalda pensionsersättningar 1995/96 – 1998, miljoner kronor

År	1995/96 (18 mån)	1997	1998
Utbetalda pensionsersättningar	232	*253	**245

* Avsåg 1 282 personer varav 957 poliser ** Avsåg 1 241 personer varav 912 poliser
Källa: Rikspolisstyrelsen

Rikspolisstyrelsen anger att man genom pensioneringarna förlorat kompetens tidigare än beräknat, men samtidigt ökat möjligheterna att förnya organisationen och avveckla chefspersonal på ett positivt sätt.

Sågs poliser upp av ekonomiska skäl innebär det att de yngsta poliserna får lämna verksamheten. Detta skulle enligt Rikspolisstyrelsen vara en stor förlust inte minst för utryckningsverksamheten. Man befarar även att detta skulle göra det svårare att rekrytera poliser. Samtidigt som man pensionerat poliser för att spara pengar har polisernas löner höjts. Polisernas löneökningar behandlas i ekonomiavsnittet nedan.

Representanter för Rikspolisstyrelsen anger att man under senare år haft svårigheter att rekrytera poliser till Norrlandslänen. Genomsnittsåldern för poliser i glesbygden är hög, och få poliser söker arbete där. Detta har man försökt åtgärda bl.a. genom att i samband med rekryteringen till Polishögskolan annonsera i lokaltidningarna i de aktuella länen. Vidare finns planer att på hösten 2000 starta en polisutbildning i Umeå med mellan 60 och 100 poliselever i en första omgång. Från Rikspolisstyrelsens sida vidtar man nu åtgärder för att förhindra en framtida polisbrist genom att öka antalet studerande vid Polishögskolan. Vid Polishögskolan i Solna räknar man med att kunna anta 400–500 poliser varje år, beroende på anslagets storlek. Man har inga problem att få behöriga sökande till polisutbildningen.

Rikspolisstyrelsen redovisar i årsredovisningen för 1998 en prognos över personalläget t.o.m. år 2003. Man har beräknat såväl antalet framtida pensionsavgångar som behovet av nyrekrytering av polischefspersonal, poliser och civilanställda. Enligt polismyndigheternas önskemål och bedömningar kommer det att finnas ett behov av nyrekrytering av sammanlagt 1 012 poliser och polischefer och av 245 civilanställda mellan åren 1999 och 2003.

Riksdagen fattade i slutet av mars 1999 beslut om chefsförsörjningen inom polisen. Beslutet innebar att kravet på juridisk examen för polischefer avskaffades. Regeringen angav i propositionen att polisen genom den nya ordningen skulle kunna rekrytera polischefer med specialkompetens inom exempelvis det ekonomiska, tekniska eller personaladministrativa området (prop. 1998/99:47, bet. 1998/99: JuU18, rskr. 1998/99:169).

Polisens utbildning

Vid Polishögskolan i Solna bedrivs såväl grundutbildning som vidareutbildning av poliser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Grundutbildning

Regeringen beslutade i december 1996 att uppdra åt Rikspolisstyrelsen att detaljplanera en ny grundutbildning för poliser med utgångspunkt i utredningen *Rekrytering och grundutbildning av poliser* (Ds 1996:11) och remissyttrandena med anledning av denna. Motiven att förnya polisutbildningen var flera, bl.a. de förändringar polisorganisationen genomgått under 1990-talet, brottsutvecklingen och införandet av närpolisorganisationen.

Polisprogrammet omfattar två års heltidsstudier vid Polishögskolan. Efter avlagd polisexamen har han eller hon rätt att söka betald praktiktjänstgöring vid en polismyndighet. Efter sex månaders godkänd tjänstgöring erhåller man anställning som polis. Enligt en representant för Polishögskolan består de huvudsakliga förändringarna av polisutbildningen av att man satsat på bättre utbildning i brottsutredningsverksamhet och i det problemorienterade arbetssättet.

Man har även infört ett nytt rekryteringssystem till polisutbildningen. Den länsvisa rekryteringen har ersatts av en central rekrytering bl.a. för att uppnå en jämn könsfördelning och för att rekrytera personer med varierande bakgrund när det gäller sociala, etniska och andra faktorer. Utbildningen är studiemedelsfinansierad.

Vidareutbildning

I en utredning om vidareutbildning av poliser (Ds 1997:5) lämnades förslag till förändringar i fråga om vidareutbildning av poliser, rekrytering och utbildning av polisiära chefer samt Polishögskolans organisation och framtida uppgifter. Där angavs bl.a. att man för att upprätthålla och öka kompetensen inom polisväsendet måste vidareutbilda personalen med viss regelbundenhet. Särskilda utbildningsinsatser bör ske i bl.a. närpolisverksamhet, kvalificerad kriminalpolisverksamhet och ekobrottsbekämpning. Regeringen har i regleringsbrevet de senaste åren ålagt polisen att vidta åtgärder för att höja kompetensen inom polisväsendet.

Polisen har haft särskilda behov av utbildning i samband med organisationsförändringarna inom polisväsendet. Revisorerna har sänt en enkät till samtliga 21 polismyndigheter och svar har inkommit från samtliga. I enkäten ombads myndigheten bl.a. att redogöra för vilka utbildningsinsatser som gjorts i samband med genomförandet av närpolisreformen och det problemorienterade arbetssättet. Av svaren framgår följande.

- Vid 19 polismyndigheter har mellan 90 procent och 100 procent av närpoliserna fått utbildning i närpolisverksamhet. Vid de två övriga myndigheterna har mellan 80 procent och 90 procent fått utbildning i närpolisverksamhet. Utbildningens omfattning varierar dock. Med utbildning har i enkätsvaren avsetts allt mellan tre dagars utbildning och 12–13 veckors utbildning.
- Vad beträffar det problemorienterade arbetssättet varierar andelen poliser som har fått utbildning. I 13 myndigheter har mellan 90 procent och 100 procent fått utbildning i det problemorienterade arbetssättet. Vid fem myndigheter har mellan 70 procent och 90 procent fått ut-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

bildning och vid tre polismyndigheter har färre än 70 procent av poliserna fått utbildning. I ett av länen har endast 25 procent av samtliga poliser fått utbildning i det problemorienterade arbetssättet. Omfattningen av utbildningen i det problemorienterade arbetssättet varierar. Till utbildning räknas såväl generell information som mer omfattande utbildning. Enligt enkätsvaren har den mer omfattande utbildningen givits i samband med specialutbildning i exempelvis närpolisverksamhet eller utredningsverksamhet. Vanligtvis har utbildningsinsatserna beträffande problemorienterat arbete koncentrerats till närpoliserna.

Beslut om utbildning fattas lokalt i varje polismyndighet. År 1994 utsågs en kontaktperson i varje län. Kontaktpersonen har till uppgift att utbilda kollegerna i den egna polismyndigheten i hur det problemorienterade arbetssättet skall tillämpas. Hur stort mandat dessa kontaktmän har vid respektive polismyndighet varierar mellan länen och beror enligt Rikspolisstyrelsen på läns-polismästarens inställning till närpolisverksamheten och det problemorienterade arbetssättet.

I Rikspolisstyrelsens protokoll över inspektionerna av närpolisverksamheten i länen som pågick mellan 1995 och 1998 ansåg inspektörerna bl.a. att trots att ambitiösa utbildningsprogram genomförts hade det problemorienterade arbetssättet inte fått särskilt stor genomslagskraft längst ut i polisorganisationen. Vidare ansågs utbildningen i det problemorienterade arbetssättet ha varit marginell i vissa län. Inspektörerna betonade vikten av att kontinuerlig fortbildning sker.

Vid Rikspolisstyrelsen säger man sig vara medveten om att utbildningsinsatserna varit olika stora vid polismyndigheterna och att alla poliser inte fått lika mycket utbildning i närpolisverksamhet och det problemorienterade arbetssättet. Därför pågår vid Rikspolisstyrelsen en inventering av utbildningsinsatserna som skall ligga till grund för vidareutbildningen under kommande år. Man har bedrivit speciella utbildningar exempelvis för närpoliser som blivit förundersökningledare trots att de saknar utredningserfarenhet. Vid Rikspolisstyrelsen anser man att denna utbildning har fått stor genomslagskraft.

Representanter för Polishögskolan anger att kunskapen om det problemorienterade arbetssättet är begränsad och att många har satt och fortfarande sätter likhetstecken mellan närpolisverksamhet och det problemorienterade arbetssättet.

Tjänstemän i Justitiedepartementet uppger att Rikspolisstyrelsen arbetar med ett förslag om polisens vidareutbildning.

Diskussionen om polisens arbetsuppgifter

År 1998 tillsattes i Stockholms län ROPA-gruppen (Ren Odlat Polis Arbete) med uppgift att göra en översyn av de polisiära arbetsuppgifterna med syfte att effektivisera verksamheten inom polisen. Arbetsgruppen identifierade arbetsuppgifter som enligt dess mening borde ifrågasättas. Man föreslog bl.a. att polisen skall upphöra med

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

- uppgifter hänförliga till social brottsprevention, exempelvis polisens undervisning i lag och rätt i skolan
- uppgifter som kommunala organ bär ansvar för enligt socialtjänstlagen
- uppgifter som regleras i ordningslagen, exempelvis bevakningen av offentliga tillställningar
- polismäns arbetsuppgifter avseende intern verksamhet, exempelvis att frakta post, personaladministration och bevakning av intagna.

Vidare föreslog man i rapporten att en översyn av de arbetsuppgifter som är reglerade i Föreskrifter och allmänna råd för polisen (FAP) borde göras och förslag till förändringar lämnas. ROPA-gruppen föreslog även att en statlig utredning skulle ges i uppdrag att göra en total översyn av vilka arbetsuppgifter polisen bör ha.

RRV angav (1996) att för lite enmanstjänstgöring inom polisen förhindrar ett effektivare resursutnyttjande. Rikspolisstyrelsen har tillsatt en grupp som ser över möjligheterna till enmanstjänstgöring i större utsträckning.

Skattebrottsutredningar

Riksdagen beslutade i november 1997 att utredningar om skattebrott i normalfallet skall handläggas av skattemyndigheterna (prop. 1997/98:10, bet. 1997/98:SkU10, 1997/98:JuU2y, rskr. 1997/98:70). Den nya organisationen började fungera den 1 januari 1999. I praktiken hade utredningarna genomförts av skattemyndigheterna även tidigare eftersom myndigheternas utredning legat till grund för polisens. I propositionen anförde regeringen att balanssituationen hos polisen gjorde att det kunde ta mycket lång tid innan utredningen slutfördes vilket utgjorde en risk för att skattebrottet hann preskriberas innan åtal kunde väckas. Regeringen menade att resurserna för bekämpning av skattebrott skulle komma att användas effektivare om ärendena handlades av skattemyndigheterna och inte av polisen. Utskottet menade att den nya organisationen medför vissa nackdelar eftersom ekonomisk brottslighet kommer att utredas av flera myndigheter, nämligen polisen, skattemyndigheten, åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Utskottet förutsatte att de berörda myndigheterna upprättar gemensamma rutiner för t.ex. samråd och informationsutbyte.

Organisation

Den svenska polisen förstatligades år 1965. Polisen organiserades då i 119 polisdistrikt med en myndighet i varje distrikt. Distrikten byggdes upp kring en större huvudort. I varje polisdistrikt fanns en polismyndighet med ansvar för polisverksamheten i distriktet. Därefter har polisens organisation inte förändrats på något genomgripande sätt förrän på 1990-talet då länsmyndighetsreformen genomfördes och närpolisverksamhet och problemorienterat polisarbete infördes.

Sedan den 1 juni 1998 finns 21 polismyndigheter i landet. Det finns en polismyndighet i varje län. Den 1 februari 1999 var sammanlagt åtta polismyn-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

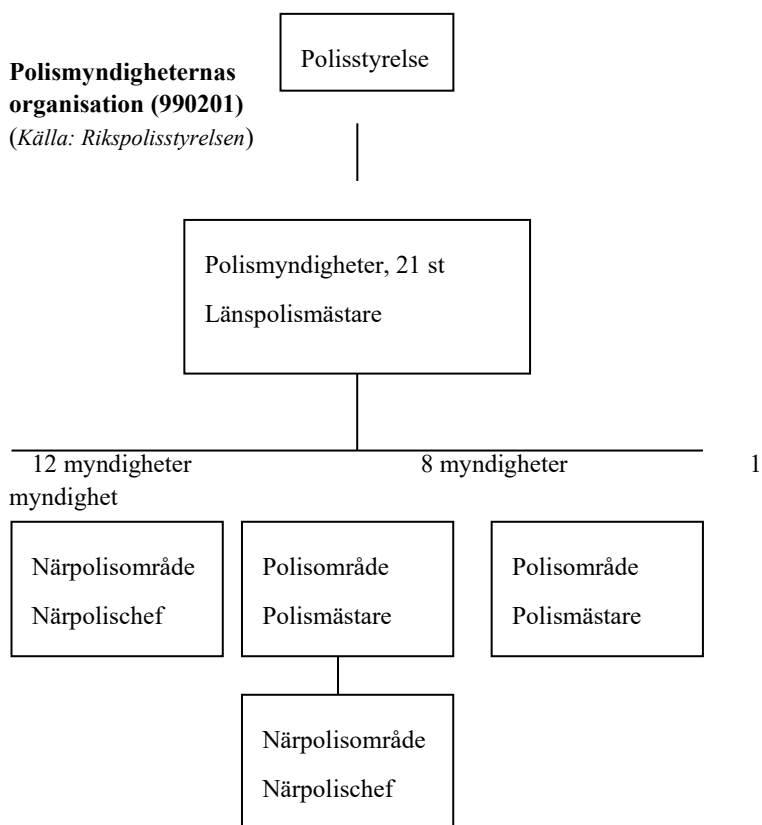
Bilaga 1

digheter indelade i både polisområden och närpolisområden. Enbart närpolisområden utöver de länsövergripande funktionerna hade tolv polismyndigheter. En myndighet hade enbart polisområden. Enligt beslut av polisstyrelsen i Östergötlands län kommer organisationen att förändras. Polisområdena kommer att tas bort och man kommer enbart att ha närpolisområden under länspolismästarnivån.

RRV framförde (1996) att samtliga polismyndigheter borde kunna utnyttja resurserna bättre genom att använda sig av en enda kommunikationscentral och färre vakthavande befäl. Vid polisens kommunikationscentral fördelas uppdrag som kommer in till polisen genom telefonsamtal från allmänheten. Sammanlagt 14 av de 21 länsmyndigheterna hade enbart en kommunikationscentral den 1 februari 1999. Vid flera av de myndigheter som har fler än en kommunikationscentral uppger man att man arbetar med en utredning eller ett förslag om att ha enbart en kommunikationscentral i myndigheten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1



Länspolismästarreformen har införts successivt sedan mitten av 1980-talet. Efter ett beslut av riksdagen (prop. 1991/92:52, bet. 1991/92:JuU9, rskr. 1991/92:124) leds i dag samtliga länsmyndigheter av en länspolismästare som är tjänsteman vid polismyndigheten. År 1993 ändrades polisförordning-

en (1994:730, omtryckt 1993:993). Rätten att besluta om länets indelning i polisdistrikt flyttades då från regeringen till länsstyrelsen.

Före den 1 januari 1999 fanns som mest fyra nivåer för styrning under riksdagen och regeringen. Dessa var Rikspolisstyrelsens styrelse, länsstyrelsens styrelse, polisstyrelsen och polismyndigheten. Dessutom fanns även i vissa län närpolisråd. Eftersom samtliga polismyndigheter sammanfaller med länen från och med den 1 juni 1998 innebär det att länsstyrelsens styrelse och polisstyrelsen i princip hade samma beslutsområde. Sedan den 1 januari 1999 har länsstyrelserna inte längre ansvar för eller utövar tillsyn över den verksamhet som bedrivs av polismyndigheterna (prop.1998/99:1, bet. 1998/99: JuU5, rskr. 1998/99:36).

Den 1 januari 1999 blev polisstyrelser styrelser för polismyndigheterna. För att stödja polisstyrelserna i deras arbete har Justitiedepartementet samlat samtliga polisstyrelseordförande till samtal. Även Rikspolischefen har haft sammanträden med polisstyrelserna. Rikspolischefen har betonat vikten av att polisstyrelserna följer upp myndigheternas verksamhet och ställer krav på myndigheterna. Polismyndigheter finns i de polismyndigheter som delats in i polisområden. Enligt riksdagens beslut bör närpolisråd enbart inrättas där kommunen inte inrättat ett lokalt brottsförebyggande råd. Rikspolisstyrelsen skall ensam ha ansvaret för tillsynen av polisverksamheten. Rikspolisstyrelsen har rätt att utfärda föreskrifter för polisorganisationens medelsanvändning för att säkerställa att verksamheten inriktas på de mål som statsmakterna angivit för polisverksamheten.

Närpolisreformen

Tankarna bakom närpolisverksamhet formulerades 1989 i den s.k. förnyelsepropositionen (prop. 1989/90:155, bet. 1990/91:JuU1, rskr. 1990/91:1). Ett av förslagen i denna proposition var att polisens arbete skulle decentraliseras och inriktas mera på att förebygga och förhindra brott. Enligt propositionen skulle en ökad tonvikt på det brottsförebyggande arbetet leda till ett förändrat arbetssätt för polisen. I propositionen betonades också vikten av ordningspolisens och kriminalpolisens samarbete.

Närpolisbegreppet utvecklades i en rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län 1993. I rapporten föreslogs att närpolisreformen skulle genomföras i Stockholms län och i resten av landet. Polisen i Stockholms län var i behov av att rationalisera sin verksamhet för att spara pengar. Utredaren menade att det förslag som presenterades i rapporten skulle resultera i en effektivare polis. Kostnaderna för polisen i Stockholms län skulle minska med 150 miljoner kronor vilket motsvarade det sparbetning man ålagts. Sparbetning skulle uppnås utan några uppsägningar. I rapporten presenterades även förslag till ny verksamhetsinriktning samt förslag till lokal organisation för att underlätta det problemorienterade arbetssättet.

Utredaren hänvisade till kvarterspoliserna och beskrev närpoliserna som kvarterspoliser men med mer långtgående arbetsuppgifter. I Stockholms län skulle det finnas 1 500 närpoliser. I varje närpolisområde skulle ca 30 poliser arbeta i egna lokaler. Ett område skulle omfatta 30 000 invånare och riktmärket skulle vara en polis per tusen invånare. Enligt utredaren skulle

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- närpolisområdena ha en större verksamhetsbas än kvarterspolisen
- närpoliserna i allt väsentligt klara alla normala polisiära uppgifter i området samt ha det territoriella ansvaret för närpolisområdet
- riktmärket för hela riket vara en polis per tusen invånare
- ett närpolisområde omfatta cirka 30 000 invånare
- det problemorienterade arbetssättet genomsyra närpolisverksamheten vilket förutsatte att en stor del av verksamheten i området var planerad
- närpoliserna ha god kunskap om det egna området
- man vid fördelningen av resurser inom länet ta hänsyn till den faktiska arbetsbelastningen likvärlig som befolkningstal.

I länen skulle trafikövervakning, sjöpolis, hundverksamhet, länskommunikationscentral, polisrytteri, piket, nationell insatsstyrka, försvarsplanering, kriminalpolisverksamhet, förvaltningsuppgifter, delgivningsverksamhet och interna utredningar finnas. Utredaren föreslog att utryckningsverksamheten skulle renodlas samtidigt som kriminalpolisarbetet integrerades med polisverksamheten i övrigt. Man ville luckra upp den skarpa gränsen mellan ordningspolis och kriminalpolis genom att den polisoperativa verksamheten förenades i en avdelning med gemensam ledning på distriktsnivå. Den regionala kriminalpolisverksamheten skulle inriktas på uppgifter av kvalificerad och specialiserad art, särskilt underrättelseverksamhet och spaning. Utredningar skulle utföras av närpolisen och i distrikten.

För övervakningsverksamheten föreslogs ett arbetssätt med långtgående förstahandsåtgärder. Det innebär att så många åtgärder som möjligt vidtas i ett tidigt skede för att man på så sätt skall spara tid och resurser längre fram i utredningen. Utredaren menade att utryckningsverksamheten skulle kunna rationaliseras genom bättre planerad verksamhet. Vidare föreslogs att utryckningsverksamheten skulle samlas i ett större geografiskt verksamhetsområde.

I budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 anges att polisverksamheten i ökad utsträckning skall inriktas mot brottsförebyggande åtgärder. I budgetpropositionen för år 1993/94 nämns begreppet närpolis för första gången i en proposition. I propositionen beskrevs också problemorienterat polisarbete. Det exemplifierades med det projekt som genomfördes i Stockholmsförorten Akalla år 1987. Polisen samarbetade med boende i området, andra offentliga organ och företag för att minska antalet inbrott i området. Antalet inbrott minskade kraftigt efter projektets genomförande. Arbetsmetoden fick stor uppmärksamhet av politiker och vid polismyndigheterna runt om i landet.

Regeringen ansåg att tiden var mogen att införa närpolisverksamhet i större skala. Dock konstaterade man att förutsättningarna för genomförandet av närpolisreformen varierade i landet. I storstadsområden och andra områden med omfattande och kvalificerad brottslighet krävdes en större organisation för utryckning och kvalificerade brottsutredningar. Utskottet påpekade att Trygghetsutredningens arbete med frågor om kommuners och enskildas roll i det lokala trygghetsskapande arbetet och om samverkan mellan polisen och

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

samhället i övrigt ligger i linje med tankarna om närpolisverksamhet (prop. 1993/94:100, bet. 1993/94: JuU19, rskr. 1993/94:229). I planeringsdirektiven för polisväsendet budgetåret 1994/95 angavs att av anvisade medel för den lokala polisorganisationen skulle 20 miljoner kronor användas för utvecklingsinsatser i fråga om närpolisverksamhet.

Närpolisverksamheten har organiserats på olika sätt i olika delar av landet. I vissa myndigheter har man närpolisområden som lyder direkt under länsmyndigheten. Andra myndigheter har polisområden mellan länsmyndighet och närpolisområde. I de flesta län är målet att 30 procent av poliserna skall arbeta som närpoliser. Dock har man i vissa län som mål att 70 procent av poliserna skall arbeta som närpoliser. Det innebär att antalet närpoliser per invånare skiljer sig åt i olika delar av landet. I december 1997 utgjorde andelen närpoliser 36 procent av poliskåren. Detta motsvarade en närpolis per 1 400 invånare. Därmed hade den organisatoriska utbyggnaden av närpolisen nått det uppsatta målet i landet (Rikspolisstyrelsens årsredovisning 1997).

Rikspolisstyrelsen har definierat närpolisverksamheten på följande sätt.

- Verksamheten skall bedrivas problemorienterat i nära samverkan med dem som bor och verkar i området.
- Verksamheten skall organisatoriskt bedrivas inom ett geografiskt avgränsat område inom polisdistriktet (närpolisområde).
- De poliser som arbetar i närpolisområdet skall arbeta mot brotts- och trygghetsrelaterade mål. Varje polis skall tilldelas ett personligt ansvarsområde; ett sådant ansvarsområde kan vara geografiskt eller funktionellt.
- Arbetet skall inriktas mot vardagsbrottsligheten inom närpolisområdet och mot de där förekommande ordningsproblemen; ungdomsbrotten skall så långt det är möjligt handhas av närpoliser; de prioriterade områdena våldsbrott och narkotikabrottslighet skall särskilt beaktas; det samma gäller brott med rasistiska inslag.
- Ansvaret för utryckningsverksamheten skall vara begränsat; närpolisernas medverkan i utryckningsverksamheten skall organiseras så att planerade aktiviteter kan genomföras på ett effektivt sätt.

Problemorienterat polisarbete

I utredningen om polisen i Stockholms län angavs att det problemorienterade arbetssättet skulle prioriteras i alla verksamhetsgrenar och på alla nivåer inom länets polis. Alla anställda skulle ges utbildning i ett problemorienterat arbetssätt. Ett problemorienterat arbetssätt innebär att polisen skall försöka identifiera bakomliggande orsaker till brott. Det innebär att polisen måste

- kartlägga och analysera brottslighetens mönster med avseende på tid och rum och händelsernas samband med andra aktiviteter

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- utnyttja befintlig kunskap om brottslighetens orsaker, men även söka ny kunskap för att kunna förstå och åtgärda de problem som framkommit i analysen
- angripa bakomliggande förhållanden som orsakar brott av ett visst slag
- anpassa resursanvändandet och utveckla långsiktiga strategier
- kontinuerligt följa upp och utvärdera de metoder och strategier som tillämpas.

Det problemorienterade arbetssättet skall användas generellt för all polisverksamhet. Dessutom skall kartläggnings- och analysarbetet bedrivs både systematiskt, kontinuerligt och långsiktigt.

Inte alla poliser har utbildats i det problemorienterade arbetssättet. Vid polihögskolan genomsyrar dock det problemorienterade arbetssättet en stor del av utbildningen. Från polisens sida har man menat att när dessa poliselever börjar arbeta som poliser kommer deras kunskaper och arbetssätt att påverka även äldre poliser. Vidare hänvisas till andra länder vars polis infört det problemorienterade arbetssättet. Man menar att det tar tid innan resultat av det problemorienterade arbetssättet resulterar i minskad brottslighet.

Polisens arbetstider

I 1989 års avtal infördes en möjlighet till periodplanerad arbetstid. Periodplanerad arbetstid innebär att polisernas arbetstider planeras efter i förväg kända händelser som man vet kommer att innebära ett ökat personalbehov. Genom att planera personalens arbetstider undviker arbetsgivaren kostnader i form av övertidstillägg. Periodplanerad arbetstid tillämpas framför allt inom närpolisorganisationen. Den 31 december 1997 hade 17 procent av poliserna periodplanerad arbetstid.

Polisens arbetstider har varit föremål för studier de senaste tre åren. Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot våld har under åren 1995–1999 kartlagt polisens insatser en helg i mars. Nedan redovisas resultatet för de län som hade högst respektive lägst bemanning under de fyra redovisade åren. Som framgår av tabellen är skillnaderna mellan de som har högst bemanning respektive lägst bemanning skiftande mellan åren. Den genomsnittliga tjänstgöringen av poliser under helgnätter har ökat under åren 1995 till 1997 och därefter minskat något.

Tabell 1.5 Andel poliser i tjänst av det totala antalet poliser i län med högst respektive lägst bemanning samt genomsnittet för landet åren 1995–1999

Andel	Högst		Lägst		Genomsnitt	
	lördag	söndag	lördag	söndag	lördag	söndag
År 1995	13,7 %	11,6 %	5,0 %	3,9 %	9,4 %	6,1 %
År 1996	13,7 %	14,0 %	8,2 %	7,5 %	11,2 %	10,0 %
År 1997	16,2 %	21,0 %	8,9 %	6,7 %	11,5 %	10,4 %
År 1998	19,8 %	13,5 %	6,6 %	5,5 %	11,0 %	9,2 %
År 1999	16,0 %	14,8 %	8,7 %	7,2 %	10,4 %	9,1 %

Källa: Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot våld

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Resultatet av undersökningarna i de län som revisorerna granskar särskilt redovisas i nedanstående tabell. Den visar att tjänstgöringen under helgnätterna i genomsnitt ökat mellan åren 1995 och 1999. I Västernorrlands län har dock andelen poliser i tjänst under natten mot lördag och söndag minskat 1999. Enligt Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp bör varje polismyndighet med en rationell personalplanering kunna se till att 15–16 procent av poliserna i länet tjänstgör under nätterna mot lördag och söndag.

Tabell 1.6 Andel poliser i tjänst av det totala antalet poliser i respektive län, åren 1995–1999

Polismyndigheten i	Stockholms län		Östergötlands län		Västernorrlands län	
	lördag	söndag	lördag	söndag	lördag	söndag
Natten mot						
År 1995	7,9 %	5,3 %	10,5 %	7,0 %	7,0 %	5,0 %
År 1996	11,1 %	9,8 %	11,5 %	9,8 %	8,9 %	9,0 %
År 1997	9,9 %	8,4 %	10,7 %	10,0 %	10,7 %	9,2 %
År 1998	9,0 %	7,0 %	11,3 %	9,5 %	11,2 %	9,9 %
År 1999	8,7 %	7,3 %	13,2 %	12,2 %	11,0 %	8,2 %

Källa: Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot våld

Riksrevisionsverket konstaterar i en rapport (1998) att ordningspolisen i högre grad skulle behöva planera sin arbetstid utifrån variationer i verksamheten. RRV påpekar bl.a. att

- resurserna för uttryckning inte anpassas till det varierande behovet delvis till följd av att uttryckningsstyrkornas turlag har en arbetstidsförläggning som försvårar denna anpassning
- det inte är tillräckligt preciserat vad uttryckningsstyrkorna skall göra och inte göra
- samordningen mellan uttryckningsstyrka och närpolis inte är tillräckligt väl utvecklad. Närpolisen får ofta rycka in och förstärka uttryckningen. Uttryckningen deltar däremot mer sällan i närpolisens arbete.

Polisens ekonomi²

Polisorganisationen har för år 1999 tilldelats närmare 11,5 miljarder kronor. Jämfört med 1998 har anslaget höjts med närmare 500 miljoner kronor. Polisväsendet har ålagts en rad besparingar under 1990-talet. Justitieutskottet angav 1996 att polisen under en treårsperiod (1993/94–1995/96) ålagts besparingar på sammanlagt 790 miljoner kronor (bet. 1996/97:JuU1).

Under budgetåren 1992/93–1994/95 redovisade polisen ett sammanlagt anslagssparande på drygt 860 miljoner kronor. Vid utgången av budgetåret 1995/96 uppgick anslagssparandet till 167 miljoner kronor. Polisens förbrukning översteg det året kraftigt vad som anslagits för verksamheten. Under

² Avsnittet bygger på budgetpropositioner och utskottsbetänkanden under 1990-talet.

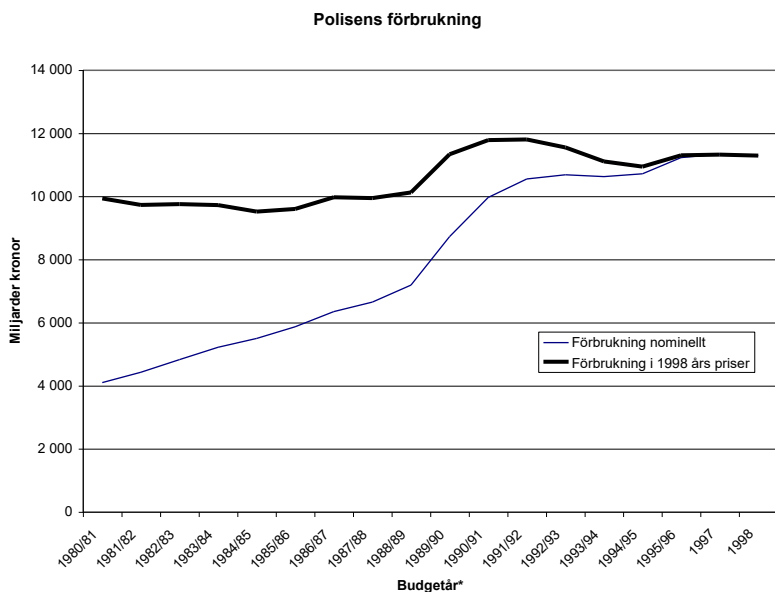
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

1997 förbrukade polisen 389 miljoner kronor mer än vad som anslagits åt verksamheten och vid budgetårets utgång hade man utnyttjat anslagskrediten med 221 miljoner kronor. Vid utgången av budgetåret 1998 uppvisade polisen åter ett anslagssparande på ca 35 miljoner kronor. Rikspolisstyrelsen får låna upp till 1,5 miljarder kronor i Riksgäldskontoret. I december år 1998 hade man utnyttjat 930 miljoner kronor för lån till anläggningstillgångar.

Riksdagen beslutade att polisen skulle tillföras 862 miljoner kronor under åren 1998–2000 för reformeringen av polisen. Budgetåret 1998 tilldelades polisen 430 miljoner kronor. Polisen tilldelades för år 1999 ytterligare 200 miljoner kronor för särskilda förstärkningar i de särskilt belastade storstadsområdena.

I nedanstående diagram illustreras polisens medelsförbrukning budgetåren 1980/81–1998. Fastprisberäkningen är gjord med hjälp av konsumentprisindex. Av diagrammet framgår att medelsförbrukningen ökade i början av 1990-talet för att sedan vara i stort sett oförändrad och minska något under mitten av 1990-talet.³



* Budgetåret 1995/96 är beräknat på 12 månader.

Källa: Statsbudgetens utfall 1980/81–1997 och Ekonomistyrningsverket. Egen bearbetning.

Polisen övergick till mål- och resultatorienterad styrning (prop. 1989/90:155 samt prop. 1990/91:100 bil. 5) under budgetåret 1992/93. Reformen innebar att kraven på uppföljning och utvärdering ökade. Det nya systemet innebar en långtgående delegering och stor frihet för distriktsledningarna och operativa chefer att bestämma hur anvisade medel skulle användas.

³ I Statskontorets rapport (1998:23) anges att de reala kostnaderna för polisväsendet sjunkit. Enligt uppgift avser dessa kostnader polisväsendets anslag i fasta priser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Nedan redovisas polisens kostnader uppdelade på utgifter för lokaler, investeringar och personal. Uppgifterna för åren fram till budgetåret 1992/93 saknas eller är osäkra då redovisningsprinciperna ändrats. Enligt uppgifter från Justitiedepartementet började polisen först budgetåret 1993/94 tillämpa de nya redovisningsreglerna för statliga myndigheter. En tillförlitlig sammanställning över utvecklingen av dessa kostnader saknas.

Tabell 1.7 Kostnader för lokaler, investeringsutgifter samt kostnader för personal inom polisen, åren 1991–1997, miljoner kronor

Budgetår	Lokaler		Investeringar		Personal*	
	Kostnader	1998 års priser	Kostnader	1998 års priser	Kostnader	1998 års priser
1993/94	1 040	1 087	490	512	8 397	8 778
1994/95	1 073	1 096	578	590	8 178	8 352
1995/96 (18 mån)	1 719	1 730	764	769	12 626	12 705
1997	1 152	1 149	383	382	8 461	8 451
1998	1 162	1 162	815	815	8 317	8 317

* *Exklusive framtida pensionskostnader*

Källa: Polisens årsredovisningar och anslagsframställningar åren 1991–1997.

De procentuella förändringarna av löner inom polisen var stora i slutet på 1980-talet. Budgetåret 1989/90 ökade polisens löner med 22 procent. Under 1990-talet har ökningen varit betydligt mindre och överensstämmer med löneökningarna för statsförvaltningen i övrigt. Kostnaderna för personal minskade dock mellan budgetåren 1993/94 och 1998 med 5,3 procent. Samtidigt ökade kostnaderna för investeringar och lokaler.

Om man har sparat eller inte inom polisen är som framgår ovan inte självklart. Representanter för Rikspolisstyrelsen menar att man skapat möjligheter för minskade kostnadsökningar snarare än minskat sina kostnader. Även i Justitiedepartementet anger tjänstemän att det är svårt att säga om polisen har sparat eller inte. Man föredrar att formulera det som att kostnadsutvecklingen har bromsats och att polisen använder mindre resurser än man skulle ha gjort utan rationaliseringar.

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 ålades Rikspolisstyrelsen att redovisa en sammanfattande beskrivning av tidigare redovisningar till regeringen av de besparingsåtgärder som vidtagits under budgetåret 1995/96. I Rikspolisstyrelsens redovisning uppges bl.a. att polismyndigheterna hade en i stort sett samstämmig uppfattning om att de budgetförändringar som genomförts under budgetåret 1995/96 inte inneburit några negativa effekter för verksamheten. Man angav dock från flera polismyndigheter att de genomförda besparingarna, i kombination med ytterligare besparingar under 1997, skulle komma att innebära negativa effekter för verksamheten. Man befarade att produktiviteten inom den brottsutredande verksamheten och servicen till allmänheten skulle minska. Vidare angavs att lokalytan inom polisväsendet minskat med ca 2 procent från september 1996 till december 1997. Utöver de redan redovisade kostnaderna för pensionsersättning har ingen beräkning av

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

kostnaderna för införandet av närpolisorganisationen och omorganisationen gjorts inom polisen. Någon uppföljning av de besparingar som polisen ålagt har inte gjorts utöver vad som anges i ovan nämnda redovisning till regeringen.

År 1992 började en fördelningsmodell tillämpas med syfte att på sikt förändra länsramarnas inbördes storlek för att tillgodose det faktiska behovet av polisiära tjänster i respektive län. Rikspolisstyrelsen konstaterade att det förelåg ett samband mellan bl.a. antalet anmälda brott och antalet invånare. Man fann en fördelningsmodell med befolkningstalet som utgångspunkt mest lämplig och Rikspolisstyrelsen föreslog således att länsramen i huvudsak skulle beräknas efter invånarantalet men att hänsyn dessförinnan skulle tas till storstadsfaktorn och andra strukturella faktorer samt särskilda arbetsuppgifter. Från och med 1997 bygger fördelningen av medel till länsmyndigheterna på den budgetdialog som man från Rikspolisstyrelsens sida har med representanter för varje polismyndighet. Enligt representanter för Rikspolisstyrelsen har endast en marginell omfördelning av medel skett mellan polismyndigheterna under 1990-talet.

En omfördelning av medel inom vissa län har ägt rum i samband med bildandet av länsmyndigheterna. Vid en förfrågan till samtliga polismyndigheter anges att man i vissa län omfördelat personal från mindre befolkningstäta områden till mer befolkningstäta områden. Vidare anges i vissa län att orter som tidigare var myndighetssäten fått en kraftigare minskning av resurser än andra.

Resultatmodellen

År 1997 infördes en nationell resultatmodell inom polisväsendet. Modellen är uppbyggd kring 14 områden som skall omfatta hela polisverksamheten. För att spegla förändringar i regeringens prioriteringar skall resultatmodellen kunna förändras och utvecklas år för år. Verksamheten redovisas uppdelad på *inriktningar*, *målgrupper* och *huvudlinjer*. De resultatområden som sorterar under *inriktningar* rymmer hela polisens verksamhet. De resultatområden som sorterar under *målgrupper* och *huvudlinjer* rör områden som skall följas upp särskilt.

En förutsättning för att resultatmodellen skall fungera har ansetts vara att den innehåller tydliga definitioner. Resultatmåttan måste användas på samma sätt över hela landet för att de skall kunna användas i resultatdialogen mellan polismyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Polismyndigheterna har ansvar för mätning och analys samt för att sätta upp de egna målen.

Inriktningarna är våldsbrottslighet, ekonomisk brottslighet, narkotikabrottslighet, trafik, tillgrepps- och skadegörelsebrott, övrig brottslighet, ordning och säkerhet, polismyndighetsärenden samt intern verksamhet. Om verksamheten dessutom kan härledas till något av resultatområdena under *målgrupper* så skall den redovisas även där. *Målgrupperna* är ungdomar (ungdomar i riskzonen), vaneförbrytare och brottsoffer. Vidare kan verksamhet som redovisas under *inriktningar* även redovisas under *huvudlinjer*. *Huvudlinjerna* är närpolisverksamhet och kvalificerad kriminalpolisverksamhet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Polisen använder sig av fyra mått. *Effektmått* är kopplade till en prestation som polisväsendet direkt kan påverka. *Prestationsmått* skall visa vad polisen presterat inom respektive resultatområde. *Kvalitetsmått* skall återge kvaliteten för olika delar av polisens verksamhet. *Kostnadsmått* skall bl.a. visa hur polisväsendet prioriterar.

Samtliga län rapporterar in uppgifter till Rikspolisstyrelsen på ca 120 punkter. Dessa redovisas länsvis i polisens årsredovisning. Rikspolisstyrelsen anger att de mått som redovisas successivt börjar användas av polismyndigheterna i deras styrning av verksamheten. Inom Rikspolisstyrelsen används många av måtten vid nationella bedömningar, bl.a. i samband med resultatdialoger. Från Rikspolisstyrelsen konstateras att arbetet med att samla in uppgifter med de rutiner man har i dag är resurskrävande. Man anser att det stora antalet mått är modellens svaghet. Rikspolischefen menar att resultatmodellen behöver förändras så att den blir mer ändamålsenlig. Statssekreteraren i Justitiedepartementet anger också att åtgärder kommer att vidtas för att förbättra modellen för polisens resultatredovisning.

Från Rikspolisstyrelsens sida anser man att det är resultatdialogerna som ger resultatmodellen innehåll. Resultatdialoger hålls mellan Rikspolisstyrelsen och länsmyndigheterna en gång per år. Dialoger har hållits sedan 1996. Syftet är att följa upp, analysera och diskutera länets resultat i resultatmodellens termer. Det gångna årets resultat utgör också grunden för polismyndighetens mål det kommande budgetåret. Dialogen baseras på polismyndighetens egna mål. Vid Rikspolisstyrelsen anser man att resultatdialogerna ökar styrelsens kunskap om polismyndigheterna och skapar förutsättningar för fortsatt utveckling av polisverksamheten.

Polisens prestationer

Antalet inkomna ärenden till polisen har varit relativt konstant under åren 1993 till 1998. Närpolisreformen påbörjades under 1994 och utredningsverksamheten decentraliserades. Reformen var enligt polisens årsredovisning helt genomförd 1997.

Antalet ärenden som redovisats till åklagaren var relativt konstant under åren 1993 till 1996, liksom antalet ärenden i balans. Antal ärenden redovisade till åklagaren minskade dock kraftigt enligt statistiken under år 1997. Vid Rikspolisstyrelsen menar man att detta bl.a. beror på att antalet ärenden från och med år 1997 enbart är baserat på antalet ärenden överlämnade till åklagaren, dvs. på färdiga förundersökningsprotokoll. Tidigare räknades också ärenden som överlämnades till annan myndighet, t.ex. till socialtjänsten, in i antalet redovisade ärenden. Man menar också att nedgången beror på många förtidspensioneringar, närpolisernas större ansvar för utredningsverksamheten samt att omorganisationen inneburit oro i organisationen vilket lett till mindre effektiv brottsutredning. Rikspolisstyrelsen anger dock att det är svårt att påvisa det direkta sambandet mellan dessa faktorer och den stora nedgången. I budgetpropositionen för 1999 menar regeringen att det totala antalet ärenden som redovisades till åklagare under 1997 var något lägre än 1996. En uppfattning om antalet överlämnade ärenden från polis till åkla-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

gare går att få av åklagarnas statistik (se nedan). Av denna statistik framgår att antalet överlämnade ärenden minskat med knappt 9 procent.

Personalen på samtliga polismyndigheter tidsredovisar sitt arbete. Tidsredovisningarna är dock svåra att jämföra då de inte behöver utformas på samma sätt i samtliga myndigheter. Tidsredovisningen kan också göras under en begränsad tidsperiod. Allmänhetens åsikter om polisen mäts bl.a. genom brottsofferundersökningar och trygghetsmätningar.

Balanced scorecard är en modell för verksamhetsstyrning som används i vissa polismyndigheter. Under år 1998 användes modellen på försök men enligt Rikspolisstyrelsen är intresset för att använda modellen stort bland myndigheterna. Rikspolisstyrelsen fungerar som samordnare av projektet. Modellen tas fram genom att organisationens strategier bryts ned till mått och mål som ligger i linje med organisationens övergripande inriktning. Det är nödvändigt att samtliga i organisationen deltar i arbetet för att den skall ge en så allomfattande bild av verksamheten som möjligt (Olve, Roy och Wetter 1997). Polisen i Nyköping har provat styrningsmodellen och anser att modellen passar mycket bra för styrningen av polisverksamhet.

Skillnaden mellan den nationella resultatmodellen och styrkortet är enligt Nyköpingspolisen att poliserna själva utformar målen och vad som skall mätas, detta styrs inte av ledningen. Sammanfattningsvis menar man att *Balanced scorecard* kombinerar metoderna för det problemorienterade arbetssättet med egenformulerade mål och uppföljningar där varje enhet får motivera det resultat man uppvisar.

Tillsyn

Tidigare delade länsstyrelserna och Rikspolisstyrelsen ansvaret för tillsynen. Från den 1 januari 1999 har Rikspolisstyrelsen ensam ansvaret för tillsynen av polisverksamheten. I förarbetet till förslaget (SOU 1998:74) anges att länsstyrelsernas tillsynsverksamhet över polisen har, med undantag för Stockholms län, haft mycket liten omfattning. Rikspolisstyrelsen har utökat sin tillsynsenhet med två personer under 1999. Man har också anställt en internrevisor. Tillsynsenheten anlitar oftast specialister från polisorganisationen för att utföra inspektionerna.

Åklagarväsendet

Den 1 januari 1999 fanns det ca 600 åklagare och ca 300 administratörer anställda inom åklagarväsendet. Åklagarväsendets anslag för 1999 är drygt 620 miljoner kronor. Åklagarväsendet har sedan den 1 juli 1996 en ny organisation. Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet. Landet är indelat i sex åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje. Varje regional åklagarmyndighet leds av en överåklagare. Åklagarmyndigheterna är indelade i åklagarkammare. Antalet kamrar är 38 och leds av en kammarchef som är chefsåklagare. Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten. Denna myndighet består av såväl poliser som åklagare.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Åklagarväsendets mål

Åklagarväsendet skall tillförsäkra den enskilde rättssäkerhet och rättstrygghet samt se till att den som begått brott lagförs. Prioriterad brottslighet för 1999 är våldsbrott, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet (inklusive miljöbrott). Särskild uppmärksamhet skall ägnas grov och gränsöverskridande brottslighet, s.k. mc-relaterad brottslighet, brott med rasistiska inslag, våld mot kvinnor samt övergrepp mot barn. Prioriteringarna var desamma för 1998, förutom att miljöbrott och övergrepp mot barn har lagts till för 1999. Enligt regleringsbrevet för 1998 och 1999 skall nedlagda resurser och åtgärder som vidtagits med anledning av prioriteringarna återrapporteras till regeringen.

Riksåklagaren menar att åklagarnas möjlighet att följa prioriteringarna är begränsade eftersom det i första hand är reglerna i rättegångsbalken och brottsbalken som styr åklagarnas arbete. Åklagarna styrs också genom polisens arbete. Enligt riksåklagaren syftar prioriteringarna i första hand till att öka medvetenheten och kunskaperna hos åklagarna. Detta gör man t.ex. genom speciella utbildningsinsatser och utveckling av arbetsmetoder.

Åklagarna och administratörerna

Åklagarnas uppgifter är att leda förundersökningar i brottmål, fatta beslut i åtalsfrågan och föra talan i domstol. I de utredningar där polisen är förundersökningsledare är det inte ovanligt att åklagarna ger råd till polisen om hur utredningen bör bedrivas.

Inom åklagarväsendet arbetade den 31 december 1998 drygt 920 personer. Antalet åklagare var 612 och antalet administratörer 311. Ytterligare 69 åklagare var anställda vid Ekobrottsmyndigheten.

För att förbättra åklagarväsendets ekonomi beslutade Riksåklagaren 1995 att införa anställningsstopp för åklagare. Anställningsstoppet hävdades 1998. Fram till dess hade antalet åklagare enligt Riksåklagaren minskat med omkring 60 personer genom att de som gått i pension inte ersatts. Sedan anställningsstoppet hävdades har 30 aspiranter rekryterats.

Den 1 augusti 1996 sades 192 administratörer upp. Detta var enligt regeringen (prop. 1998/99:1) motiverat av datoriseringen av ärendehantering och omorganisationen av åklagarväsendet (se vidare nedan). Enligt Riksåklagaren bör uppsägningarna av administratörerna inte direkt sammankopplas med omorganisationen. Uppsägningarna var i stället ett sätt att finansiera åklagarnas löneavtal från 1994 (se vidare nedan) och samtidigt en rationalisering som var befogad då antalet administratörer var stort och datoriseringen av verksamheten ökade. Antalet administratörer per åklagare uppgick före uppsägningarna till 0,76 årsarbetskrafter. Riksåklagaren framhåller dock att omorganisationen underlättade genomförandet av uppsägningarna. Fler personer kunde troligtvis sägas upp eftersom antalet orter med fast stationerade åklagare minskade. Vissa av de administratörer som sades upp har dock kunnat återanställas under 1997. Totalt, inklusive andra avgångar, minskade antalet administratörer med 162 personer under 1997 och antalet administratörer per åklagare uppgick då till 0,62.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Enligt Riksåklagaren inger den minskade tillgången på åklagare stor och ökad oro för utvecklingen av åklagarväsendets resultat på sikt och för arbets-situationen för de anställda inom åklagarväsendet. I årsredovisningen för första halvåret 1998 framhåller Riksåklagaren att arbetsläget och arbetssitu-ationen för enskilda åklagare och administratörer överlag är mycket an-strängd. Detta beror dels på bortfallet av nära hälften av administratörerna, dels på att antalet åklagare minskat både genom pensionsavgångar och ge-nom att de tas i anspråk för annat än egentligt åklagararbete. Enligt uppgift från Riksåklagaren har antalet långtidssjukskrivna ökat som följd av det hårdare arbetstrycket. Enligt Riksåklagaren visar åklagarkamrarnas tidsredo-visning att åklagarna i genomsnitt inte arbetar mer än normal arbetstid.

Åklagarväsendets organisation

När åklagarväsendet förstärktes den 1 januari 1965 genomfördes en om-fattande omorganisation med en länsåklagarmyndighet i varje län, ett fåtal län undantagna. Den regionala organisationen förändrades 1985 då åklagar-väsendet indelades i 13 regionåklagarmyndigheter. Regionerna var indelade i 83 lokala åklagarmyndigheter. Den lokala organisationen bestod av många små åklagarmyndigheter. 47 av de 83 myndigheterna hade endast två-tre åklagare anställda, medan det vid omkring 20 myndigheter fanns fyra-fem åklagare. Många av myndigheterna ansågs vara för små för att klara av att effektivisera och rationalisera verksamheten. De ansågs också vara sårbara både i brottsbeivrande och administrativt hänseende. Om t.ex. en åklagare blev sjuk eller om ett stort mål upptog en åklagares tid under en längre pe-riod var det svårt för myndigheten att klara verksamheten. De små myndig-heterna var också förhållandevis kostsamma att leda och administrera. Efter ett antal utredningar under 1980- och 1990-talen överlämnade regeringen i november 1995 propositionen *Riktlinjer för åklagarväsendets organisation* (prop. 1995/96:110 bet. 1995/96:JuU13 rskr. 1995/96:172). Syftet med för-slagen i propositionen var att skapa en organisation som skulle vara effekti-vare, mer flexibel och mindre sårbar än den dåvarande. Regeringen menade att åklagarväsendet därigenom skulle komma att vara bättre anpassat till det moderna samhällets alltmer komplicerade brottslighet. Den nya organisat-ionen skulle på sikt möjliggöra en effektivare åklagarverksamhet till lägre kostnader. Beslut om den nya organisationen fattades av riksdagen i mars 1996.

Den nya organisationen infördes den 1 juli 1996 och ser ut på följande sätt. Riksåklagaren är central förvaltningsmyndighet för åklagarväsendet. Det är riksåklagaren som är chef för myndigheten samt högste åklagare under rege-ringen. Landet är sedan den 16 april 1999 indelat i sex åklagardistrikt med en åklagarmyndighet i varje distrikt. Varje åklagarmyndighet leds av en överå-klagare. På lokal nivå består åklagarväsendet sedan den 1 juni 1998 av 38 åklagarkammare som var och en leds av en kammarchef som är chefsåkla-gare. Regeringen beslutar om indelningen i åklagardistrikt och om åklagar-myndigheternas kansliorter. Beslut om åklagarkamrarnas antal och lokali-sering fattas däremot av Riksåklagaren, ett beslut som kan delegeras till de regionala åklagarmyndigheterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

På vissa orter finns lokala åklagare. Dessa hör administrativt till en kammare på annan ort. Enligt Riksåklagaren finns åklagare på alla orter där det fanns åklagarverksamhet före reformen. De orter som tidigare hade en egen åklagarmyndighet, men som nu inte längre har en egen kammare, har i stället lokala åklagare eller åklagare som regelbundet besöker orten. Riksåklagaren uppger att han ser fördelar med att polis och åklagare sitter i samma lokaler om detta är möjligt.

Åklagarmyndigheterna

I propositionen om riktlinjerna för åklagarväsendets organisation angav regeringen att den administrativa och kamerala verksamheten inom åklagardistriktet skulle bedrivas vid åklagarmyndigheten. Den nya organisationen innebar också ökade krav på överåklagarnas kontroll och tillsyn av den brottsbeivrande verksamheten. För att den regionala ledningen skulle vara mindre sårbar menade man att överåklagaren borde biträdas av en ställföreträdare som var väl insatt i myndighetens ledning och uppgifter.

Överåklagarna svarar för den fortlöpande tillsynen av åklagarverksamheten inom distriktet. Riksåklagaren har lednings- och tillsynsansvar över åklagarväsendet och skall verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen. Överåklagarna utövar den direkta tillsynen över kamrarnas verksamhet genom att bl.a. kontrollera de s.k. anhållningsliggarna. Här förs alla beslut in som har med tvångsmedel att göra, exempelvis anhållande och beslag av gods. Åklagarna antecknar tidpunkten för besluten och på vilken grund de är fattade. Vidare har överåklagarna möjlighet att överpröva chefsåklagarnas och kammaråklagarnas beslut. En överprövning innebär att ett beslut i brottmålsfråga som fattas av en kammaråklagare eller chefsåklagare granskas av en överåklagare eller av riksåklagaren.

I propositionen med riktlinjer för åklagarväsendets organisation menade regeringen att det var väsentligt att överåklagarna och de biträdande överåklagarna inte helt befrias från brottsbeivrande verksamhet och därmed avskärmas från den egentliga åklagarverksamheten. Regeringen menade att en viss kontinuerlig erfarenhet av sådan verksamhet var värdefull exempelvis vid handläggningen av överprövningsärenden och vid tillsyn. Till de mål som enligt regeringen närmast borde komma i fråga för att handläggas av överåklagare hör mål om brott mot rikets säkerhet och mål som gäller brott av person i särskilt framskjuten ställning eller oriktig myndighetsutövning av allvarigare slag, de s.k. auktoritetsmålen. Denna möjlighet utnyttjas olika av olika myndigheter. Vissa myndigheter har inte handlagt något sådant mål under 1997 och 1998. Det förekommer också att myndigheterna lämnar auktoritetsmål för handläggning till Riksåklagarens enhet för speciella mål

Regeringen anförde också i propositionen att överåklagarna i ökad omfattning skulle komma att få ägna tid och kraft åt samverkan med andra samhällsorgan, t.ex. polis-, skatte- och kronofogdemyndigheter. Enligt uppgift från Riksåklagaren anser de flesta överåklagare att det är svårt att samverka med övriga myndigheter eftersom åklagarmyndigheterna omfattar flera län. I stället förekommer det enligt Riksåklagaren att överåklagarna delegerat samverkansuppgifterna till kammarcheferna. Överåklagarna utnyttjas också

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

av Riksåklagaren för utredningar som rör åklagarväsendet och åklagarverksamheten. Riksåklagaren uppger att kostnaderna för överåklagarnas kanslier varierar men uppgår i genomsnitt till omkring sju procent för hela åklagarväsendet. Kostnaderna för de sju kanslierna uppgick till sammanlagt ca 38 miljoner kronor för 1997 och ca 35 miljoner kronor för 1998. Kostnaderna kan förväntas minska något i och med sammanslagningen av åklagarmyndigheterna i Umeå och Sundsvall.

Åklagarkamrarna

Regeringen anförde i propositionen om riktlinjerna för åklagarväsendets organisation att åklagarkamrarna måste vara tillräckligt stora för att kunna fungera självständigt, klara förändringar i verksamheten och variationer i arbetsbelastningen. Enligt Riksåklagaren är en kammare med 15 till 20 åklagare en lagom stor åklagarkammare. En majoritet av kamrarna har mellan 10 och 20 åklagare. Ett fåtal har färre än 10 åklagare. Kamrarnas storlek varierade under 1998 från 6 åklagare på kammaren i Östersund till 23 vid 1:a åklagarkammaren i Stockholm.

När det gällde åklagarkamrarnas lokalisering menade regeringen att såväl geografiska som demografiska hänsyn måste tas. Åklagarnas lokalisering skulle kunna ändras om de regionala förhållandena förändrades. Enligt regeringen borde åklagarverksamheten inte heller bedrivas alltför långt från den eller de tingsrätter där åklagarna för talan.

Regeringen framhöll också att närheten till polisen är viktig för att åklagarnas arbete skall kunna bedrivas effektivt. Detta talade enligt regeringen för att åklagarverksamhet bör bedrivas på ett förhållandevis stort antal orter i landet. Som nämnts ovan finns 38 åklagarkamrar sedan den 1 juni 1998. Varje län har en kammare förutom Gotland som är utan, Östergötlands och Södermanlands län som har två kamrar vardera samt storstadslänen som har flera kamrar vardera. Den 1 januari 1998 fanns det lokala åklagare på 12 orter. Utöver de lokala åklagarna finns det dessutom åklagare som i praktiken är placerade på ytterligare orter.

Den nya organisationen medförde en i flera avseenden ny chefsroll för chefsåklagarna. Chefsåklagarna har det direkta ansvaret för att leda i princip all brottsbeivrande verksamhet men har också administrativa uppgifter. Härigenom har chefsåklagarna fått en betydligt självständigare ställning än de hade tidigare. Enligt uppgifter från Riksåklagaren använde chefsåklagarna knappt halva sin arbetstid till löpande ärendehantering den 1 juli 1998. För biträdande chefsåklagarna var andelen drygt 85 procent. Övrig tid ägnades åt ledning, samverkan med andra myndigheter samt utbildning och administration.

Ekobrottsmyndigheten

Den 1 januari 1998 inrättades Ekobrottsmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten har tagit över åklagarverksamheten när det gäller ekobrott i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. För övriga län sam-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ordnar Ekobrottsmyndigheten under Riksåklagaren åklagarväsendets verksamhet rörande ekobrottslighet. Myndigheten kan också ta över särskilt komplicerade mål från övriga län. Den 1 januari 1999 var 69 åklagare anställda i myndigheten. I myndigheten arbetar också poliser med speciell kunskap om ekobrott.

Ekobrottsmyndighetens anslag för 1998 var drygt 180 miljoner kronor. Förbrukningen för samma år uppgick till drygt 150 miljoner kronor. Anslaget för 1999 uppgår till knappt 200 miljoner kronor.

Ekobrottsmyndigheten har ett eget anslag, en central administration samt vissa stabsuppgifter och lyder i fråga om dessa direkt under regeringen. I övrigt är Ekobrottsmyndigheten en åklagarmyndighet under Riksåklagaren.

Kritik har riktats mot konstruktionen av Ekobrottsmyndigheten. Den administration som byggts upp hos myndigheten anses av kritikerna vara onödigt eftersom motsvarande funktioner finns hos Riksåklagaren. Man har också påtalat att den nationella styrningen av åklagarväsendet blir oklar då det finns två centrala åklagarmyndigheter. Man menar också att ansvarsfördelningen mellan Riksåklagaren och Ekobrottsmyndigheten blir oklar eftersom det finns två chefer inom åklagarväsendet.

Enligt riksåklagaren finns det fördelar med att polis och åklagare arbetar nära varandra. Detta gäller framför allt komplicerad brottslighet såsom ekobrott och miljöbrott.

Åklagarväsendets ekonomi⁴

Utgifterna för anslaget Åklagarorganisationen uppgick för budgetåret 1998, exklusive Ekobrottsmyndigheten, till knappt 587 miljoner kronor. Anslaget för 1999 uppgår till drygt 620 miljoner kronor. Omkring 80 procent av anslaget utgörs av lönekostnader.

Åklagarväsendet har under 1990-talet i stort sett undgått besparingar. Vid de två tillfällen åklagarväsendet har fått vidkännas besparingar på 10 respektive 25 miljoner kronor har nämligen motsvarande belopp tillförts verksamheten vid samma tillfälle. Budgetåret 1995/96 ålades åklagarna rationaliseringar och effektiviseringar motsvarande 10 miljoner kronor. Samtidigt tilldelades man 10 miljoner kronor för att bekämpa ekonomisk brottslighet, våldsbrott och narkotikabrott samt för att höja kvaliteten på åklagarutbildningen. Den andra besparingen ålades åklagarväsendet för budgetåret 1998 då ett rationaliseringsutrymme på 25 miljoner kronor ansågs ha uppkommit genom omorganisationen. Samtidigt tilldelades åklagarväsendet 25 miljoner kronor för att göra det möjligt att öka samverkan med och utbildningen av närpolisen.

Under mitten av 1990-talet försämrades åklagarnas ekonomi. I en rapport från Riksrevisionsverket (1998) anges att den väsentligaste orsaken till åklagarväsendets anslagsöverskridande vid den här tiden var åklagarnas löneavtal från 1994. Enligt avtalet höjdes åklagarnas löner med 13–14 procent. Av kostnaderna för löneavtalet beräknas att ca 27 miljoner kronor per år i hu-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

⁴ Avsnittet bygger på budgetpropositioner och utskottsbetänkanden under 1990-talet.

vudsak var ofinansierade. År 1998 var månadslönen för en åklagare efter nio månaders tjänst 24 300 kr, efter fem år 26 300 kr, efter tio år 28 300 kr, efter 15 år 30 300 och efter 20 års tjänst var månadslönen 33 000 kr.

För att sänka kostnaderna för åklagarväsendet införde Riksåklagaren, som tidigare nämnts, anställningsstopp 1995. Dessutom sänktes kostnaderna ytterligare genom uppsägningar av administrativ personal under hösten 1996. Denna åtgärd ledde dock inte till sänkta kostnader förrän under 1997. Omorganisationen den 1 juli 1996 medförde engångskostnader för åklagarväsendet som ytterligare förvärrade den ekonomiska situationen. (Dessa kostnader behandlas i avsnittet nedan.)

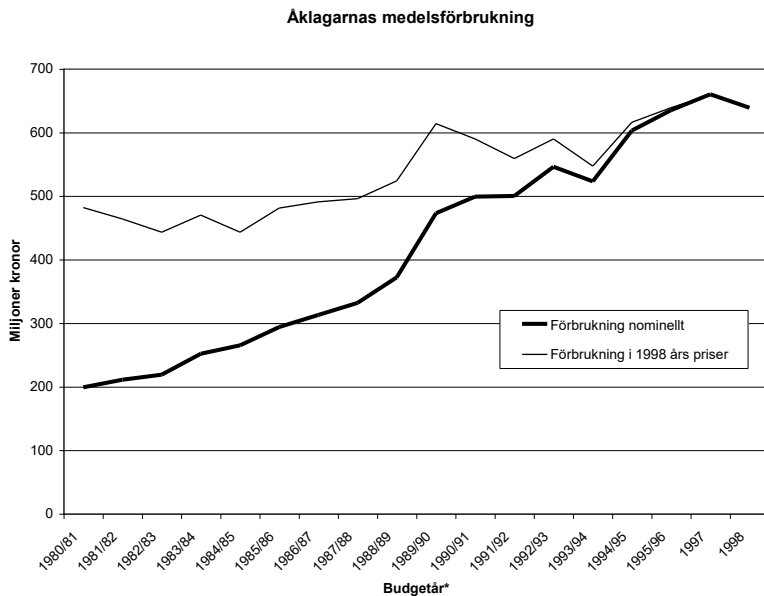
Anslagssparandet för 1993/94, som uppgick till 40 miljoner kronor, förbrukades under 1994 och 1995. Åklagarväsendets kostnader översteg anslaget för 1997 med drygt 40 miljoner kronor.

Vid två tillfällen har åklagarväsendet tillförts medel för att klara övergångskostnaderna för omorganisationen och för att inte riskera det fortsatta reformarbetet. Budgetåret 1997 tillfördes 18 miljoner kronor och budgetåret 1998 tillfördes engångsvis 33 miljoner kronor. Anslaget för 1998 minskades samtidigt med 55,6 miljoner kronor. Denna minskning angavs motsvara de befintliga resurserna för bekämpning av ekonomisk brottslighet som fördes över till Ekobrottsmyndigheten. År 1999 tillfördes åklagarväsendet engångsvis 10 miljoner kronor. Medlen skall användas bl.a. för att ytterligare utveckla samverkan med polisen och för en satsning på kompetensutveckling.

Av diagrammet nedan framgår kostnadsutvecklingen för åklagarväsendet mellan budgetåren 1980/81 och 1998. Utvecklingen beskrivs såväl i nominella priser som i 1998 års priser. Fastprisberäkningen har gjorts med hjälp av konsumentprisindex. Utvecklingen visar att åklagarväsendets förbrukning i 1998 års priser har ökat under 1980- och 1990-talen även om förbrukningen tillfälligt sjunkit för vissa år. För åren 1996–1997 ingår åklagarväsendets engångsvisa kostnader för omorganisationen och omställningsorganisationen (se vidare nedan) på sammanlagt omkring 63 miljoner kronor. Även uppsägningslönen för administratörerna ingår i sammanställningen. Åklagarnas förbrukning för 1998 uppgick till knappt 590 miljoner kronor. Detta är en minskning med omkring 70 miljoner kronor sedan 1997. År 1998 flyttades dock en stor del av ekobrotten över från de tre storstadsmyndigheterna till Ekobrottsmyndigheten. I samband därmed minskade åklagarväsendets anslag med drygt 55 miljoner kronor. I diagrammet ingår de överflyttade medlen för att det skall bli möjligt att jämföra förbrukningen med tidigare år. Åklagarväsendets anslag för 1999, exklusive Ekobrottsmyndigheten, uppgår till drygt 620 miljoner kronor. Under 1990-talets andra hälft motsvaras således inte åklagarväsendets ökade medelsförbrukning av någon real förstärkning av tillgängliga resurser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1



Bilaga 1

*Budgetåret 1995/96 är beräknat på 12 månader

I diagrammet över åklagarnas medelsförbrukning ingår även de 55,6 miljoner kronor som flyttats över till Ekobrottsmyndigheten. I diagrammet ingår även de omorganisations- och omställningskostnader som åklagarväsendet hade under 1996-1997 på omkring 63 miljoner kronor.

Källa: Statsbudgetens utfall 1980/81-1997 och Ekonomistyrningsverket. Egen bearbetning

Omorganisationen – kostnader och besparingar

Företrädare för Justitiedepartementet har inför justitieukskottet uppgivit att omorganisationen av åklagarväsendet skulle leda till en årlig besparing på 25-50 miljoner kronor (bet. 1995/96:JuU13). Huvuddelen av besparingen skulle åstadkommas genom en effektivisering av administrationen och genom minskade lokalkostnader. Enligt uppgift från departementet till utskottet kunde en säkrare uppgift om besparingen inte anges eftersom man vid riksdagsbeslutet inte kände till detaljerna i åklagarväsendets framtida organisation. Riksåklagaren framförde inför utskottet att det inom åklagarväsendet fanns ett rationaliseringsbehov på ca 50 miljoner kronor beroende på bl.a. lönehöjningar för åklagarna och ökade lokalkostnader.

Enligt Riksåklagaren uppgår de sammanlagda engångsvisa kostnaderna för omorganisationen till omkring 53 miljoner kronor. Till kostnaderna för omorganisationen räknas chefsrekrytering, omflyttning av kontor, anpassning av ADB-systemen, hyror för tomma lokaler samt skadestånd för uppsagda hyreskontrakt. Även det produktionsbortfall som uppstod vid planering av omorganisationen och vid flyttningen räknas in i kostnaden. Av kostnaderna utgör ca 18 miljoner kronor hyror och ersättningar som gäller lokaler.

De administratörer som sades upp i augusti 1996 var tjänstebefriade under uppsägningstiden och gick över i en s.k. omställningsorganisation. Syftet var att de uppsagda så snabbt som möjligt skulle få nya anställningar. Under perioden utbetalades 41 miljoner kronor i löner till de uppsagda. De engångsvisa kostnaderna för omställningen av den uppsagda personalen uppgick till 10 miljoner kronor. Dessa kostnader uppstod i själva omställningsorganisationen.

Någon beräkning av huruvida den nya organisationen har lett till besparingar har inte gjorts av Justitiedepartementet.

Åklagarväsendets prestationer

Under 1997 påbörjade åklagarväsendet uppbyggnaden av ett datoriserat ärendehanteringssystem. Genom systemet kan resultatet av en åklagares, en kammars eller en myndighets prestationer mätas, t.ex. handläggningstider och genomströmningstider. Som en komplettering till ärendehanteringssystemet infördes ett tidsredovisningssystem i oktober 1997. All personal inom åklagarväsendet hänför arbetad tid till något av följande prestationsområden: ärendeadministration, förundersökningsledning, beslut under förundersökning, huvudförhandling i tingsrätt eller hovrätt, resor i samband med förundersökning och huvudförhandling samt verksamhet i högsta domstolen. Sådan arbetad tid som inte går att hänföra till något av prestationsområdena skall hänföras till ett stödområde. Stödområdena är ledning och administration, samverkan med polisen, övrig samverkan och utveckling, deltagande i utbildning samt annan verksamhet.

Tidsredovisningssystemet är således nytt och det finns inte någon äldre statistik att jämföra med. Att systemet är nytt kan innebära att det råder olika uppfattningar mellan åklagarna om hur vissa arbetsuppgifter skall redovisas. Tidsredovisningen för 1998 visar att av åklagarnas sammanlagda arbetstid åtgår omkring

- 8 procent till ärendeadministration
- 24 procent till förundersökningsledning
- 27 procent till beslut i förundersökningsfrågor
- 17 procent till huvudförhandling i tingsrätt
- 4 procent till huvudförhandling i hovrätt
- 2 procent till samverkan med polisen och
- 4 procent till resor i samband med förundersökningsledning, samverkan med polisen samt förhandling vid tingsrätt och hovrätt.

År 1999 har ett mål- och resultatstyrningssystem införts för åklagarväsendet. Genom ärendehanteringssystemet och tidsredovisningen skall åklagarväsendets arbete kunna redovisas. Följande målformuleringar gäller för verksamheten:

- Lagföring. Den som har begått brott skall lagföras.
- Produktion. Minst lika många ärenden som kommer in skall också avslutas under året.
- Genomströmningstid. Antalet dagar då ärenden finns hos åklagare för beslut i åtalsfrågan skall bli färre.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

- Effektivitet. Ökad tid för det egentliga åklagararbetet.

Vissa prestationer har redovisats även tidigare, exempelvis antalet avslutade ärenden i förhållande till antalet inkomna. Som framgår av tabellen nedan sjönk antalet inkommande ärenden till åklagarna under åren 1996 till 1998. Enligt uppgift från riksåklagaren är avsikten att en djupare analys skall göras av varför färre ärenden kommer in från polisen. Närpolisreformen infördes successivt mellan 1994 och 1997 i landet. Reformen innebar att poliser som inte hade tidigare erfarenhet började arbeta med brottsutredningar. Mellan 1995 och 1997 pensionerades också många erfarna kriminalutredare.

Antalet avslutade ärenden hos åklagarna var lägre för 1996–1998 än för första delen av 1990-talet. Minskningen var särskilt stor för tiden den 1 juli–den 31 december 1996. Under denna period genomfördes omorganisationen inom åklagarväsendet. Efter omorganisationen den 1 juli 1996 uppstod också en s.k. administrativ balans vid åklagarkamrarna. Balansen bestod av ärenden där åklagarbesluten redan hade fattats men ännu inte blivit expedierade. De kvarstod därför som öppna i diarierna. I början av november 1996 rörde det sig om nästan 18 000 ärenden som väntade på att expedieras. Den administrativa balansen berodde enligt Riksåklagaren på att många administratörer hade sagts upp samtidigt som nya datoriserade rutiner infördes. Under 1997 översteg antalet avslutade ärenden de inkomna med 11 758. Under 1998 sjönk antalet avgjorda ärenden. Detta kan vara en effekt av att de 18 000 ärendena från 1996 tillskrevs 1997 års arbete. Enligt Riksåklagarens årsredovisning för 1998 beräknas ett ärende i genomsnitt innehålla 1,2 misstänkta personer och 22 brottsmisstankar. Om en ny brottsmisstanke avser en person som redan är aktuell i ett ärende hos åklagaren läggs denna brottsmisstanke till det redan pågående ärendet. Den nya brottsmisstanken påförs alltså inte som ett nytt ärende i statistiken. Tabellen nedan visar antalet inkomna och avslutade ärenden hos åklagarna mellan 1992 och 1998. Av tabellen framgår att åklagarväsendet avgör färre ärenden efter omorganisationen än vad man gjorde före.

Tabell 1.8 Inkomna och avslutade ärenden, 1992-1998

År	Inkomna	Avslutade
1992	212 457	211 019
1993	222 107	219 791
1994	210 206	213 451
1995	228 094	229 257
1996	221 007	202 260
1997	196 709	208 467
1998	193 922	201 922

Källa: Riksåklagaren

Lagföringsprocenten, dvs. antalet ärenden i vilka besluten åtal och strafföreläggande förekommer i procent av det totala antalet avslutade ärenden, är ett sätt som används för att mäta åklagarväsendets prestationer. Av tabellen nedan framgår att lagföringsprocenten uppgick till 66 procent i början 1990-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

talet. Lagföringsprocenten sjönk för budgetåret 1994/95 till 63 procent. Sänkningen fortsatte för 1996 då lagföringsprocenten uppgick till 59 procent. De senaste två åren har procenten stigit och uppgår till 64 procent för 1998.

Tabell 1.9 Lagföring och avskrivningar för ärenden i procent, hela riket

År	Lagföring	Avskrivning
1992/93	66 %	34 %
1993/94	66 %	34 %
1994/95	63 %	37 %
1996	59 %	41 %
1997	60 %	40 %
1998	64 %	36 %

Källa: Riksåklagaren

Riksåklagaren menar att arbetsbelastningen, trots att antalet avslutade ärenden har minskat, har varit fortsatt hög. Ett exempel på detta är att andelen ärenden med fängelse i straffskalan ökade under 1995–1997, från 70 procent till 78 procent. En annan omständighet som enligt Riksåklagaren pekar på att ärendena har blivit svårare och mer resurskrävande att handlägga är att den genomsnittliga förhandlingstiden i tingsrätt ökat från 1,3 timmar 1995 till 1,63 timmar 1997. Antalet brottmål med längre förhandlingstid än sex timmar har också ökat.

Enligt Riksåklagaren kan åklagarnas minskade prestationer under framför allt hösten 1996 härledas bl.a. till omorganisationen, t.ex. flyttningar till nya arbetslokaler, byte av arbetsuppgifter och uppsägningen av administratörerna. Det uppkom också vissa övergångsproblem i samband med att det datoriserade diarieföringssystemet infördes. Enligt Riksåklagaren återtogs dock produktionskapaciteten 1997 då antalet avslutade ärenden översteg antalet inkomna. Även höjningen av lagföringsprocenten visar enligt Riksåklagaren att åklagarna återtagit den arbetskapacitet man hade före omorganisationen. I halvårsredovisningen för 1998 menar Riksåklagaren att de goda resultaten i första hand är en effekt av betydande arbetsinsatser från åklagare och administratörer. En annan förklaring är att åklagarorganisationen har börjat tillämpa de nya instrument och de möjligheter till effektivare brottsbekämpning som åklagarreformen har skapat. Det visas enligt Riksåklagaren av att ekobrottsbalanserna och balanserna med outredda våldsbrott har avarbetats. Det nya, nära samarbetet med polisen och det aktiva utvecklingsarbetet i bekämpningen av den grova brottsligheten och vardagsbrottsligheten börjar enligt Riksåklagaren att ge resultat. Detsamma gäller satsningarna på metodutveckling och på utveckling av IT-stöd.

Regeringen anför i budgetpropositionen för 1999 att åklagarväsendet efter den nedgång av verksamheten som inträffade 1996 i samband med omorganisationen har återtagit sin arbetskapacitet från tiden strax före reformen. Regeringen framhåller att detta har skett samtidigt som antalet anställda minskat och ekonomin varit ansträngd. Regeringens bedömning är att det

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

finns förutsättningar för att ytterligare förbättra verksamhetsresultatet och förverkliga syftet med reformen.

I Riksåklagarens verksamhetsplan för åklagarorganisationen under 1999 anges också som mål att enhetligheten i rättstillämpningen skall öka. Genom att jämföra rättstillämpningen vid exempelvis prövning av åtalsfrågan och antalet anhållandebeslut kan Riksåklagaren bedöma myndigheternas verksamhet.

Metodutveckling

I Riksåklagarens årsredovisning för 1998 anges att det gemensamma utvecklingsarbetet mellan polisen och åklagarna koncentrerar sig mer på de komplicerade ärendena och uppgiften att utöva en aktiv förundersökningsledning. Lokala avtal om förundersökningsledningsansvaret har slutits (se vidare del 3) Utvecklingsarbetet har under 1998 också rört frågor om kvalitetssäkring av brottsutredningar och genomförande av arbetsmetodik som tagits fram inom ramen för samarbetet med polisen. På uppdrag av riksåklagaren och rikspolischefen har en särskild arbetsgrupp lett det gemensamma utvecklingsarbetet på central nivå. Arbetsgruppens uppgift har varit att följa och stötta det lokala utvecklingsarbetet. Bland annat har man följt upp arbetet med de gemensamma avtalen.

I budgetpropositionen för 1999 anger regeringen att åklagarnas samverkan med polisen har utvecklats bl.a. i arbetet med att förbättra förundersökningarnas kvalitet. Samtidigt anger dock regeringen att polisens brottsutredningsverksamhet inte förbättrades under 1997. I propositionen omnämns följande åtgärder:

- Införande av åklagarmentor (se vidare nedan)
- Utfärdande av nya allmänna råd om ledningen av förundersökning
- Översyn av ordningsbotsystemet
- Riktlinjer för att komma till rätta med polisens utredningsbalanser
- Arbetsmetoder för polis och åklagare i de ärenden där man kan förvänta sig att målsägande och vittnen kan bli utsatta för påtryckning.

För budgetåret 1999 skall samverkan utvecklas ytterligare. Regeringen menar att genomströmningstiderna måste kortas och balanserna minska med bibehållen kvalitet på utredningarna. Regeringen framhåller vidare att en aktiv ledning av förundersökningarna är av central betydelse för att kunna styra verksamheten och därigenom öka snabbheten och kvaliteten i utredningsarbetet. Regeringen menar därför att formerna för samverkan mellan polis och åklagare skall utvecklas ytterligare både med avseende på de enskilda brottsutredningarna och när det gäller prioriteringar, planeringar och utbildning.

Åklagarmyndigheterna har fått ett uppdrag att säkra alla brottsutredningar. Varje åklagarmyndighet skall i samråd med polismyndigheterna använda sig av en särskild kvalitetssäkringsmodell. Kvalitetssäkringsarbetet kommer att följas upp genom att varje åklagarkammare presenterar, för såväl åklagarledda som polisledda förundersökningar,

- genomsnittliga genomströmningstider från anmälan till dom

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

- negativa åtalsbeslut
- andel kompletteringar.

På ett par orter bedrivs utvecklingsprojekt av polis, åklagare, domstol, frivård och socialtjänst gemensamt. Syftet med projekten är att för särskilt utvalda typer av brottslighet minska tiden mellan brott och straff och på så sätt öka lagföringen. Syftet skall uppnås genom ett ökat samarbete inom rättsväsendet på dessa orter.

Samverkan förekommer också mellan verkscheferna vid Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket och Kriminalvårdsverket. Verkscheferna träffas för att diskutera bl.a. frågor som rör samarbete mellan myndigheterna. Gemensamt försöker man utveckla förundersökningsarbetet och rättegångarna.

Åklagarmentor

För att höja effektiviteten i myndigheternas samlade insatser för att förebygga och lagföra brott beslutade regeringen den 12 september 1996 (Ju96/3067) om mål och riktlinjer för hur åklagarväsendet och polisen skall utveckla sina samarbetsformer och arbetet med prioriteringar inom den brottsutredande verksamheten. Bakgrunden till beslutet var en utredning av Riksåklagaren (RÅ 1995) där man konstaterade att polisens utredningsverksamhet inte fungerade tillfredsställande efter närpolisreformens införande. I utredningen definierades kvaliteten enligt följande. Kort tid skall gå mellan brott och färdig utredning. Adekvata uppgifter skall ingå i förundersökningsprotokollet och protokollet skall inte belastas med oväsentligheter som försvårar den inläsning av målet som krävs för att fatta beslut i åtalsfrågan.

Regeringen menar att åklagarväsendet och polisen i ökad utsträckning måste samordna sitt arbete mot det kriminalpolitiska målet så att de samlade resurserna kan utnyttjas på effektivast möjliga sätt. Bland annat skall åklagarväsendet aktivt medverka till att kompetens, arbetsmetoder och samarbetsformer inom närpolisens brottsutredande verksamhet utvecklas.

En gemensam styrgrupp för Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen har tillsatts. Gruppens uppgift är att samordna projekt som syftar till att utveckla och effektivisera den samlade brottsutredningen. Även samarbetsformerna mellan polis och åklagare skall förbättras och utvecklas. Gruppen har bl.a. beslutat att införa åklagarmentor. Detta innebär att en åklagare vid varje kammare har utsetts till mentor med uppgift att ansvara för samarbetet mellan kammarens åklagare och närpolisen. I allmänhet har arbetet lagts upp så att varje närpolisområde har en särskilt utsedd s.k. undermentor som svarar för utvecklingsarbetet inom närpolisområdet. Undermentorerna genomför utbildning i förundersökningsmetod. De ger också råd i ärenden där polisen är förundersökningsledare.

Mentorsarbetet har enligt Riksåklagaren bl.a. resulterat i att generella förundersökningsdirektiv för enkla vardagsbrott har arbetats fram, att ett kvalitetssäkringsarbete har inletts och att samarbetsklimatet mellan polis och åklagare avsevärt förbättrats. Biträdande riksåklagaren menar att utredningarnas kvalitet har förbättrats sedan åklagarmentorerna och systemet med

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

återkoppling mellan åklagare och polis infördes. Hon menar också att kvaliteten på utredningar av allvarigare brott är hög. Riksåklagaren framhåller att arbetsbelastningen för åklagarna har medfört att mentorsarbetet i vissa fall inte har kunnat bedrivas i den utsträckning som åklagarna själva ansett vara önskvärt. I halvårsredovisningen för första halvåret 1998 uppger Riksåklagaren att satsningen på åklagarmentorers motsvarar ca 10 årsarbetskrafter. Arbetet bidrar enligt Riksåklagaren till att polisens utredningskapacitet väsentligt förbättras, men det innebär också ett stort bortfall från den vanliga ärendehantering i åklagarorganisationen.

Gemensam informationsförsörjning

Polisens diariesystem, *Rationell anmälningsrutin* (RAR), och åklagarnas brottmålsdiarieföringssystem (Brådis), har fram till 1999 inte kunnat kommunicera elektroniskt. När ett brottmålsärende överlämnas från polisen till åklagaren har uppgifter om den misstänkte och om brottet därför skrivits in även i åklagarnas diarium. Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har i samverkan utvecklat rutiner för elektronisk överföring av dessa uppgifter från RAR till Brådis. Systemet sattes i drift under våren 1999. Riksåklagaren understryker att det mest angelägna problemet vad gäller elektronisk överföring mellan polisen och åklagarna i och med detta är löst. Enligt uppgift från Riksåklagaren uppskattas den nya rutinen innebära tidsvinster motsvarande omkring 10 årsarbetskrafter för åklagarväsendets kanslipersonal.

Hos Rikspolisstyrelsen pågår också ett projekt, DurTvå, i vilket Riksåklagaren deltar. DurTvå står för datoriserad utredningsrutin och tvångsmedels- hantering. Genom DurTvå kommer hela utredningen att kunna överföras elektroniskt från polis till åklagare. Det pågår för närvarande en diskussion mellan polis och åklagare om i vilken omfattning åklagare har behov av att kunna komma åt förundersökningsuppgifter i elektronisk form under pågående utredning.

Ett samarbete för att förbättra informationsförsörjningen inom rättsväsendet pågår. Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet) inrättades i januari 1997. Rådet är tillsatt av regeringen som ansåg att en samordnad informationsförsörjning skulle höja effektiviteten och produktiviteten samt underlätta mål- och resultatstyrningen av de olika myndigheterna inom rättsväsendet. RIF-rådet består av myndighetscheferna (eller en person med befogenhet att fatta beslut å myndighetens vägnar) för Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket. Rådet fattar inga beslut om de enskilda myndigheternas verksamhet. Varje myndighet skall i stället följa de riktlinjer som rådet utformar.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Tingsrätterna

Tingsrätternas placering

Domstolarna fick sin nuvarande organisation och sin geografiska placering genom 1971 års domstolsreform. Riksdagen beslutade 1969 (prop. 1969:44, bet. LU 1969:38, rskr. 1969:283) att tingsrätterna skulle vara allmänna underrätter i hela landet. Riksdagen fastställde också vissa allmänna riktlinjer för den framtida domkretsindelningen. En arbetsgrupp inom Justitiedepartementet utarbetade efter samråd med olika regionala organ och hovrätterna ett förslag till domkretsindelning. Den 1 januari 1974 fanns det 100 tingsrätter. Från och med den 1 oktober 1996 finns det 96 tingsrätter. Vissa tingsrätter har även förhandlingar på andra orter utöver den ort där tingsrätten ligger. Dessa orter kallas tingsställen. År 1974 fanns 47 sådana tingsställen; år 1998 fanns 26.

Tingsrätterna ligger ganska tätt i södra Sverige, medan det är betydligt längre mellan dem i norra. Tingsrätterna varierar i storlek. Storleken mäts ofta i antalet domare som har ordinarie tjänst i tingsrätten. De 96 tingsrätterna fördelar sig efter storlek i antal domare enligt följande:

- 37 tingsrätter har 1–2 ordinarie domare
- 26 tingsrätter har 3–4 ordinarie domare
- 15 tingsrätter har 5–6 domare
- 12 tingsrätter har 7–9 ordinarie domare
- 3 tingsrätter har 10–15 ordinarie domare
- Malmö tingsrätt har 24 ordinarie domare, Göteborgs tingsrätt 37 och Stockholms tingsrätt omkring 90.

Omorganisation av domstolsväsendet

Domstolarnas organisation och placering har varit föremål för diskussion under 1990-talet. De små domstolarnas påstådda sårbarhet, bristande kostnadseffektivitet, bristande möjlighet till rationaliseringar, svårigheter att följa rättsutvecklingen etc. har framförts som anledningar till att reformera domstolsväsendet.

Regeringen beslutade den 29 juni 1995 att en kommitté skulle tillkallas med uppdrag att göra en översyn av den organisatoriska strukturen inom domstolsväsendet (dir. 1995:102). Utgångspunkt för översynen skulle vara de ökade kraven på domstolarnas kompetens och förmåga att handlägga allt svårare mål. Även kraven på rationaliseringar inom domstolsväsendet skulle beaktas. Målet för utredningen var ett domstolsväsende med slagkraftigare domstolar, så organiserade att de skulle uppfylla högt ställda krav på kvalitet i rättskipningen, kompetens hos domstolspersonalen och på effektivitet. Av hänsyn till det ekonomiska läget skulle förslagen innebära en årlig utgiftsminskning för domstolsväsendet som helhet med minst 200 miljoner kronor. Av direktiven framgår att regeringen såg det som ofrånkomligt att antalet tingsrätter skulle minska.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Kommitténs uppdrag kom efter hand att ändras (dir. 1997:50 och 1998:22). Det var inte möjligt att uppnå något brett politiskt stöd för någon förändring av antalet tingsrätter. Något förslag om minskning av antalet lämnades heller aldrig. Kommitténs ordförande fick dock i uppdrag att under hösten 1998 redovisa det grundmaterial som tagits fram i kommittéarbetet (Ju98/667). Kommittén hade i sitt arbete funnit följande:

- Handläggningskostnaderna per mål tenderar att vara högst i de minsta tingsrätterna.
- De administrativa kostnaderna är relativt sett högst i de minsta tingsrätterna.
- Lokalkostnaderna per anställd skiljer sig inte åt mellan tingsrätter av olika storlek.
- De mindre tingsrätterna har kortare omloppstid i brottmål och tvistemål. De minsta tingsrätterna har dock relativt sett något mer resurser än större domstolar.

I materialet (SOU 1998:135) presenteras tre olika organisationsmodeller för tingsrätterna i framtiden:

- Sammanläggningar av tingsrätter. Ett alternativ med 43 och ett med 64 tingsrätter presenteras.
- Förändringar inom befintlig organisation som innebär att domstolarna knyts samman i administrativa och judiciella nätverk.
- En kombination av en begränsad sammanläggning med nätverksmodellen.

Regeringen menar i budgetpropositionen för 1999 att moderniseringen och reformeringen av domstolsväsendet måste fortsätta trots att Domstolskommittén inte kunde fullfölja sitt ursprungliga uppdrag. Eftersom det traditionella utredningsförfarandet inte är en framkomlig väg menar regeringen att andra vägar måste prövas. Man har bl.a. inlett försöksverksamheter på ett antal orter. Försöken syftar till ökad samverkan inom och mellan olika sorters domstolar. En annan väg är sammanläggningar av tingsrätter genom separata regeringsbeslut. Ett sådant beslut fattades i december 1998 avseende en sammanläggning av Åmåls tingsrätt med Vänersborgs tingsrätt. Sammanläggningen skall genomföras senast den 1 juli 1999.

Justitieutskottet understryker i sitt betänkande med anledning av budgetpropositionen för 1999 (bet. 1998/99:JuU1) vikten av att större organisationsförändringar får en bred politisk förankring. Utskottet menar att regeringen därför även i fortsättningen bör anmäla organisationsförändringar som innebär att domstolar läggs ned. I övrigt har utskottet inga invändningar mot det utvecklingsarbete som bedrivs. Man menar också att det saknas anledning för riksdagen att nu uttala sig om antalet tingsrätter.

Tingsrätternas arbete

Tingsrätternas praktiska arbete påverkas i låg grad av polisens placering. Tingsrätternas kontakter med polisen är få och inskränker sig till framställningar om hjälp med delgivning av t.ex. stämningar samt hämtning av tilltalade till rättegångarna. Kontakten med åklagarna före rättegångarna sköts per

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

telefon. Vid huvudförhandlingen kommer åklagarna till tingsrätten. Åklagarnas resväg kan påverka domstolens möjlighet att sätta ut förhandlingar med kort varsel. En häktningförhandling måste kanske sättas ut dagen efter framställan om åklagaren har svårigheter att ta sig snabbt till tingsrätten. Åklagarnas placering är i övrigt ointressant ur tingsrättens synvinkel. En annan sak är att tingsrättens domare kan ha synpunkter på hur åklagarna sköter sitt arbete under huvudförhandlingen, synpunkter som kan ha samband med hur åklagarna organiserar sitt arbete och då också var de är placerade (jfr del 3). När det slutligen gäller häktenas placering finns samma problem som med åklagarnas placering—tiden för när en förhandling hålls kan påverkas om det är långt mellan tingsrätt och häkte. Även här kan finnas invändningar att placeringen av ett häkte kan försämra förundersökningarnas kvalitet (se nedan och Riksdagens revisorer 1998).

Tingsrätternas arbetsbelastning räknat i antalet inkomna brottmål har påverkats av polisens och åklagarnas omorganisation. Närpolisreformen inleddes 1994 och ansågs avslutad 1997. Den nya organisationen för åklagarna började gälla den 1 juli 1996. Nedgången i antalet inkomna brottmål mellan 1994 och 1995 var sju procent. Mellan 1995 och 1996 uppgick minskningen till 16 procent. Minskningarna kan i viss utsträckning förklaras av lagändringar, t.ex. avkriminalisering av vissa brott, särskilda restriktioner för åtalsprövning och utvidgade möjligheter till strafföreläggande. Regeringen menade i budgetpropositionen för 1998 att den minskade måltillströmningen i viss utsträckning kunde hänföras till övergångsproblem i samband med åklagarväsendets omorganisation 1996. Regeringen gjorde också bedömningen att en viss ökning av antalet inkommande brottmål kunde förväntas, när effekterna av omorganisationerna inom polisen och åklagarväsendet slog igenom. Dessutom menade man att insatserna för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten skulle leda till ökad måltillströmning. Mellan 1997 och 1998 ökade antalet inkomna brottmål med drygt fyra procent. Antalet avgjorda brottmål vid tingsrätterna följer i stort sett antalet inkomna. Målutvecklingen för brottmål framgår av tabellen nedan.

Tabell 1.10 Inkomna brottmål till tingsrätterna, 1994-1997

År	1994	1995	1996	1997	1998
Inkomna brottmål	75 196	69 839	59 589	58 512	61 085
Avgjorda brottmål	75 943	69 882	61 202	57 378	58 324

Källa: Domstolsverket

I budgetpropositionen för 1999 anför regeringen att den minskade måltillströmningen inte lett till en motsvarande minskning av domstolarnas arbetsbelastning. De mål som minskat i antal utgörs till stor del av mindre omfattande mål. Att så är fallet bekräftas enligt regeringen av att tingsrätternas genomsnittliga förhandlingstid vid muntliga förhandlingar för brottmål ökade under perioden 1993/94–1997 med närmare 19 minuter per mål.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Häkten

I häkte vistas gripna, anhållna eller häktade personer. Vidare förvaras i häkte personer som omhändertagits med stöd av olika lagrum, såsom utlänningslagen, lagen om vård av unga, lagen om vård av missbrukare eller lagen om rättspsykiatrisk vård. Den genomsnittliga vistelsetiden i häkte för den som är häktad är mellan en och två månader. För övriga kategorier som tas in i häkte är vistelsetiden betydligt kortare.

Sverige hade den 1 januari 1998 sammanlagt 27 häkten. Samtliga län i landet har häkten bortsett från Hallands och Jämtlands län. När avståndet är stort mellan utredande polis och häkte innebär det resor och transporter mellan polishus och häkte, häkte och tingsrätt samt mellan häkte och anstalt. Polisen, häktet, transporttjänsten och i vissa fall åklagare och anhöriga berörs av dessa resor och transporter. Häkten finns på följande orter.

- **Stockholmsregionen:** Huddinge, Stockholm, Österåker.
- **Norrköpingsregionen:** Kalmar, Norrköping, Nyköping, Visby.
- **Malmöregionen:** Helsingborg, Karlskrona, Kristianstad, Malmö, Trelleborg, Växjö.
- **Göteborgsregionen:** Borås, Göteborg, Jönköping, Mariestad, Uddevalla.
- **Örebroregionen:** Falun, Karlstad, Uppsala, Västerås, Örebro.
- **Härnösandsregionen:** Gävle, Härnösand, Umeå, Luleå.

Riksdagens revisorer har granskat häktesnedläggningen i Östersund (*Nedläggningen av häktet i Östersund*, rapport 1997/98:7). Revisorernas rapport visar de problem som är förknippade med avsaknaden av ett häkte. Exempel på problem är långa transporter och ökade kostnader för främst polisen. Vidare har de häktade sämre möjligheter till kontakt med sin advokat och sina anhöriga. Revisorerna konstaterade även att det finns risk för sämre utredningar då häktet ligger långt från den utredande enheten inom polisen.

Medelbeläggningen vid häktena i Sverige har sjunkit sedan år 1993 och uppgick år 1997 till 38 procent. Minskningen beror i huvudsak på att antalet klienter som väntar på anstaltsplats och personer tagna i förvar enligt utlänningslagen har sjunkit. Antalet häktningsframställningar har också minskat (Kriminalvårdsstyrelsens årsredovisning för år 1997).

Under 1990-talet har åtgärder vidtagits för att skapa humanare förhållanden i häktena. Delvis till följd av kritik från Europarådets kommitté för förhindrandet av tortyr och inhuman eller förnedrande behandling har lokalmässiga förändringar planerats vid samtliga häkten. Avsikten med ombyggnaderna har varit att möjliggöra gemensamhet under större delen av dagen för häktade utan restriktioner.

Kriminalvården genomgick den 1 januari 1998 en omorganisation. De 140 lokala myndigheterna ersattes med 37 kriminalvårdsmyndigheter. I den nya lokala organisationen bedrivs häktes-, anstalts- och frivårdsverksamhet inom samma lokala myndigheter. Därigenom skall verksamhetsmässiga fördelar

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

skapas både i kriminalvårdens inre organisation och i samarbetet med andra myndigheter och organ. Kriminalvården och polisen har även givits större möjligheter att besluta om samarbete vad beträffar bevakningen av gripna och anhållna.

Regeringen har överlämnat till Kriminalvårdsstyrelsen att fatta beslut om häktes- och anstaltsorganisationen inom varje kriminalvårdsmyndighets geografiska verksamhetsområde med undantag för de häkten och anstalter som utgör egna myndigheter. Kriminalvårdsstyrelsen har således befogenheter att besluta om häktenas och anstalternas antal och lokalisering och anstalternas indelning i öppna eller slutna anstalter. Kriminalvårdsstyrelsen skall dock samråda med Riksåklagaren, Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen samt med berörda tingsrätter, åklagarmyndigheter, länsstyrelser och polismyndigheter innan man fattar beslut om ändringar i häktesorganisationen.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**

Bilaga 1

Del 2 Rättsväsendet i tre län

Följande avsnitt är ett sammandrag av de iakttagelser och slutsatser som är föranledda av revisorernas granskning av rättsväsendet i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Granskningen av förhållandena i länen bygger på intervjuer med poliser, åklagare och domare, studiebesök samt genomgång av handlingsplaner och annat skriftligt material. Tre fallstudier har också genomförts. Materialet presenteras i sin helhet i en bilaga. Bilagan kan rekvireras från revisorernas kansli.

Polisväsendet

Tre polismyndigheter har granskats närmare. Dessa är polismyndigheterna i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. I Stockholms län har City polismästardistrikt valts ut för en närmare granskning. Besök och intervjuer har genomförts vid de operativa sidoenheterna på Södermalm och Norrmalm samt vid Katarina och Östermalms närpolisområden. Norrköpings polisområde vid polismyndigheten i Östergötlands län har granskats liksom närpolisområdena Norrköping Nord/Väst och Valdemarsvik. I Västernorrlands län har främst Sundsvall Syd och Kramfors närpolisområden granskats.

Polismyndigheterna

När polismyndigheterna omorganiserades blev förändringarna stora i de områden som motsvarar länen. I samtliga län blev flera polismyndigheter en. Organisationen med en länsomfattande myndighet innebar att en rad funktioner kunde centraliseras. Syftet med den nya organisationen var att minska de administrativa kostnaderna och effektivisera ledningen. Detta skulle ske genom en decentralisering av viss operativ polisverksamhet och en centralisering av administrativa arbetsuppgifter. Länsstyrelserna lämnades relativt stor frihet att organisera polisverksamheten i länet vilket har fått som resultat att organisationen skiljer sig åt mellan länen.

Vid en genomgång av polisstyrelseprotokoll framkommer att det i polisstyrelsen förekom diskussioner om organisationsformer och indelningen i polisområden och närpolisområden. Man gav uttryck för att vilja att vara med och påverka. Besluten fattades dock ofta i linje med länspolismästarens förslag. Kommentarer från polisledningens sida, där man markerade att det var viktigt att indelningen i närpolisområden var så ändamålsenlig som möjligt, förekom.

Polismyndigheten i Västernorrlands län genomgick under två år två omorganisationer. År 1995 blev fem självständiga polismyndigheter polisområden. Den första januari 1997 genomfördes ännu en omorganisation. I Västernorrlands län är de tidigare självständiga myndigheterna i Härnösand, Kramfors, Sollefteå och Örnsköldsvik nu närpolisområden. Sundsvalls kommun har delats in i fyra närpolisområden. Kommunerna Ånge och Timrå är också egna närpolisområden. I Kramfors närpolisområde finns vad man kallar närnärpolisområden vilka är underavdelningar till närpolisområdet. Det innebär att närpolis är utplacerade vid mindre polisstationer i Kramfors för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

att arbeta efter de förutsättningar som råder där. Polismyndigheten i Västernorrlands län har en länsledningsnivå med en länskriminalavdelning och en länsordningsavdelning.

Vid Polismyndigheten i Östergötlands län finns tre polisområden, Linköping, Norrköping och Motala med underliggande närpolisområden. Dessa polisområden samt Mjölby närpolisområde var tidigare polismyndigheter. Omorganisationen i Östergötlands län gjordes också i två steg. År 1994 slogs polismyndigheterna i Mjölby och Motala samman till Motala polismyndighet. Den 1 januari 1996 fick man i länet den organisation man hade år 1998. De tre polisområdena skall fungera som självständiga enheter med eget budget- och resultatansvar. Deras främsta uppgifter är att avlasta närpolisområdena och samordna information från ledningen. I polismyndigheten finns sammanlagt 13 närpolisområden.

I Stockholms län fick polisen en ny organisation den 1 juli 1994. De tidigare 11 myndigheterna blev en med sammanlagt åtta polismästardistrikt och 59 underliggande närpolisområden. På länsnivån finns länsgemensamma funktioner såsom kriminalpolis och polisoperativ avdelning. Vid polismästardistrikt City har man en operativ huvudenhet med funktioner för bl.a. utredning och trafik. Vidare finns två sidooperativa enheter med ansvar för utryckning och utredningsjour och närpolisen vid polismästardistriktet.

Polismyndigheten i Västernorrlands län har efter omorganisationen en kommunikationscentral som är placerad i Sundsvall. Därifrån styrs polisinsatserna i hela länet. I Stockholms och Östergötlands län finns kommunikationscentraler i princip i samtliga polisområden eller polismästardistrikt. I Östergötlands län finns även kommunikationscentraler som normalt inte längre används men som tas i bruk vid större händelser i det aktuella området. Man har dock för avsikt att skapa länsgemensamma kommunikationscentraler i Stockholms och Östergötlands län. Utryckningsverksamheten skulle därmed liksom i Västernorrland samordnas från en plats i länet.

Polismyndigheternas organisation har utformats på olika sätt beroende på det utgångsläge man haft för polisverksamheten i respektive län. Någon enhetlighet har inte uppnåtts. Som framgår nedan har direktiven från regeringen och myndigheterna fått varierande genomslag. Detta är en effekt av att dessa direktiv inte varit detaljerade och således lämnat öppet för tolkningar.

Organisationen

Gemensamt för de tre länen är att ledningsfunktioner har centraliserats. Länsledningarna kontrollerar i högre grad än tidigare den operativa verksamheten liksom ekonomin. Närpolisområdena har givits möjlighet att till viss del planera verksamheten i det egna närpolisområdet. Verksamheten styrs dock av direktiv från länsledningen.

Graden av styrning och centralisering varierar mellan länen. Antalet ledningsnivåer för närpolisen är olika i de tre länen. I Östergötlands och Västernorrlands polismyndigheter finns det ur närpolisens perspektiv fyra ledningsnivåer. I Stockholms polismyndighet finns sex ledningsnivåer. De bör dock påpekas att huvudstadens polismyndighet är landets största, och man

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

har ansvar för särskilda polisfunktioner och händelser som är typiska för en huvudstad.

I Östergötlands och Västernorrlands län förekommer det att poliser organisatoriskt tillhör en enhet men är utplacerade och arbetar i en annan. Vid polismyndigheten i Östergötland finns flera exempel på detta. Myndighetsledningen och ledningen för de läns gemensamma funktionerna är placerade i Linköping. Den länsoperativa avdelningen med funktioner för operativ samordning och trafikpolis finns både i Linköping och Norrköping. Denna dubblering av funktioner uppges vara en eftergift för konkurrensen mellan städerna. Den kan också vara ett tecken på att man anpassat organisationen efter verksamheten.

Ett annat exempel är Mjölby närpolisområde. Där arbetar utredare som organisatoriskt tillhör utredningsenheten vid Motala polisområde. De utreder brott som begås i Mjölby och har sin arbetsplats i Mjölby, men lyder inte under närpolischefen i Mjölby utan under polisområdeschefen i Motala. Denna ”utplacering” av poliser med olika funktioner innebär således att förändringarna till följd av omorganisationen begränsas. Denna organisation kan uppfattas som en flexibilitet i polisorganisationen men även som ett tecken på stelbenthet.

Inte mycket har hänt...

I Östergötlands län har Valdemarsviks närpolisområde ett mer långtgående ansvar än andra närpolisområden då man utreder samtliga ärenden som anmäls i området och som inte överlämnas till länskriminalen. Närpolisområdet har även ansvar för utryckningsverksamheten i närpolisområdet under dag- och kvällstid.

Man har infört periodplanerad arbetstid i samtliga närpolisområden i Norrköpings polisområde utom i Valdemarsvik. Närpoliserna i Valdemarsvik anser att närpolisreformen haft begränsad betydelse för ett område som Valdemarsvik där man alltid arbetat nära medborgarna och med de problem man haft i området.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

En hel del har hänt...

Mjölby närpolisområde var tidigare en självständig polismyndighet. År 1994 slogs den samman med Motala polismyndighet. Från den 1 januari 1996 är man ett närpolisområde under Motala polisområde. Polisstationen i Mjölby var tidigare öppen dygnet runt men är numera enbart öppen under kontorstid. Närmaste nattöppna station ligger i Motala. Där finns också närmaste arrest. Arresten i polisstationen i Mjölby öppnas endast vid större evenemang på orten. Transporter till arresten i Motala är kostsamma och tar tid från annat polisarbete. Antalet omhändertaganden enligt lagen om omhändertagande av berusade har minskat sedan omorganisationen genomfördes. Under den tid som omorganisationen av polisen i Mjölby pågick anmäldes färre brott och när kommunikationscentralen i Mjölby stängde minskade antalet ingripanden och medelkötiden ökade kraftigt.

Till följd av omorganisationen har antalet poliser i området minskat. Poliserna har sällan tid att patrullera närpolisområdet. Således har polisens synlighet och tillgänglighet minskat. Flera handlare på orten uttrycker oro för vad man uppfattar som en brist på poliser i området under natten, något som gör att säkerheten minskar. Polisen hinner inte vara på mer än en plats samtidigt vilket gör det lätt för brottslingarna att planera sin verksamhet. Besparingarna till följd av omvandlingen från polismyndighet till närpolisområde är osäkra (en fallstudie rörande närpolisområde Mjölby finns i bilaga 1).

Det problemorienterade arbetssättet

Trots att Rikspolisstyrelsen har definierat det problemorienterade arbetssättet (se del 1) uppfattas det på olika sätt i de tre länen. Närpolisverksamheten introducerades samtidigt som det problemorienterade arbetssättet. Detta har lett till att närpolisverksamheten förknippas med det problemorienterade arbetssättet, något som strider mot polisledningens riktlinjer. Riktlinjerna innebär att det problemorienterade polisarbetet skall genomsyra all polisverksamhet. I Stockholms län har det problemorienterade arbetssättet fått genomslag i närpolisverksamheten, och flera närpoliser menar att de börjat arbeta på ett helt nytt sätt. I Valdemarsvik, Kramfors och Sollefteå anses det problemorienterade arbetssättet inte vara något nytt. Man har alltid känt sitt område och dess problem väl.

Det problemorienterade arbetssättet infördes formellt i polisorganisationen innan poliserna fick utbildning på området. Det faktum att utbildningsinsatserna koncentrerats till närpolischeferna och närpoliserna förstärker bilden att det problemorienterade arbetssättet hör samman med närpolisorganisationen. Många närpoliser anger att man inte givits någon fördjupad utbildning i det problemorienterade arbetssättet, utan mer en övergripande utbildning. Flera närpoliser saknar således stöd och metoder för att arbeta på det sätt som förväntas av dem. Intrycket är att polisledningen inte känner till denna brist på vägledning och arbetsmetoder.

Som ett exempel på lyckat problemorienterat arbete anges ofta ”den vända korvkiosken”. I en svensk stad hade man utanför en järnvägsstation stora problem med cykelstölder. Det fanns också en korvkiosk utanför järnvägs-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

stationen som stod vänd från cykelställen. Man vände på korvkiosken för att genom ökad övervakning minska cykelstölderna. Mycket riktigt minskade cykelstölderna utanför järnvägsstationen. Det finns även andra exempel på lyckade effekter av problemorienterat arbetssätt men dessa är få, och exempel med den vända korvkiosken återkommer vid samtal med poliser och andra som arbetar inom rättsväsendet.

Problemorienterat polisarbete tycks betyda olika saker i olika delar av landet och för olika poliser. Tolkningen av det problemorienterade arbetet skiljer sig inte minst mellan stora och små städer. För vissa poliser saknar begreppet problemorienterat arbete innehåll och man saknar metoder för att arbeta problemorienterat.

Närpolisen

Andelen närpoliser av det totala antalet poliser skiljer sig åt mellan de tre länen. I Stockholms och Östergötlands län anges 30 procent av poliserna vara närpoliser. I Västernorrland är enligt myndighetens redovisning 45 procent av poliserna närpoliser. Vid myndigheterna redovisas dock andelen närpoliser på skilda sätt. I vissa närpolisområden har man ansvar för en stor del av utredningarna och samtliga uttryckningar. Trots det redovisas samtliga poliser som närpoliser. Närpolisområdenas storlek skiljer sig också åt. Örnsköldsvik närpolisområde omfattar 56 000 invånare och all typ av verksamhet och bebyggelse. I Stockholm finns närpolisområden som omfattar en stadsdel med nästan lika många invånare som Örnsköldsvik. I utkanten av Sundsvall finns närpolisområden med drygt 22 000 invånare till största del bestående av bostadsområden och skolor. Närpolisområde Valdemarsvik omfattar ett samhälle med 9 000 invånare. Där fördubblas antalet invånare under sommaren. Uppenbarligen har samma begrepp olika innebörd i olika områden. Närpolisområdenas arbetsuppgifter varierar beroende på områdets storlek och karaktär. Det gör det svårt att jämföra närpolisområdena med varandra.

Kritiken mot närpolisreformen är – särskilt på de mindre orterna – hård. Man anser att en reform som ursprungligen var avsedd för Stockholms län direkt har överförts på områden som till stora delar består av utpräglad glesbygd eller mindre samhällen. Poliserna menar att de alltid har arbetat som närpoliser. Därför blir reformen med ”nya” påbud förvirrande.

Närpolisområdena Kramfors och Sollefteå har under tre år haft tre organisationsformer. När länsorganisationen infördes var man egna polismyndigheter. Därefter infördes länsorganisationen och myndigheterna blev polisområden. Två år senare blev polisområdena närpolisområden. Närpoliserna anser dock att de har samma arbetsuppgifter och ansvar som tidigare. Man anger att närpolisverksamheten begränsats för att närpoliserna skall hinna med utrednings- och spaningsverksamhet. Närpoliserna anser att makten över den egna verksamheten har centraliserats trots att syftet med omorganisationen var en decentralisering. Vid länsordningsavdelningen finns fem övervakningsenheter. Dessa är utplacerade i samtliga större närpolisområden utom Sundsvall. Ordningspoliserna är således placerade vid närpolisområden. Närpolischefen har det geografiska ansvaret för närpolisområdet. Utvecklingen styrs och organiseras från länsordningsavdelningen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Närpolisens arbete

Närpolisarbetet varierar mellan närpolisområdena. Arbetet mot uppsatta mål är mycket centralt för närpolisen i Stockholms län. I handlingsplanen anges ett antal mål som skall ligga till grund för arbetet vid närpolisområdena. Dessa är utformade utifrån problemen i närpolisområdet. Målen kan exempelvis vara att våldsbrottsligheten, inbrotten och ungdomsbrottsligheten skall minska. I Katarina och Östermalms närpolisområden finns ”målgrupper”. Grupperna har ansvar för arbetet mot var sitt mål. Närpoliserna i Stockholms län skall enligt beslut från länsledningen arbeta mot de uppsatta målen under 50 procent av arbetstiden. Enligt länspolismästaren är detta ett sätt dels att få närpoliserna att ägna tid åt arbetet mot sina mål, dels att skydda poliserna från att dras in i annan verksamhet. Denna regel förstärker intrycket av att närpolisverksamheten är en särskild verksamhet, skild från annan. Regeln innebär också att det problemorienterade arbetssättet kopplas till närpolisverksamheten, då mycket av den planerade närpolisverksamheten bygger på det problemorienterade arbetssättet. Någon motsvarande regel finns inte i Östergötlands eller Västernorrlands län. Att en stor del av arbetstiden ägnas åt arbete mot ett särskilt mål innebär att poliserna får specialkunskaper inom ett visst område.

I närpolisområde Nord/Väst i Norrköping arbetar poliserna två och två med kontaktansvar för ett geografiskt område. Närpoliserna har även kategoriansvar. Det innebär att närpoliserna två och två specialiserar sig på ett ämnesområde, exempelvis snatterier, skadegörelsebrott eller våldsbrott. Till grund för utformningen av kategoriansvaret ligger en problemanalys av närpolisområdet. Närpoliserna skall även följa utvecklingen inom området samt arbeta förebyggande. I Västernorrlands län har man utformat mål för arbetet i närpolisområdena. I vissa områden finns mål för verksamheten som är mycket detaljerade.

Vid närpolisområdena bedöms värdet av olika typer av arbete på olika sätt. Exempelvis uppskattar poliserna i Stockholms närpolisområden i jämförelse med andra närpolisområden katederundervisningen i lag och rätt i skolan. I Stockholms län undervisar man fortfarande i lag och rätt i skolan och närpoliserna är mycket positiva till detta arbete. Vid de mindre orterna i Östergötlands och Västernorrlands län ansvarar närpoliserna inte längre för lag- och rättundervisningen utan informerar i skolorna när man blir tillfrågad. Kontakten upprätthålls genom spontana besök, via samverkansgrupper och om något särskilt händer. Det tyder på att samhällets storlek och graden av rörlighet påverkar polisens bedömning av vilket behov av att skapa kontakt med eleverna som föreligger.

Handlingsplanen

I Valdemarsviks närpolisområde har man motsatt sig att göra detaljerade handlingsplaner då man anser sig sakna praktisk användning för dem. Handlingsplanen i närpolisområdena är ofta en lokal variant på myndighetens handlingsplan. De tre polismyndigheternas handlingsplaner överensstämmer

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

i princip med regeringens regleringsbrev. I Stockholms län har samtliga närpolisområden handlingsplaner. I närpolisområdena Kramfors och Sollefteå har man en gemensam närpolischef och en gemensam handlingsplan, trots att närpolisområdena omfattar två olika kommuner. De närnärpolisområden som finns under Kramfors närpolisområde har utformat detaljerade aktivitetsplaner där man beskriver problem och samverkanspartner i området samt hur arbetet skall följas upp.

Handlingsplanen följs upp i de närpolisområden som har en sådan, i vissa områden så ofta som varje månad. Man analyserar då inte minst statistiken över den anmälda brottsligheten. Närpoliserna är dock kritiska till användningen av statistiken då man menar att den inte nödvändigtvis speglar mörkertalets utveckling. Närpoliserna menar att en effekt av närpolisreformen är att allmänheten har blivit mer benägen att anmäla brott då man lärt känna sin polis. En ökad anmäld brottslighet behöver därför inte innebära att brottsligheten verkligen har ökat. Polisen anser också att statistiken är alltför känslig för tillfälliga variationer för att utgöra ett användbart styrinstrument. Om verksamheten styrs alltför mycket av statistiken kan insatserna bli missriktade. Brottstatistiken har dock betydelse inte minst vid utformningen av områdenas handlingsplaner. Den ligger också till grund för resultatdialogen. Handlingsplanerna följs upp vid budgetårets slut i en resultatdialog mellan länspolismästaren och representanter för Rikspolisstyrelsen. Vid myndigheterna genomförs också resultatdialoger regionalt och lokalt. Inte i något av de granskade länen kan man påvisa bestående minskad brottslighet under de senaste åren. Minskad brottslighet var den önskade effekten vid införandet av närpolisverksamheten. Polischefer hänvisar till andra länder där närpolisverksamhet införts och där effekterna visat sig först efter åtta till tio år.

En splittrad närpolisverksamhet?

En mycket vanlig åsikt bland närpoliserna är att närpolisarbetet splittras på grund av att man deltar i arbetet med utredning och uttryckning. Detta innebär svårigheter att planera arbetet. Enligt polismyndigheternas handlingsplaner får närpolisens deltagande i ingripandeverksamhet inte störa den planerade verksamheten som är grunden i närpolisverksamheten. Det var också utgångspunkten när närpolisen infördes.

Närpoliser som sökt sig till verksamheten anger att de från ledningen fått uppfattningen om att verksamheten vid närpolisområdena skulle pågå under dagtid och att deltagande i uttryckningsverksamheten inte skulle ingå i närpolisens arbetsuppgifter. Det tyder på att ledningen har haft orealistiska förväntningar på hur närpolisverksamheten skulle kunna bedrivas. Närpoliser vid de granskade polismyndigheterna deltar i olika grad i uttryckningsverksamheten. Vid sidan av de arbetspass som närpolisen regelbundet fullgör vid uttryckningsverksamheten, deltar man även i uttryckningsverksamheten vid stora händelser och under semesterperioder. Det innebär att den planerade verksamheten samt arbetet med kartläggning och analys i de allra flesta närpolisområden upphör under denna tid. Närpolisverksamheten, i meningen formaliserat samarbete med andra instanser i samhället, är således i praktiken ett vår- och höstfenomen. Utryckningens ”lån” från närpolisverksamheten

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

kan tyda på att uttryckningsenheterna är feldimensionerad men det kan också vara ett praktiskt sätt att lösa personalkrävande situationer och således ett tecken på flexibilitet. Det är dock tydligt att närpoliserna ofta känner sig som en resurs åt uttryckningsverksamheten.

Närpoliserna förefaller bli alltmer specialiserade. Att poliser i vissa närpolisområden är avdelade för att arbeta med ett visst mål gör dessa till specialister på området. Vid flera närpolisområden har man avdelat poliser för att enbart arbeta med utredning och i vissa fall enbart med uttryckning. Det är också tydligt att man efter hand finner organisationsformer som passar det egna området.

Attityden till närpolisverksamheten

Rikspolisstyrelsens inspektionsenhet har vid upprepade tillfällen påpekat att det i samtliga tre län finns en negativ attityd mot närpoliser bland de andra poliserna i organisationen. Vid införandet av närpolisreformen påpekade man att intresset för närpolisen var svagt även från ledningens sida.

Närpoliserna i Stockholms län och Västernorrlands län anger att de bemöts med misstro. Man menar att det finns en nedlåtande attityd gentemot närpoliser från poliser verksamma inom andra delar av polisorganisationen. Vidare menar man att man inte har samma tillgång till resurser av olika slag som övrig verksamhet. Ledningen i Stockholms län anger att man är medveten om att det finns en nedlåtande attityd gentemot närpolisen, men man anser att det är något som håller på att ändras. Polischeferna och närpoliserna har således skilda uppfattningar om detta.

Utredning

Ansvar för utredningsarbetet finns på olika nivåer i de granskade länsmyndigheterna. Utredningarna fördelas mellan nivåerna efter en ärendefördelningsplan i Stockholms och Östergötlands län. I Västernorrlands län delas utredningarna upp vid anmälningstillfället. I Stockholms län utreds de flesta ärenden av rotlarna vid polismästardistriktet. Utredningsjourerna sköter ärenden som man avslutar inom i princip två veckor, och närpolisområdena utreder främst de enklare brott som begås i närpolisområdet. Länskriminalen utreder de grövre brotten och fungerar som samordnare av den länsövergripande brottsligheten. Organisationen innebär således att utredningsverksamheten finns på fyra nivåer.

I Östergötlands län utreds ärenden av länskriminalpolisen i mån av tid. Polisområdets kriminalpolisenshet utreder flest ärenden. Den andel ärenden som redovisats av närpolisen till åklagare uppgick till 40 procent i Östergötlands län 1998. Närpolisen skall utreda den s.k. vardagsbrottsligheten. Närpolisområdena Finspång och Valdemarsvik ansvarar i princip för utredningen av samtliga anmälda brott inom respektive område.

I Västernorrlands län utreds 85 procent av utredningarna som överlämnas till åklagare vid närpolisområdena, resten av ärendena utreds av länskriminalpolisen. Det är tydligt att man vid närpolisområdena i Västernorrland anpassat verksamheten till det stora ansvar man har för utredningsverksam-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

heten. Exempelvis arbetar en grupp vid närpolisområde Kramfors enbart med utredning och spaning. Vid närpolisområdet anges att man mycket sällan överlämnar ärenden till länskriminalpolisen. Utredningsansvaret efter omvandlingen från polismyndighet till närpolisområde har således inte förändrats. I Stockholms län överlämnades 1998 ca 40 procent av ärendena till åklagaren från närpolisen. Gemensamt för de tre undersökta myndigheterna är att ansvaret för utredningsverksamheten är spridd i polismyndigheten.

Polismyndigheterna i Stockholms och Östergötlands län har fått kritik från Rikspolisstyrelsens inspektionsenhet för att ungdomsbrotten utreds vid polismästardistriktets rotel eller polisområdets enhet i stället för vid närpolisområdena. Flera närpolisområden har som mål att bekämpa ungdomsbrott. Detta har föranlett åtgärder från vissa polisområden i Östergötlands län. Vid polismyndigheten i Stockholms län görs utredningarna fortfarande vid polismästardistriktens ungdomsrotel. Från polisledningens sida motiverar man detta med att ungdomar inte begår brott i ett och samma närpolisområde utan rör sig över staden. Utredningsrotelns ansvar för dessa utredningar förbättrar möjligheterna till helhetssyn.

Utryckning

Utryckningsverksamheten har en särställning i samtliga myndigheter. Detta markeras främst av den organisatoriska placeringen. Medan utredningsverksamheten i princip finns på samtliga nivåer i myndigheterna, är det vanligen inte fallet med utryckningsverksamheten. Utryckningsverksamhetens poliser periodplanerar inte heller arbetstiden som de flesta närpoliser och utredare gör. Periodplanerad arbetstid innebär att polisernas arbetstider planeras efter i förväg kända händelser. Det problemorienterade arbetssättet skall genomgå all polisverksamhet. Även utryckningsverksamheten skall således arbeta problemorienterat. Man har dock vid polismyndigheterna angett att det är svårt att finna tid för utryckningsverksamheten att arbeta problemorienterat. Det kan tyda på att det är förknippat med svårigheter att finna metoder för utryckningsverksamhetens problemorienterade arbete. I Stockholms län finns det ett formaliserat samarbete mellan närpolisen och utryckningen. Detta samarbete fungerar till synes inte i praktiken och framstår mer som ett försök att höja närpolisens status.

Polisens tillgänglighet

Gemensamt för närpolisområdena i de tre länen är att stationerna är öppna under kontorstid och att man har lunchstängt. Ibland är öppettiderna kortare än kontorstid. Detta innebär således att den som bor i ett närpolisområde och arbetar i ett annat har svårt att hinna besöka den egna närpolisen. Närpolisstationerna är inte heller alltid placerade centralt i området. Exempelvis ligger Östermalms närpolisstation i utkanten av området. Närpolisen Nord/Väst i Norrköping saknar lokaler i det egna närpolisområdet. Närpolisområdets lokaler finns i det centrala polishuset i Norrköping och har ingen egen entré. Grundtanken med en nära polis har förbisett vid denna organisation.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Efter omorganisationerna är fler polisstationer stängda nattetid. I Västernorrlands län finns den enda nattöppna polisstationen i Sundsvall. Övriga polisstationer har skalskydd vilket innebär extra säkra dörrar, fönster och larm. I Kramfors och Sollefteå patrullerar sammanlagt fem arbetslag området nattetid. I Östergötlands län finns nattöppna polisstationer i respektive polisområde, Linköping, Norrköping och Motala. Mellan 15 och 30 poliser tjänstgör i myndigheten under natten. I polismästarområdet City i Stockholms län finns två nattöppna polisstationer. Å ena sidan har andelen polisstationer som är bemannade dygnet runt minskat. Å andra sidan har detta enligt polismyndigheternas ledningar inneburit att man kunnat öka antalet poliser som patrullerar områdena under natten.

Ekonomi

Polismyndigheterna har ålagts att spara pengar. Dessa besparingar ålades polismyndigheterna fr.o.m. budgetåret 1993/94. Den nya polisorganisationen och närpolisreformen infördes successivt fr.o.m. år 1994. Ett av syftena med att skapa länsmyndigheter var att vissa funktioner skulle kunna rationaliseras om de gjordes länsgemensamma. Närpolisreformen genomfördes med syftet att en ny organisation skulle förbättra polisarbetet och minska brottsligheten. För närpolisområden som tidigare varit en polismyndighet har resurserna minskat. Resursminskningen har kommit att förknippas med omorganisationen. Det faktum att poliserna i myndigheterna kopplat ihop sparkrav med den nya organisationen gör det svårt att avgöra om det är omorganisationen eller färre poliser som lett till det missnöje som kan skönjas i delar av poliskåren.

Polismyndigheten i Stockholms län har tilldelats mellan 2,5 och 3 miljarder kronor per år mellan åren 1994/95 och 1998. Åren 1997 och 1998 har myndighetens förbrukning överstigit tillgängliga medel. Polismyndigheten i Östergötlands län har under åren 1995–1998 tilldelats ca 350 miljoner kronor per år. Budgetåren 1995/96 och 1997 har förbrukningen överstigit myndighetens tillgängliga medel. År 1998 har myndigheten inte använt tillgängliga medel. Anslaget till Polismyndigheten i Västernorrlands län har åren 1995/96–1998 uppgått till ca 230 miljoner kronor per år. Myndigheten har inte använt tillgängliga medel. Anslaget till samtliga tre polismyndigheter har ökat under åren 1995/96–1998. Granskningen av ekonomin i de tre länen har begränsats till de år länsmyndigheterna funnits.

I del 1 av granskningen anges att polisens totala medelsförbrukning ökade i början av 1990-talet för att sedan vara i stort sett oförändrad och minska något under mitten av 1990-talet. Polisen har ålagts en rad besparingar men även tilldelats extra pengar för exempelvis pensionskostnader och särskilda utbildningssatsningar.

Vid polisen i Västernorrland anges att rationaliseringarna ännu inte är slutförda; bl.a. har man för avsikt att minska lokalkostnaderna. Vid Polismyndigheten i Stockholms län är man i behov av att minska kostnaderna, men man anser sig ha uttömt möjligheterna till ytterligare rationaliseringar. Ytterligare uppsägningar av civilanställda skulle riskera verksamhetens effektivitet. Minskade lokalytor skulle enligt länsledningen skada närpolisorganisat-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

ionen. Man anger att investeringsutgifterna minimerats. En stor del av bilparken är från 1988. Hälften av investeringarna avser informationsteknologi. Dock är även andra verksamhetsdelar inom myndigheten i behov av större investeringar. Myndighetsledningen anger att man haft kostnadsökningar som man inte kompenserats för. Vidare kommer man i framtiden att ta emot nyutexaminerade poliser utan att tilldelas ytterligare resurser som kompensation för detta. Vid Polismyndigheten i Stockholms län menar man att man sitter i en rävsax. Verksamhetens utgifter ökar utan att man får större anslag. I prognosen för den framtida ekonomiska utvecklingen anges att polismyndighetens skuld kommer att fortsätta öka.

Vid Polismyndigheten i Stockholms län har man för 1999 delegerat budgetansvaret till polismästarstrikten. Man har dock inga planer på att tilldela närpolisområdena ekonomiskt ansvar. Polisområdena vid Polismyndigheten i Östergötlands län skall enligt verksamhetsplanen ha ansvar för budgeten. I realiteten är polisområdenas möjligheter att fatta större ekonomiska beslut begränsade. Närpolisområdena har ännu inget budgetansvar, men polismästaren i Norrköping anger att inriktningen är att närpolisområdena successivt skall få ansvar för budgeten. Närpolisområdena i Västernorrlands län anser att de har begränsade möjligheter att styra den egna ekonomin. Man har exempelvis inga möjligheter att själva anställa personal eller göra större investeringar.

Personal

Inga poliser har sagts upp till följd av besparingskraven vid någon av de granskade polismyndigheterna. De poliser som har lämnat verksamheten har gjort det antingen genom förtida eller normal pensionsavgång. Antalet poliser har inte minskat i Stockholms län. I Västernorrland och Östergötland nyanställer man poliser.

Antalet civilanställda har i Stockholms län minskat från ca 1 700 till ca 1 000 mellan åren 1995 och 1997. Även i Östergötlands och Västernorrlands län har antalet civilanställda minskat. Vid Polismyndigheten i Östergötlands län har antalet civilanställda minskat från ca 220 till ca 165 mellan åren 1995 och 1997. Antalet civilanställda har vid polisen i Västernorrland minskat med 44 till ca 120 civilanställda mellan åren 1995 och 1997. De civilanställda har sagts upp eller pensionerats. Länspolismästaren i Stockholm anger att det tidigare fanns för många civilanställda vid myndigheten. Han menar dock att fler än de som var övertaliga sagts upp.

I närpolisområdena Östermalm, Johannes och Vasastan i Stockholms län har konsekvenserna av färre civilanställda blivit kännbara. Närpolisområdena delar ansvaret för posthanteringen. Tre dagar i veckan använder en närpolis en förmiddag till posthanteringen.

Åklagarväsendet

Som framgått av del 1 av rapporten har åklagarväsendet under 1990-talet genomgått flera förändringar. Den 1 juli 1996 genomfördes en omorganisation som innebar att antalet regionala och lokala myndigheter minskade.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Vidare har åklagarväsendets ekonomi försämrats vilket medfört att antalet åklagare och administratörer minskat. Mellan 1995 och 1998 rådde anställningsstopp för åklagare och i augusti 1996 sades 192 administratörer upp. Slutligen har åklagarnas arbetsuppgifter förändrats genom att samarbetet med polisen har utvecklats fr.o.m. hösten 1996.

I granskningen ingår Stockholms, Linköpings och Sundsvalls åklagarmyndigheter. Dessa myndigheter motsvarar fler än ett län. Myndigheterna har granskats främst vad gäller verksamheten i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Dessutom har tre kamrar granskats närmare vad avser organisation och personal, prestationer samt kontakter med polisen. Kamrarna är 1:a åklagarkammaren i Stockholm, Linköpings åklagarkammare och Sundsvalls åklagarkammare. Nedan följer en kort presentation av åklagarväsendet i länen.

Stockholms län

Före omorganisationen fanns det, förutom åklagarmyndigheten i Stockholms stad, åtta lokala åklagarmyndigheter i länet. Myndigheterna låg i Danderyd, Handen, Huddinge, Nacka, Norrtälje, Sollentuna, Solna och Södertälje. Sedan den 1 juni 1998 finns det åtta kamrar i länet. Kamrarna arbetar mot ett eller flera polismästardistrikt. Samtliga kamrar utom en är lokaliserade till centrala Stockholm. Organisationen är enligt överåklagaren vald för att uppnå största möjliga effektivitet. Vid beslutet om kamrarnas placering togs också hänsyn till de allmänna kommunikationerna i länet. I länet finns tio tingsrätter, och de gamla lokala åklagarmyndigheterna låg med ett undantag i närheten av en tingsrätt. Överåklagaren hänvisar till att det talades om att antalet tingsrätter i länet kraftigt skulle minskas när organisationen av åklagarna i Stockholms län beslutades. För 1998 var endast en liten del av budgetmedlen delegerade. År 1999 delegerades lönemedlen till kamrarna men fortfarande är delar av budgeten centraliserad.

1:a åklagarkammaren i Stockholm består av de tidigare lokala myndigheterna Sollentuna, Danderyd och Norrtälje. Kammaren arbetar mot Norrorts och Roslagens polismästardistrikt samt mot Arlandapolisen och fyra tingsrätter. Arbetet på kammaren är uppdelat geografiskt på så sätt att åklagarna arbetar mot ett visst eller vissa polismästardistrikt. Två åklagare arbetar enbart mot polisen i Norrtälje och mot Norrtälje tingsrätt. Dessa åklagare arbetar en eller två dagar i polishuset eller i hemmet och har förhandling vid tingsrätten en dag i veckan. Åklagarna bor i eller i närheten av Norrtälje.

Östergötlands län

Före omorganisationen fanns tre lokala åklagarmyndigheter i länet – Norrköping, Linköping och Motala. Myndigheterna låg inom området för regionåklagarmyndigheten i Linköping. Den lokala åklagarmyndigheten i Motala lades samman med den i Linköping vid omorganisationen. Åklagarna i Motala handlade även ärenden från Mjölby. Motalaåklagarna bodde i Linköping och ville därför snarast möjligt samlokaliseras med åklagarna i Linköping. Ingen åklagare bodde i Mjölby. Kammarchefen understryker att åkla-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

garnas yrkesskicklighet inte påverkas av bostadsorten, men däremot av kontakten med kolleger, praxisdiskussioner, omfattande och omväxlande målhantering, kompetensutveckling och ombyte.

Biträdande överåklagaren i Östergötlands län ser inget behov av att polisen och åklagarna träffas dagligen. I länet finns fyra tingsrätter. Tre av dessa – Mjölby, Motala och Linköpings tingsrätter – ligger inom Linköpingskammarens område. Samtliga åklagare handlägger ärenden från samtliga polisområden och tingsrätter. Budgetansvaret är delegerat till kamrarna.

Västernorrlands län

I Västernorrlands län fanns före omorganisationen fyra lokala åklagarmyndigheter. Myndigheterna låg inom området för regionåklagarmyndigheten i Härnösand. De slogs samman till en kammare som placerades i Sundsvall. I praktiken har dock små förändringar gjorts i organisationen. I Örnsköldsvik finns lokala åklagare. Den åklagare som har Sollefteå som ansvarsområde arbetar i polishuset i Sollefteå och har förhandlingarna vid Sollefteå tingsrätt. Åklagaren som har Härnösand som ansvarsområde har också ett rum hos polisen i Härnösand och har förhandlingarna vid tingsrätten där. Härnösandsåklagaren åker till Sundsvall ett par gånger per vecka. Åklagarna i Örnsköldsvik samt för Sollefteå och Härnösand bor på respektive ort. Överåklagaren i Västernorrlands län menar att polisen och åklagarna bör arbeta så geografiskt nära varandra som möjligt. Budgetansvaret är delegerat till kamrarna. Sundsvallskammaren arbetar mot fyra tingsrätter. Uppställningen nedan sammanfattar av uppgifterna om myndigheterna och kamrarna.

Tabell 2.1

ÅKLAGARMYNDIGHETERNA						
	Stockholms län		Östergötlands län		Västernorrlands län	
	Före	Efter	Före	Efter	Före	Efter
<i>Antalet åklagarmyndigheter/kamrar?</i>	9	8	3	2	4	1
<i>Antal tingsrätter i länet?</i>	10	10	4	4	4	4
<i>Nära till tingsrätterna i praktiken?</i>	Ja	Till 4 av 10	Till 3 av 4	Till 2 av 4	Ja	Ja
ÅKLAGARKAMRARNA						
	1:a kammaren i Stockholm		Linköpingskammaren		Sundsvallskammaren	
<i>Antalet tingsrätter kammaren arbetar mot?</i>	4		3		4	
<i>Uppdelning av arbetet inom kammaren</i>	Viss uppdelning efter polismästardistrikt		Ingen uppdelning efter polisområden eller tingsrätter		Uppdelning efter tingsrätt och närpolisområden	
<i>Delegering av budgetansvar?</i>	Delvis		Ja		Ja	
<i>Tar varandras mål i tingsrätten</i>	Ja		Ja		Nej	

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
 Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Organisation

Olika principer har varit vägledande för de olika myndigheterna vad gäller valet av antalet kamrar och deras lokalisering. Överåklagaren i Sundsvall menar att det är viktigt att åklagarna finns nära polisen. Trots att man har centraliserat verksamheten till Sundsvall med lokala åklagare i Örnsköldsvik finns åklagarna i praktiken kvar även i Sollefteå och Härnösand. I Östergötland menar man att geografisk närhet mellan poliserna och åklagarna inte är lika nödvändig. Man menar att polisen och åklagarna inte behöver träffas varje dag. Den organisation som överåklagaren i Stockholm har valt är inriktad på att uppnå största möjliga effektivitet vad gäller kostnader och resor. Detta är viktigt då Stockholms län har omkring 130 åklagare, 8 polismästardistrikt, 59 närpolisområden och 10 tingsrätter. Överåklagaren menar att Stockholms centrum är den naturliga utgångspunkten för att nå tingsrätterna i Stockholms län. Vissa kamrar arbetar mot flera tingsrätter vilket också gör att centrum är den naturligaste platsen för kamrarna.

Var åklagarna bor förefaller också ha en viss betydelse för organisationen i de tre länen. Åklagarna i Sollefteå och Härnösand arbetar främst där de bor, medan de åklagare som tidigare arbetade i Motala numera arbetar på sin bostadsort, Linköping. De åklagare som bor i eller i närheten av Norrtälje handlägger ärenden därifrån och har också förhandlingarna vid tingsrätten.

I del 1 av rapporten har revisorerna redogjort för riktlinjerna för åklagarväsendets organisation. Vad gäller kamrarna skulle dessa vara tillräckligt stora för att kunna fungera självständigt och klara förändringar i verksamheten och variationer i arbetsbelastningen. I intervjuer med åklagarna i de tre länen har dock framkommit att kamrarna fortfarande uppfattas som för små för att vara effektiva. De bedöms också fortfarande vara sårbara. Om en åklagare blir sjuk eller blir upptagen av ett större mål under längre tid drabbas verksamheten hårt.

I riktlinjerna för den nya organisationen angavs dock också att närheten till tingsrätter och till polis var viktig för att åklagarnas arbete skulle kunna bedrivas effektivt. Sundsvallskammaren är den minsta kammaren som ingår i granskningen och också den kammare som har den mest långtgående decentraliseringen. Avvägningen som gjorts när kammarens organisation beslutades torde framför allt uppfylla behovet av närhet till polis och tingsrätt. Sårbarheten förefaller vara oförändrad mot tidigare organisation, eftersom de små enheterna i Sollefteå, Härnösand och Örnsköldsvik i praktiken finns kvar. I Östergötland har framför allt kammaren i Linköping blivit större genom att åklagarna i Motala numera hör dit. Eftersom samtliga åklagare arbetar mot polisen och tingsrätterna i Linköping, Motala och Mjölby förefaller organisationen framför allt ha inriktats mot mindre sårbarhet. Kamrarna i Stockholms län har blivit betydligt större än de tidigare lokala myndigheterna var. Centraliseringen av kamrar har inneburit att åklagarna har längre till polis och tingsrätt än tidigare. Stockholms åklagarmyndighet framhåller att det är möjligt att flytta åklagare mellan kamrarna, eftersom myndigheten är centraliserad och budgetansvaret inte är delegerat. Genom detta minskar sårbarheten. Biträdande överåklagaren i Linköping påtalar däremot att det är

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

i stort sett omöjligt att flytta åklagare, eftersom det är få åklagare som vill flytta och eftersom det kostar för mycket.

Flertalet åklagare vid 1:a kammaren i Stockholm och kammaren i Linköping framhåller att det är bra för kompetensutvecklingen att det finns fler åklagare än tidigare på arbetsplatsen. Andra fördelar framhålls också, exempelvis att åklagarna har lärt sig arbeta med datorer och att samarbetet med polisen har förbättrats. Man menar också att systemet med att mäta åklagarnas prestationer (se vidare nedan) är bra. Åklagare från samtliga kamrar framhåller att en nackdel med omorganisationen är att de nya uppgifterna skall klaras med samma eller lägre antal åklagare. Arbetsbelastningen har blivit för hög.

Sammantaget kan sägas att omorganisationen uppfattas olika av de intervjuade åklagarna. Vissa åklagare tillskriver dessutom omorganisationen förändringar som inte är en direkt följd av den nya organisationen såsom den försämrade personalsituationen. Andra tillskriver omorganisationen förbättringar som inte heller de kan sägas var en direkt följd av den nya organisationen, t.ex. den ökade datoriseringen och förbättrade kontakter med polisen.

Tillgänglighet

Myndigheternas organisation påverkar åklagarnas tillgänglighet för allmänheten. I Östergötlands län har åklagarna mottagning i Mjölby och Motala då allmänheten kan besöka åklagarna. Vad gäller 1:a kammaren i Stockholm har åklagarna endast mottagning i kammarens lokaler i centrala Stockholm. När åklagaren kallar en person till sig måste denne komma till kammaren. T.ex. får ungdomarna och i förekommande fall föräldrar och personal från socialtjänsten i Sollentuna komma till kammaren i centrala Stockholm vid delgivningar i ungdomsmål. Norrtälje är ett undantag, där åklagarna tar emot besök på polishuset. I granskningen har kritik framkommit vad gäller Stockholms åklagarmyndighets centralisering. Man menar att arbetsplatsen har blivit för stor. Man menar också att många poliser tycker att det är för långt till kammaren för att de skall besöka åklagarna och diskutera sina ärenden.

Överåklagarnas uppgifter

Överåklagarna i de tre länen menar att deras uppgifter främst är att utöva tillsyn över kamrarna och att sköta administrationen. För Stockholms län innebär detta att överåklagaren inte heller har delegerat budgetansvaret till kamrarna fullt ut. När det gäller tillsyn utövas den framför allt genom överprövningarna. Överåklagarna får därigenom bl.a. inblick i hur åklagarna värderar bevis. Kamrarnas prestationer granskas också av överåklagarna genom diarieföringssystemet. Vissa överåklagare inspekterar även kamrarna.

Förutom tillsyn och administration nämns i riktlinjerna för åklagarväsendets nya organisation att överåklagarna i ökad omfattning kommer att få ägna tid och kraft åt samverkan med andra samhällsorgan. Samverkan med andra myndigheter berörs i liten grad av åklagarna i intervjuerna. Enligt riktlinjerna bör överåklagarna också handlägga s.k. auktoritetsmål. Överåklagarna, biträdande överåklagarna eller kansliåklagarna vid de granskade åklagarmyndig-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga 1

heterna har enligt uppgift från myndigheterna inte handhaft något mål under 1997 eller 1998.⁵

Egna eller andras mål?

Kamrarna i Stockholm och Linköping uppger att det tar tid att administrera en centraliserad kammare med flera tingsrätter inom sitt område. Det finns trots planering också risk för att en åklagare kan behöva vara på mer än en tingsrätt vid samma tidpunkt eller att två åklagare måste resa till samma tingsrätt samtidigt. Vid båda kamrarna är det vanligt att åklagarna tar varandras mål i tingsrätten. På så sätt behöver bara en åklagare åka till tingsrätten under en förhandlingsdag.

Kammaråklagarna vid 1:a kammaren i Stockholm och vid Linköping-skammaren menar samtliga att det finns vissa svårigheter med att inte ha sina egna mål. Det tar tid att läsa in andras mål, åklagarna tänker olika och man kan inte svara på frågor i rätten om omständigheter i samband med förundersökningen. Samtliga kammaråklagare uttrycker önskemål om att i större utsträckning ha egna mål. Kammarcheferna framhåller dock att det också kan finnas fördelar med att ha varandras mål; man får t.ex. större insyn i varandras beslut och man kan lära av varandras sätt att handlägga ärenden. Kammarcheferna framhåller också att det är mindre viktigt att ha sina egna mål när det gäller mindre mål. Överåklagaren i Stockholm uppger att man tidigare menade att omkring 50 procent av målen borde följa åklagarna. Detta visade sig vara en för hög andel och man menar numera att behovet torde vara omkring 20 procent.

I Västernorrlands län innebär organisationen att åklagarna arbetar mot var sin tingsrätt. De fyra åklagare som främst arbetar mot Sundsvalls tingsrätt har efter en överenskommelse med tingsrätten fasta förhandlingsdagar. I stort sett handlägger åklagarna endast sina egna mål.

Sammantaget kan sägas att kammarcheferna ser vissa fördelar med att åklagarna tar varandras mål, medan kammaråklagarna i allmänhet föredrar att ha sina egna mål—även de som är av mindre omfattning. Som framgår av del 3 av rapporten har även domare vid tingsrätterna synpunkter på frågan huruvida åklagarna bör ha sina egna mål vid tingsrätten.

Prestationer

När kamrarna bildades den 1 juli 1996 var utgångspunkterna olika. 1:a kammaren i Stockholm bildades av tre tidigare lokala myndigheter. Kammaren flyttade också vid två tillfällen. Förändringarna för kammaren i Linköping var något mindre medan förändringarna för kammaren i Sundsvall i praktiken var små. Större förändringar kan påverka arbetsresultatet under en övergångstid.

⁵I remissomgången har framkommit att under 1997 och 1998 hanterades årligen ett 30-tal brottmål på myndighetsnivå vid åklagarmyndigheten i Sundsvall.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Som framgår av tabellerna nedan skiljer sig prestationerna något mellan kamrarna. En orsak kan vara att man har valt att organisera arbetet olika, men även andra faktorer kan spela in. Ett exempel är att målsammansättningen kan spela roll för prestationerna, speciellt när jämförelsetiden är kort. Långa, komplicerade mål kan uppehålla en åklagare under lång tid. Prioriteringar av en viss grupp ärenden under en viss tid kan också påverka prestationerna. Balanssituationen vid den nya organisationens början kan också vara en orsak. Vidare kan en ökad arbetsinsats rörande en viss ärendegrupp för att arbeta av balanser höja genomströmningstiden. Andra faktorer är att någon kammare kan ha förlorat åklagare genom pensioneringar under anställningsstoppet. En annan faktor är långa sjukskrivningsperioder.

Av den begränsade tid som statistiken över kamrarnas prestationer omfattar framgår att prestationerna mellan kamrarna varierar. Utvecklingen av prestationerna har dock varit likartad. Antalet avslutade ärenden har ökat, lagföringsprocenten för avslutade ärenden har minskat medan den har ökat för avslutade brottsmisstankar. Som framhållits ovan försvåras jämförelsen av att kamrarna vid den nya organisationens början hade olika förutsättningar. Sammantaget kan sägas att det inte är möjligt att hänföra skillnaderna i prestationerna till vilken organisation kamrarna har valt eftersom andra faktorer också spelar in. I tabellerna som följer redovisas kamrarnas olika prestationer för 1997 och 1998. För andra halvåret 1996 finns inga uppgifter. Som framhållits ovan är jämförelseperioden kort.

Av tabellen nedan framgår att antalet ärenden som inkommit till Linköpingskammaren har ökat med knappt 20 procent mellan 1997 och 1998. För de båda andra kamrarna har antalet inkomna ärenden minskat något. Vidare framgår det att kamrarna har avslutat fler ärenden under 1998 än de gjorde under 1997. För samtliga kamrar har dock lagföringsprocenten, dvs. den andel av ärendena som avslutas med strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller med att åtal väcks, minskat mellan 1997 och 1998. Andelen avskrivna ärenden har alltså ökat.

Tabell 2.2 Inkomna och avslutade ärenden samt lagföringsprocent vid 1:a kammaren i Stockholm samt kamrarna i Linköping och Sundsvall, 1997 och 1998

	Inkomna ärenden		Avslutade ärenden		Lagföring i procent	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
1:a kammaren i Stockholm	7 682	7 514	7 124	8 149	55 %	53 %
Linköping	4 501	5 357	3 898	5 864	66 %	61 %
Sundsvall	5 313	5 247	4 189	5 533	61 %	51 %

Källa: Riksåklagaren

Ett annat sätt att mäta prestationer är att följa antalet brottsmisstankar. Eftersom ett ärende kan bestå av fler än en brottsmisstanke kan detta ge ett annat resultat. Av statistiken framgår att ärenden med en brottsmisstanke avskrivs i högre grad. Antalet avslutade brottsmisstankar har ökat kraftigt vid samtliga kamrar. Lagföringsprocenten har ökat något för 1:a kammaren i Stockholm och Sundsvallskammaren, medan den har sjunkit något för Linköpingskammaren.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Tabell 2.3 Inkomna och avslutade brottsmisstankar samt lagföringsprocent vid 1:a kammaren i Stockholm samt kamrarna i Linköping och Sundsvall, 1997 och 1998

	Inkomna brottsmisstankar		Avslutade brottsmisstankar		Lagföring i procent	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
1:a kammaren i Stockholm	10 222	9 578	15 687	19 341	77 %	78 %
Linköping	6 504	7 222	7 621	13 559	80 %	79 %
Sundsvall	6 220	5 919	8 201	12 460	78 %	80 %

Källa: Riksåklagaren

Av tabellen nedan framgår genomströmningstiderna för ett antal brottsgrupper. Under denna korta jämförelseperiod kan antalet mål och målsammansättningen påverka tiderna. Genomströmningstiderna har minskat mellan 1997 och 1998 för narkotikabrott för 1:a kammaren i Stockholm och kammaren i Sundsvall, medan den har ökat för kammaren i Linköping. Genomströmningstiden för våldsbrott har minskat för kammaren i Sundsvall medan den har ökat för de andra kamrarna. För övriga brott med fängelse i straffskalan har genomströmningstiden ökat något för 1:a kammaren i Stockholm mellan åren 1997 och 1998. För kamrarna i Linköping och i Sundsvall har genomströmningstiden för övriga brott minskat medan den har ökat svagt för 1:a kammaren i Stockholm.

Tabell 2.4 Genomsnittliga genomströmningstider för brottsmisstankar för 1997 och 1998, antal dagar

	1:a kammaren, Stockholm		Linköpingskammaren		Sundsvallskammaren	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Narkotika	145	113	114	145	114	62
Våld	147	163	109	151	120	95
Övriga brott med fängelse i straffskalan, ej ekobrott	183	185	145	137	89	71

Källa: Riksåklagaren

Hur fördelar sig arbetstiden?

Under hösten 1997 infördes tidsredovisning för åklagarna. Någon uppskattning av åklagarnas tidsanvändning har inte förekommit tidigare. Enligt uppgifter från åklagarmyndigheterna är det möjligt att tidsredovisningssystemet tillämpas något olika av olika åklagare och mellan myndigheterna.

Av tidsredovisningen för 1998 framgår att åklagarna på 1:a kammaren använder 54 procent av sin arbetstid till förundersökningsledning och till att fatta beslut i förundersökningsfrågor. Andelen för Linköpingskammaren är 43 procent och för Västernorrland 47 procent. Åklagarna på 1:a kammaren i Stockholm använder omkring 18 procent av sin arbetstid till huvudförhandlingar i tingsrätt och hovrätt, Linköpingskammaren använder omkring 26

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

procent, medan andelen för Sundsvallskammaren är 23 procent. Åklagarna på 1:a kammaren och Linköpingskammaren använder 11 procent av arbetstiden till ärendeadministration medan Sundsvallskammaren använder 7 procent.

Åklagare från samtliga län påtalar att den nya organisationen har inneburit att resorna ökat. Vissa av de intervjuade åklagarna framhåller dock att åklagarna reste även före omorganisationen. Man menar att det kan vara svårt att veta hur stor ökningen är. Resor görs dels till tingsrätt och hovrätt, dels till sammanträffande med polisen i förundersökningsfrågor och vid mentorskapet. Åklagarna på Linköpingskammaren måste ofta åka till Jönköping då man har hovrättsförhandling medan de andra kamrarna har hovrätten på samma ort. Tidsredovisningen för 1998 visar att 1:a kammaren i Stockholm använder knappt sex procent av sin arbetstid till resor vid förundersökningsledning och samverkan med polisen samt till förhandlingar i tingsrätt och hovrätt. Kammaren har fått kompensation för resorna genom att man är fler åklagare på kammaren än man annars skulle ha varit. Linköpingskammaren använder drygt fem procent av sin arbetstid till resor. För Sundsvallskammarens del motsvarar andelen resor knappt två procent av arbetstiden. Förklaringen till den låga andelen resor för Sundsvallskammaren torde vara att åklagarna fortfarande i stor utsträckning bor och arbetar på en ort. Påståendet att resorna har ökat används ibland av åklagare även för att beskriva att de själva har fått längre resväg till arbetet. I stället för att ha gångavstånd till arbetet har vissa åklagare fått en timmes resväg eller mer till arbetet. Detta innebär å andra sidan att det blir färre resor i tjänsten eftersom man i många fall kan gå direkt till tingsrätten och polisen från hemmet.

Genom det s.k. mentorssystemet har åklagarnas kontakter med polisen ökat. 1:a kammaren i Stockholm och Sundsvallskammaren använder tre procent av sin arbetstid till sådana kontakter medan Linköpingskammaren använder två procent.

Av tabellen nedan framgår tidsanvändningen vid de tre kamrarna. I tiden Övrigt ingår bl.a. utbildning, chefsåklagarnas ledning och administration samt övriga samverkansuppgifter.

Tabell 2.5 Tidsåtgång under 1998

	1:a kammaren i Stockholm	Linköping- skammaren	Sundsvalls- kammaren
Förundersökning	54 %	43 %	47 %
Förhandling	18 %	26 %	23 %
Ärendeadministration	11 %	11 %	7 %
Resor	knappt 6 %	drygt 5 %	knappt 2 %
Samverkan med polisen	3 %	2 %	3 %
Övrigt	8 %	13 %	18 %

Källa: Kamrarnas tidsredovisning. Egen bearbetning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Personal

Som framgått av del 1 av rapporten rådde det anställningsstopp för åklagare mellan 1995 och 1998. Dessutom sades 192 administratörer upp hösten 1996. Samtliga intervjuade åklagare vid myndigheterna och kamrarna framhåller att antalet åklagare är för lågt. Uppsägningarna av administratörerna har dessutom inneburit att åklagarna har fått överta vissa av deras uppgifter. Av tabellen nedan framgår att antalet åklagare i Stockholms län har ökat, om de som tidigare arbetade med ekobrottsärenden vid Stockholmsmyndigheten räknas in som om de tillhörde myndigheten. För 1:a kammarens vidkommande har antalet åklagare minskat. Vidare framgår att antalet åklagare ökat något i Östergötlands län. För Åklagarmyndigheten i Linköping och för Linköpingskammaren är det svårt att göra en jämförelse, eftersom den gamla och nya myndigheten inte överensstämmer geografiskt. För Västernorrlands del har antalet åklagare sjunkit något. Antalet övrig personal har sjunkit i samtliga län. Personalutvecklingen framgår av tabellen nedan.

Tabell 2.6 Antalet åklagare och övrig personal före och efter omorganisationen

Stockholms län		
Myndigheten	Åklagare	Övrig personal
Före den 1 juli 1996	179	125
Efter den 1 juli 1996	199*	84
1:a kammaren i Stockholm		
Före den 1 juli 1996	23	16
Efter den 1 juli 1996	19-20	9
Östergötlands län		
Myndigheten**	Åklagare	Övrig personal
Före den 1 juli 1996	28	23
Efter den 1 juli 1996	30	18
Linköpingskammaren		
Före den 1 juli 1996	15	10
Efter den 1 juli 1996	16	7
Västernorrlands län		
Myndigheten	Åklagare	Övrig personal
Före den 1 juli 1996	18	13,5
Efter den 1 juli 1996	16	9,5
Sundsvallskammaren		
Före den 1 juli 1996	16	11
Efter den 1 juli 1996	15	5,4

*Inklusive Specialkommissionen och f.d. Ekokammaren, exklusive de lokala åklagarna i Visby

**Jämförelsen försvåras av att den regionala indelningen var olika före och efter omorganisationen

Källa: Åklagarmyndigheterna i Stockholm, Linköping och Sundsvall

Gemensamt för flertalet av de intervjuade åklagarna är också att man sammankopplar det låga antalet åklagare med omorganisationen. På orter där man minskat antalet åklagare läggs skulden för den ökade arbetsbördan i

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

vissa fall på omorganisationen. En del åklagare menar att omorganisationen misslyckats eftersom antalet åklagare är för litet.

Samarbetet med polisen

I propositionen om riktlinjer för den nya åklagarorganisationen framhöll regeringen att det är viktigt att åklagarna bedrev sitt arbete i nära samarbete med närpoliserna. Enligt propositionen skulle detta ske t.ex. genom att varje närpolis kontor regelbundet fick besök av en åklagare. Systemet med mentorer har utvecklats efter ett regeringsbeslut den 12 september 1996 som gällde att höja effektiviteten i myndigheternas samlade insatser för att förebygga och lagföra brott. Av intervjuerna har framgått att åklagarna ser två anledningar till att systemet med mentorer infördes. En anledningen är att polisväsendet och därmed utredningsverksamheten genom närpolisreformen är geografiskt decentraliserat. Oavsett åklagarnas omorganisation skulle det ha funnits närpolisområden utan egen åklagare, exempelvis Rimbo närpolisområde i Stockholms län och Valdemarsviks närpolisområde i Östergötlands län. Den undervisning i t.ex. förenklad förundersökning och förhörsteknik som åklagarna bedriver torde kunna hänföras till behov hos polisen. Den andra anledningen är åklagarnas egen omorganisation. Genom systemet med mentorer kan det geografiska avstånd som uppstår mellan åklagare och poliser och som gör att man inte träffas dagligen överbryggas.

I del 1 av rapporten har systemet med s.k. mentorer beskrivits. I korthet innebär systemet att en åklagare på varje kammare fungerar som samordnare av åklagarnas kontakter med polisen. Mentorn har huvudansvaret för utbildningen av polisen. På kammaren finns också ofta s.k. undermentorer som har ansvaret för polisens utbildning i ett visst närpolisområde. Undermentorn är också behjälplig i utredningsarbetet i närpolisområdet. Systemet med mentorer har införts vid samtliga granskade myndigheter. Vid kammaren i Sundsvall finns dock enligt kammarchefen inget behov av undermentorer eftersom varje åklagare arbetar mot ett och samma närpolisområde i sitt dagliga arbete. Dessa utför då samma uppgifter som en undermentor skulle ha gjort.

Undermentorerna på 1:a kammaren i Stockholm besöker sina närpolisområden olika ofta. Uppgifterna skiftar från "ofta" och "så ofta man hinner" till "ett besök varannan månad". Överåklagaren i Stockholm framhåller att åklagarna före omorganisationen kände till de olika poliserna och deras kunskap på olika områden. Genom att undermentorerna besöker polismästardistriktet och närpolisen kompenserar man för att polis och åklagare inte längre finns på samma ort och därmed inte träffas så ofta som tidigare.

I Östergötlands län fungerar kontakterna mellan undermentorerna och poliserna olika bra och med olika intensitet för olika närpolisområden. På vissa håll förekommer regelbunden kontakt genom ett besök av undermentorn var fjortonde dag. För att förbättra förundersökningarnas kvalitet har polisen och åklagarna gemensamt framställt en återkopplingsblankett där åklagarna skall fylla i 20 omdömen om förundersökningen och ge enskilda kommentarer till utredningarna. På så vis skall polisen få kännedom om åklagarnas uppfattning om deras arbete.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

De intervjuade åklagarna har i stort sätt alla goda erfarenheter av mentorssystemet. Man menar att utbildningen och rådgivningen lönar sig genom att förundersökningarna blir bättre. På så sätt underlättas arbetet för åklagarna. Åklagarna menar att undervisningen av polisen i och för sig tar tid från egentligt åklagararbete. Vissa åklagare menar att undervisning som åklagarna nu står för borde ges av Polishögskolan. Liksom när det gäller resorna i tjänsten är det svårt att jämföra tidsåtgången för undervisning av polisen med vad som förekom före regeringsbeslutet om samverkan. Rådgivning i förundersökningsfrågor förekom även före omorganisationen. Enligt de intervjuade åklagarna har undervisningen och rådgivningen ökat efter omorganisationen. Under 1998 använde 1:a kammaren i Stockholm och kammaren i Sundsvall ca tre procent och kammaren i Linköping ca två procent av arbetstiden till samverkan med polisen.

Tingsrätterna

I Stockholms län finns tio tingsrätter. I Östergötlands län finns fyra, liksom i Västernorrlands län. I detta avsnitt redovisas framför allt synpunkter från intervjuer med lagmännen vid Norrtälje, Linköpings, Motala och Sundsvalls tingsrätter. Intervjuerna har gällt frågan om huruvida polisens och åklagarnas omorganisation har påverkat domstolens arbete. Därmed har även frågor om polisens och åklagarnas förundersökningar tagits upp. Förundersökningarnas kvalitet behandlas ingående i del 3 av rapporten. Där kommer att redovisas en enkät där domare i de tre länen besvarat ett antal frågor om polisens och åklagarnas förundersökningar. Vissa kommentarer som rör förundersökningarnas kvalitet kommer dock att presenteras här.

Polisens organisation

De intervjuade domarna är i stort sett överens om att införandet av närpolisen innebar en tillfällig nedgång i förundersökningarnas kvalitet. Vissa menar att utredningsverksamheten har förbättrats under senare år, medan andra menar att kvaliteten fortfarande är varierande. Detta kan enligt dessa domare bero på att polisen tidigare hade större möjligheter att rådfråga åklagarna eftersom sådana fanns på orten före omorganisationen. Frågor som rör förundersökningarnas kvalitet behandlas också i del 3.

Åklagarnas organisation

Ett antal domare anser att åklagarnas prestationer sjönk tillfälligt vid tiden för åklagarnas omorganisation. Vissa domare anser dock att det finns kvarstående problem med den nya organisationen. De intervjuade domarna vid Norrtälje och Motala tingsrätter anser att åklagarnas förmåga att leda förundersökningarna och deras framträdande i rätten har försämrats efter omorganisationen. Man menar bl.a. att åklagare som inte är lokaliserade till den ort där tingsrätten ligger saknar kännedom om förhållandena där. Detta leder till att de fullgör sina uppgifter sämre. Denna uppfattning får stöd av vissa åkla-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

gare. Lagmannen vid Norrtälje tingsrätt menar också att 1:a kammaren är för stor för att vara effektiv vilket bl.a. leder till att ärenden preskriberas.

Sammantaget menar ofta domare på tingsrätter som har berörts lite eller inte alls av omorganisationen att förundersökningarna och åklagarnas arbete inte nämnvärt har påverkats av åklagarnas omorganisation. Tingsrätter som före omorganisationen hade "egna" åklagare menar tvärtom att omorganisationen försämrar kvaliteten på åklagarnas arbete. De olika ståndpunkterna bekräftas genom enkäterna (se del 3). Exempelvis görs ingen koppling mellan kvalitetsfrågor och organisationsform av domarna på tingsrätterna i Västernorrland. Tingsrätterna i Solna, Nacka och Jakobsberg, som inte längre har några lokala åklagare, menar tvärtom att åklagarnas organisation har betydelse för den sämre kvaliteten på förundersökningarna.

Egna mål i tingsrätten?

Flertalet domare menar att det är bättre att åklagarna har sina egna mål i tingsrätten. Man lägger dock olika vikt vid frågan. Flera domare menar att det är tillräckligt att de större målen binds till den åklagare som har varit förundersökningsledare. Andra menar att det är viktigt att åklagarna har sina egna mål. De intervjuade lagmännen vid Motala och Norrtälje tingsrätter menar att fler åtalspunkter ogillas för att åklagarna inte engagerar sig i de mål där de inte själva har varit förundersökningsledare.

Av avsnittet om åklagarväsendet ovan framgår att flertalet av de intervjuade åklagarna skulle föredra att ha egna mål i tingsrätten vid samlade huvudförhandlingsdagar. I Sundsvall har efter önskemål från åklagarna ett system där varje åklagare handlägger sina egna ärenden nyligen införts. Där arbetar varje åklagare mot en viss domare vid tingsrätten. Vid Norrtälje tingsrätt har de två åklagarna som arbetar mot tingsrätten var sin huvudförhandlingsdag i veckan med sina egna mål. Lagmannen i Linköping menar däremot att det inte är önskvärt att en domare arbetar mot en åklagare, eftersom det då finns en risk att domaren och åklagarna kan komma att uppfattas som ett team av allmänheten. Såsom nämnts ovan menar kammarchefen i Linköping inte heller att det är önskvärt att åklagarna alltid arbetar mot samma domare. Lagmannen vid Motala tingsrätt menar att det inte är möjligt att samla mål från samma åklagare under en förhandlingsdag, eftersom åklagarna är så många vid kammaren i Linköping och alla handlägger mål som skall avgöras vid tingsrätten.

Sammanläggning av mål

Det är inte ovanligt att en tilltalad har begått brott inom flera tingsrätters domkrets. Det är då i vissa fall möjligt att sammanlägga målen till en tingsrätt. Lagmannen i Linköping menar att åklagarna oftare nu än tidigare väljer att stämma vid Linköpings tingsrätt när så är möjligt. Även lagmannen i Sundsvall uppger att en viss ökning av antalet mål där den huvudsakliga brottsligheten ägt rum utanför tingsrättens domkrets kan märkas. Mål som tidigare handlagts vid tingsrätterna i Härnösand och Sollefteå instäms numera i viss utsträckning vid Sundsvalls tingsrätt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Del 3 Förundersökningarnas kvalitet

Förundersökningen syftar till att utröna om brott föreligger och vem som är misstänkt. Under förundersökningens gång skall material för åtalsfrågan och bevis till huvudförhandlingen samlas in. Få medborgare kommer dock i kontakt med polisens och åklagarnas förundersökningar men när ett brott begåtts är det av stor vikt att offret och den misstänkta behandlas rättssäkert. För den enskilde är det också viktigt att ärendet avgörs inom rimlig tid. I denna del av granskningen presenteras två undersökningar som gjorts med syfte att mäta förundersökningarnas kvalitet.

Polisen och åklagarna har framför allt kontakt med varandra i förundersökningsarbetet. Polisen och åklagarnas samarbete utgör en särställning inom rättsväsendet eftersom det är detta arbete som avgör om åtal skall väckas eller inte. Samhällets möjlighet att beivra brott är beroende av resultatet av deras gemensamma arbete. Revisorena har därför valt att särskilt granska förundersökningsarbetet och förundersökningarnas kvalitet. Förundersökningarnas kvalitet är ett viktigt mått på hur polisens och åklagarnas arbete fungerar.

Rättsväsendets prestationer debatteras ständigt. Brottslighetens storlek, antalet uppklarade brott och balanserna inom rättsväsendet är ofta föremål för diskussioner, inte minst i massmedierna. Debatten har tidvis varit intensiv. Bland annat har förundersökningarnas längd och kvalitet diskuterats. Den vanligaste framförda åsikten i massmedierna har varit att polisen utreder alltför få brott. Det har påpekats att enbart snatterier och mord utreds av polisen, medan övriga brott försummas. Man har menat att decentraliseringen inom polisen har inneburit att kriminalpolisen försvagats. Vidare har i debatten påpekats att

- för få utredare finns i tjänst under nätterna varför förhör med misstänkta och vittnen dröjer länge
- stora avstånd mellan polis och åklagare försvårar utredningsarbetet
- det höga antalet outredda brott beror på ett omodernt arbetssätt inom polisen samt på illa genomtänkt samverkan och arbetsfördelning mellan åklagare och polis
- målen vid domstolarna blir allt äldre vilket försämrar kvaliteten på det slutliga avgörandet
- målen har blivit alltmer komplicerade och utsträckta i tiden
- det finns risk för att allmänhetens förtroende för rättsväsendet minskar eftersom upplarmingsprocenten minskar. Ett effektivt och pålitligt rättsväsende är en nödvändig förutsättning för demokratin.

Parallellt med debatten om förundersökningarnas kvalitet har en debatt om genomförandet och effekterna av närpolisreformen pågått. Den debatten berör dock enbart i begränsad utsträckning förundersökningarnas kvalitet och återges därför inte här.

I regleringsbrevet till polisväsendet för budgetåret 1998 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att leda och samordna ett projekt för att minska genomströmningstiderna för utredningar av våldsbrott. I regleringsbrevet angavs att det långsiktiga målet skall vara att, med bibehållen kvalitet, minska genom-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

strömningstiderna för sådana utredningar med 40 procent. Vid rikspolisstyrelsen pågår nu ett arbete med att utveckla utredningsarbetet.

Går det att mäta rättsväsendets prestationer?

Som mått på rättsväsendets resultat används ofta den anmälda brottsligheten och upplärningsprocenten. Sedan 1950, då mätningarna började, har antalet anmälda brott per år sexdubblats. År 1950 anmäldes knappt 200 000 brott. År 1997 hade antalet stigit till nästan 1,2 miljoner. Den anmälda brottsligheten överensstämmer dock inte med den faktiska. Den faktiska brottsligheten är okänd då inte alla brott kommer till polisens kännedom. Brottutvecklingen kan därför vara mer dramatisk, men också mer dämpad beroende på allmänhetens benägenhet att anmäla brott.

Anmälningbenägenheten kan bero på flera förhållanden. När det gäller t.ex. våldsbrott kan det enligt Brottsförebyggande rådet vara av betydelse huruvida offret och gärningsmannen känner varandra (BRÅ 1993). Även brottets omfattning spelar in. Grova våldsbrott anmäls oftare än mindre allvarliga. När det gäller egendomsbrott kan anmälningbenägenheten enligt BRÅ bero på om den som utsatts för brottet är ett företag eller en enskild person, om det finns försäkringsskydd och hur stor skadan är.

En annan orsak till att inte anmäla ett brott som man utsatts för kan vara att man inte tror att det finns några utsikter att polisen klarar upp brottet. I en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds 1998) konstateras att Kemikalieinspektionen, Yrkesinspektionen och Naturvårdsverket har dåliga erfarenheter av polisanmälningar då de flesta brottsundersökningar läggs ned utan att åtal väcks. Detta anses påverka myndigheternas benägenhet att anmäla brott till polisen. Vidare visar en studie av försäkringsbedrägerier (Persson 1998) att denna brottslighet sjunkit enligt statistiken. Detta beror dock enligt författarna till studien inte på någon nedgång i den faktiska brottsligheten utan på minskad anmälningbenägenhet hos försäkringsbolagen. Utredarna vid bolagen menar att anmälningarna alltför sällan åtgärdas av polisen.

Polisens prioriteringar ger också utslag på den anmälda brottsligheten. Genom att prioritera sitt arbete mot att avslöja viss brottslighet under en period påverkar polisen antalet anmälda brott. Narkotikabrott och trafikbrott är exempel på brottslighet där antalet anmälningar ökar med polisens aktivitet.

Uppklärningsprocenten uttrycks oftast som antalet uppklarade brott under ett visst år i procent av antalet anmälda brott samma år. Andelen uppklarade brott har sjunkit från drygt 57 procent 1950 till knappt 25 procent 1997. Brott med hög upplärningsprocent är trafikbrott och butiksstölder. Det beror på att dessa brott upptäcks av polis eller butiksanställda när någon tagits på bar gärning. Brott med låg upplärningsprocent är inbrott, stöld ur motorfordon, cykelstöld och skadegörelse. Om antalet anmälda brott med låg upplärningsprocent ökar, är också risken stor att upplärningsprocenten sjunker.

Polis- och åklagarväsendet använder en mängd mått på sin verksamhet. Begrepp som handläggningstider, genomströmningstider, effektiva balanser, beslutsbalanser, administrativ balans, lagföringsprocent och styckkostnader

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

förekommer. Ett traditionellt mått på förundersökningarnas kvalitet är att ett ärende avslutas så snabbt som möjligt.

Riksrevisionsverket har i en rapport (F1992:36) granskat polisens brottsutredande verksamhet. Syftet med granskningen var att identifiera hinder för en effektiv utredningsverksamhet. Riksrevisionsverket fann bl.a. att resursfördelningen inte var anpassad till arbetsbelastningen vid de olika polismyndigheterna. Därmed varierade myndigheternas förutsättningar att bedriva utredningsverksamhet. Man fann att utredningarna inte alltid uppfyllde de krav som ställdes i den fortsatta handläggningen inom rättsväsendet. Detta ledde till att utredningar måste kompletteras. RRV ansåg att utredarnas kompetens inte utnyttjades tillräckligt. Man påpekade vidare att det fanns brister i samordningen och samarbetet mellan kriminalpolisen och ordningspolisen. RRV ansåg att den bristande samordningen skulle åtgärdas genom att exempelvis jourgrupper inrättades. Det fanns inte heller tillräckligt tekniskt stöd för polisens utredningsarbete.

Riksrevisionsverket har i en rapport (1999:3) granskat produktionen av statistik rörande brottsutredningar. Rapporten var tänkt att vara ett bidrag i utvecklingsarbetet med att göra rättsväsendets statistik mer ändamålsenlig i polisens och åklagarnas arbete. RRV har granskat statistiken ur tre aspekter: registrering i samband med brottsutredning, beslut att inte lagföra på grund av motivet att brott inte kan styrkas samt balanser och genomströmningstider. Sammanfattningsvis konstaterade RRV att det inte är möjligt att på ett enkelt sätt följa ett ärende från brottsanmälan till avgörande i domstol. Överlappningar i registreringen och redovisningen av olika ärenden gör statistiken svårtolkad. Olika praxis vid de skilda polismyndigheterna innebär att balansmåtten har olika innebörd vid de olika myndigheterna. RRV menar även att förändringar i balanser och genomströmningstider inte är ett tillräckligt mått på effektivitet i verksamheten och heller inte tillräckligt som underlag för styrning och resursfördelning.

Sammanfattningsvis kan sägas att den befintliga kriminalstatistiken och myndigheternas statistik har brister. Det är tveksamt om dessa mått till fullo kan utgöra en grund för att bedöma rättsväsendets prestationer.

Från anmälan till dom

Nedan presenteras statistik över anmälda och uppklarade brott. Därefter beskrivs vissa av de regler som omger polisens och åklagarnas förundersökningsarbete. Vidare redovisas resultaten av revisorernas undersökning av hur lång tid rättsväsendets myndigheter i olika län behöver för att behandla ett ärende.

Kriminalstatistik – ett sätt att mäta prestationer

Polisens och åklagarnas prestationer kan beskrivas genom kriminalstatistiken. Statistiken över anmälda brott omfattar alla händelser som anmälts som brott och blivit registrerade av polisen. Således inkluderar brottsstatistiken sådana anmälda ärenden som efter utredning inte visar sig vara något brott. Termen ”uppklarade brott” innebär inte att någon dömts för brotten utan

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

anger att brotten fått ett "polisiärt klarläggande". Enligt Brottsförebyggande rådet är de vanligaste besluten som innebär att brott redovisas i statistiken som uppklarade att

- åtal väcks
- strafföreläggande utfärdas
- åtalsunderlåtelse meddelas
- det, utan att någon person skäligen misstänks, inte kan styrkas att ett brott begåtts
- den anmälda gärningen inte bedöms vara brott
- den misstänkta personen är under 15 år.

De vanligaste orsakerna till att brott anses som uppklarade är att

- det inte finns någon misstänkt person och att "spaningsuppslag saknas"
- spaningar inte leder till något resultat
- det, trots utredning, inte kan styrkas att den skäligen misstänkte begått brottet
- utredning visar att den skäligen misstänkte är oskyldig.

Ett mått på antalet uppklarade brott är uppklaringsprocent. Två begrepp förekommer. Dels andelen uppklarade brott under ett visst år oberoende av vilket år brotten anmäls, dels andelen uppklarade brott som klaras upp det år de anmäls eller senare (Olsson 1998). Nedan avser uppklaringsprocenten samtliga uppklarade brott under ett år. Vad beträffar måttet uppklaringsprocent kan sägas att det inte mäter det som man utifrån ordets innebörd tror att det mäter. Att åtal väcks innebär knappast utifrån allmänhetens synpunkt att ett brott är uppklarat. Enligt Brottsförebyggande rådet är termen uppklarade brott under prövning och kommer eventuellt att ändras, i dagsläget är det främst en administrativ term.

Av regleringsbrevet för 1998 framgår att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) skall utforma den officiella statistiken för rättsväsendet så att den kan användas för att följa flödet genom rättsprocessen.

Anmälda och uppklarade brott

Antalet poliser har ökat sedan förstatligandet av polisen 1965, liksom medelförbrukningen i fasta priser. Antalet anmälda brott ökade med 153 procent mellan åren 1966 och 1997. Antalet uppklarade brott har ökat, uppklaringsprocenten har däremot minskat, både vad gäller samtliga brott och misshandelsbrott. År 1966 anmäldes 40 brott per polis och 1997 uppgick antalet anmälda brott per polis till 71. Antal uppklarade brott per polis uppgick 1966 till 17 brott. Under de efterföljande åren ökade antalet uppklarade brott per polis men minskade åter därefter. År 1997 uppgick antalet uppklarade brott per polis till 18.

I Stockholms län har antalet anmälda brott ökat mellan 1970 och 1997. Uppklaringsprocenten har minskat med 6 procentenheter för samtliga anmälda brott och med 19 procentenheter för misshandelsbrott. Tas i stället hänsyn till antalet uppklarade brott visar statistiken att de ökade, med undantag för 1990, fram till och med 1993. Efter 1993 har antalet uppklarade brott minskat varje år fram till 1997 då de åter ökade.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

I Östergötlands län ökade antalet anmälda brott och antalet misshandelsbrott mellan åren 1970 och 1997 med 89 procent respektive 162 procent. Uppklaringsprocenten för samtliga brott minskat med 30 procentenheter. Beträffande antalet uppklarade brott klarades mellan 14 000 och 16 000 brott upp varje år. År 1995 minskade antalet anmälda brott men ökade åter 1997.

I Västernorrlands län har antalet anmälda brott fördubblats mellan 1970 och 1997. Uppklaringsprocenten för samtliga brott har minskat med 22 procentenheter. Beträffande misshandelsbrott har uppklaringsprocenten från 79 procent till 56 procent medan antalet anmälda misshandelsbrott tredubblats. Antalet uppklarade brott har ökat, med undantag för 1992, fram till år 1994. År 1997 ökade åter antalet uppklarade brott.

Genomströmningstider

Genomströmningstid är den tid det tar från den dag en anmälan görs till den dag ärendet har avslutats hos polisen. Polismyndigheterna rapporterar genomströmningstiden per ärende inom respektive resultatområde i polisens resultatmodell (jfr del 1). Redovisning av genomströmningstider har inte gjorts före 1996.

Den genomsnittliga genomströmningstiden för samtliga ärenden i hela landet redovisas i nedanstående tabell. Av tabellen framgår att antalet dagar ökat mellan 1996 och 1998. Enligt Rikspolisstyrelsen påverkas genomströmningstiden av att satsningar gjorts för att avgöra gamla ärenden.

Tabell 3.1 Genomsnittlig genomströmningstid per ärende hos polisen 1996–1998

År	1996	1997	1998
Genomsnittligt antal dagar	*99	111	119

* Uppgifter om trafikbrott saknas

Källa: Polisväsendets årsredovisning 1998.

Under 1997 och 1998 ökade genomströmningstiden för anmälda våldsbrott i Stockholms och Östergötlands län samt för riket som helhet. I Västernorrlands län minskade däremot genomströmningstiden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.**Tabell 3.2 Genomströmningstid per ärende hos polisen, resultatområde våldsbrottslighet 1996–1998**

Län	Genomströmningstid per ärende, 1996	Genomströmningstid per ärende, 1997	Genomströmningstid per ärende, 1998
Stockholm	128 dagar	155 dagar	169 dagar
Östergötland	83 dagar	100 dagar	121 dagar
Västernorrland	135 dagar	132 dagar	116 dagar
Riket	92 dagar	127 dagar	138 dagar

Källa: Rikspolisstyrelsens årsredovisning 1998

I nedanstående tabell redovisas genomströmningstiden för brottsmisstankar med fängelse i straffskalan för åklagarväsendet. För att underlätta jämförelsen har ekobrott uteslutits ur tabellen. Ekobrottsmyndighetens bildande den 1 januari 1998 har inneburit att åklagarmyndigheten i Stockholm i stort sett inte längre handlägger ekobrott. Den genomströmningstid som redovisas här är den tid det tar för åklagaren att handlägga ett ärende efter det att förundersökningen är avslutad till dess att beslut om åtal fattas. Som framgår nedan är genomströmningstiden för våldsbrott i de undersökta länen längre än genomströmningstiden i riket för 1997. För 1998 var genomströmningstiden kortare än den för riket vad gäller Stockholms och Västernorrlands län, medan den var längre i Östergötland. Genomströmningstiden för samtliga brott låg i Stockholms och Östergötlands län över riksgenomsnittet 1997. I Västernorrlands län understeg antalet dagar genomsnittet för riket såväl 1997 som 1998. För 1998 överstiger genomströmningstiden i Östergötlands län den i hela riket. Genomströmningstiden i Stockholms län var däremot kortare. Enligt Riksåklagaren tyder den ökade genomströmningstiden i riket på att åklagarna i större utsträckning än tidigare avgör äldre ärenden.

Tabell 3.3 Genomströmningstid per brottsmisstanke med fängelse i straffskalan hos åklagarna utom ekobrott

År	1997		1998	
	Samtliga brott (ej eko)	Våldsbrott	Samtliga brott (ej eko)	Våldsbrott
Stockholms län*	51 dagar	36 dagar	41 dagar	44 dagar
Östergötlands län	45 dagar	38 dagar	65 dagar	60 dagar
Västernorrlands län	39 dagar	48 dagar	30 dagar	40 dagar
Riket	42 dagar	33 dagar	47 dagar	46 dagar

* Inklusive lokala åklagare i Visby

Källa: Riksåklagaren

Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 1998 tar det i genomsnitt ca 66 dagar från det att beslut om att åtal skall väckas har fattats tills ärendet blir avgjort i domstol.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Om förundersökningen

Förundersökning skall inledas så snart någon anmäler ett brott eller om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. En förundersökning behöver inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Förundersökning behöver inte heller inledas

- då en utredning skulle kräva resurser som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och påföljden inte skulle bli svårare än böter
- om det kan antas att åtal inte skulle väckas till följd av åtalsunderlåtelse eller särskild åtalsprövning samt att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen inte inleds
- om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas ge annan påföljd än böter.

Beslutet att inleda en förundersökning fattas av en polismyndighet eller åklagaren. I praktiken fattas beslutet oftast av vakthavande befäl hos polisen. Har förundersökning inletts och anmälan gäller en allvarlig händelse skall ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren när någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också överta ledningen om det finns särskilda skäl. Vid samtliga polismyndigheter och åklagarkamrar har avtal om ansvarsfördelning mellan polisen och åklagare träffats. I allmänhet är polismyndigheten förundersökningsledare i ärenden av s.k. vardagskaraktär och åklagarna är förundersökningsledare när det gäller mer komplicerade ärenden.

En förundersökning kan avslutas på två sätt. Finns det inte längre anledning att fullfölja förundersökningen skall den läggas ned. I reglerna om förundersökningsbegränsning anges ett antal förhållanden under vilka en förundersökning får läggas ned. Förutsättningar för att lägga ned en förundersökning är desamma som gäller för att förundersökning inte behöver inledas (jfr ovan).

Har en fullständig förundersökning utförts avslutas denna genom att åklagaren beslutar om åtal skall väckas eller om ärendet skall avskrivas. En åklagare kan också besluta om strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Strafföreläggande innebär att den misstänkte skall godkänna ett bötesstraff. Under vissa förutsättningar får strafföreläggande avse villkorlig dom i förening med böter. Åklagare får besluta om åtalsunderlåtelse i vissa fall under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

I praktiken använder såväl polis som åklagare ett flertal grunder för beslut om att inte inleda förundersökning och för att lägga ner förundersökningen. Hos polisen förekommer 25 beslutskoder och hos åklagarna 60. Exempel på sådana grunder är att gärningen inte är brott, den misstänkte inte har fyllt 15 år eller att den misstänkte är avliden.

Revisorernas undersökning

Revisorerna har undersökt samtliga ärenden som anmälts till polisen under 1997 där en person född 1973 är skäligen misstänkt för misshandel. Undersökningen har avsett anmälda brott i Stockholms, Östergötlands och Väster-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

norrlands län. Syftet har varit att belysa hur lång tid olika myndigheter har använt för att behandla ett ärende och att jämföra myndigheterna i de tre länen med varandra. Det som skiljer revisorernas undersökning från befintlig statistik är att undersökningen enbart omfattar ärenden där det finns en skälig misstänkt, vilket innebär att dessa ärenden rimligtvis borde hanteras snabbare än andra ärenden.

Metod

Ärendena har hämtats ur polisens databas *Rationell anmälningsrutin* (RAR). I förekommande fall har ärendena följts till den åklagarkammare som handlagt ärendet. Uppgifter om de ärenden som ingår i undersökningen har hämtats ur åklagarnas databas *Diarietföring i brottmål*. Då åtal har väckts har också ärendet följts till tingsrätten. Undersökningen visar således *vilka* beslut som fattats av polis, åklagare respektive domstol samt *hur lång tid* det har tagit innan beslutet har fattats.

Begreppet slutredovisning används i kartläggningen i betydelsen att ett ärende har avslutats vid en myndighet. För polisen kan det innebära beslut om att lägga ned förundersökningen i de fall där polisen är förundersökningsledare. Det kan också innebära att ett färdigt förundersökningsprotokoll har överlämnats till åklagaren. Ett ärende avslutas hos åklagaren genom att åklagaren fattar beslut om att väcka åtal eller om att lägga ned ett ärende. I tingsrätten avslutas ett ärende genom att dom avkunnas.

Förutsättningar

- Beslut om åtal som fattats efter den 14 augusti 1998 omfattas inte av undersökningen. Vidare är de domar som avkunnats efter den 30 september 1998 inte redovisade här. Det innebär att medelvärdena för genomströmningstiderna kommer att förändras när samtliga ärenden färdigbehandlats. Det begränsar även möjligheterna att generellt bedöma genomströmningstiden.
- Ett ärende avser i denna undersökning en person, född 1973, som i anmälan angivits som skälig misstänkt för misshandel vid ett tillfälle. I Stockholms län hade 279 ärenden anmälts, i Östergötlands län 47 ärenden och i Västernorrlands län 15 ärenden.

Resultat

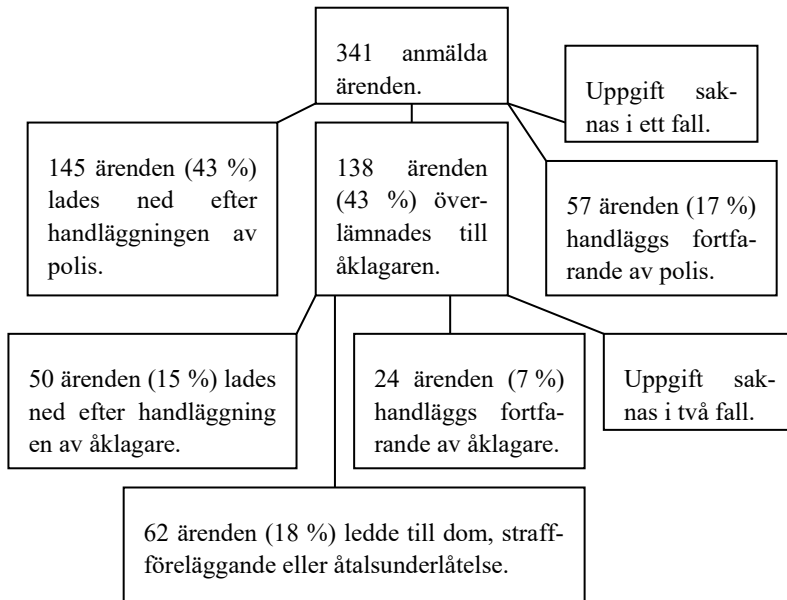
Nedan redovisas utfallet för samtliga ärenden som ingår i undersökningen. Av tabellen framgår att 57 procent av ärendena lades ned, av polis eller åklagare, och att sammanlagt 24 procent av ärendena fortfarande var under utredning i mitten av augusti 1998. Endast 18 procent hade lett till dom, straffföreläggande eller åtalsunderlåtelse före utgången av september 1998.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Samtliga ärenden

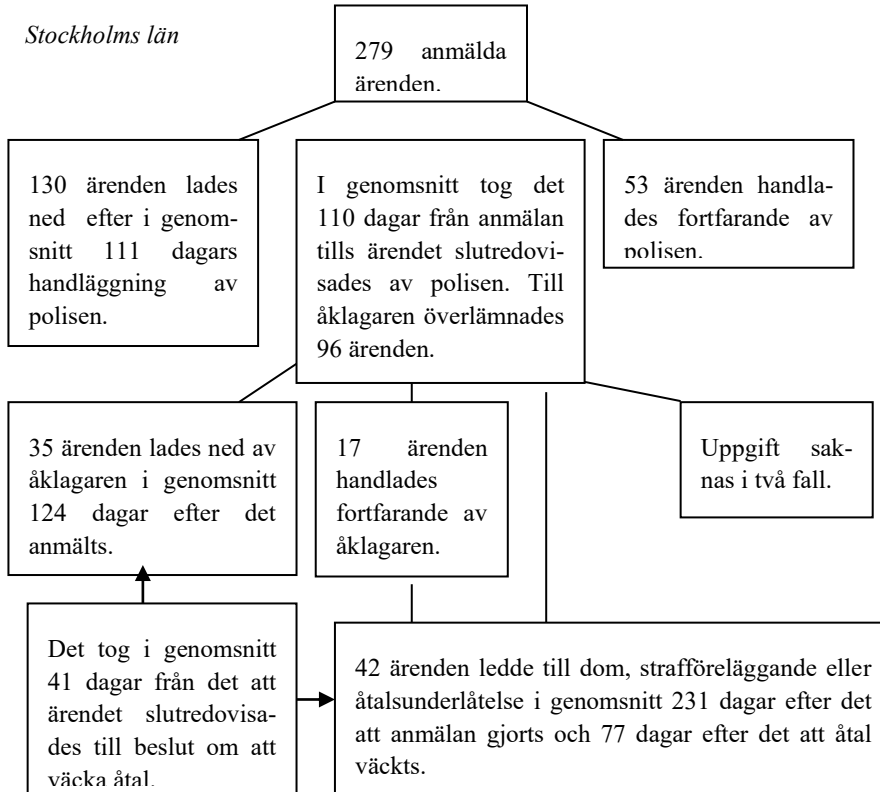


Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

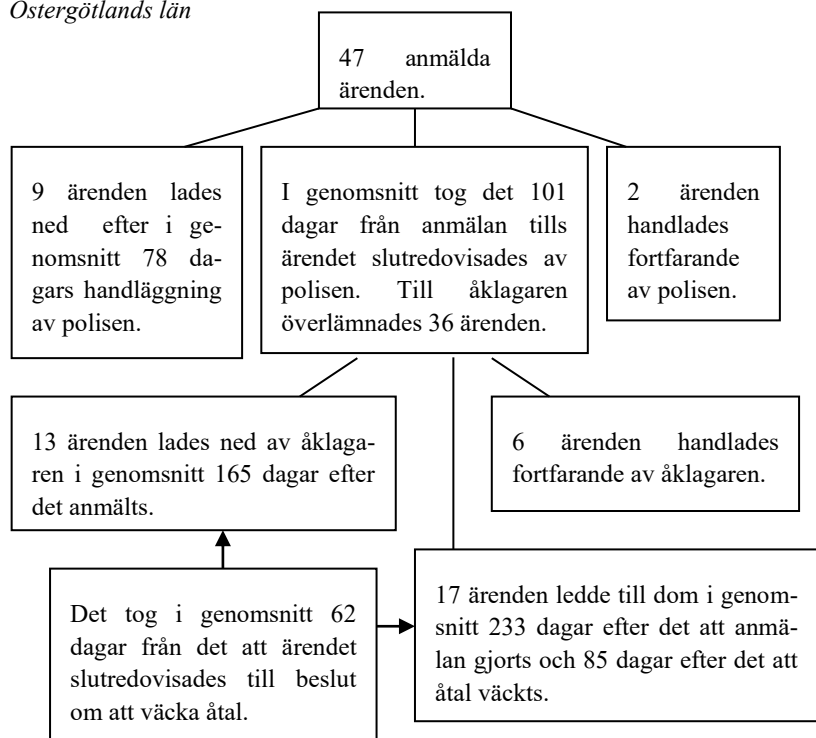
Bilaga 1

Nedan redovisas hur de undersökta ärendena fördelats i respektive län samt antalet dagar som det tagit för olika instanser av rättsväsendet att hantera ärendena. Som framgår nedan är skillnaderna mellan länen störst beträffande åklagarens handläggningstider.

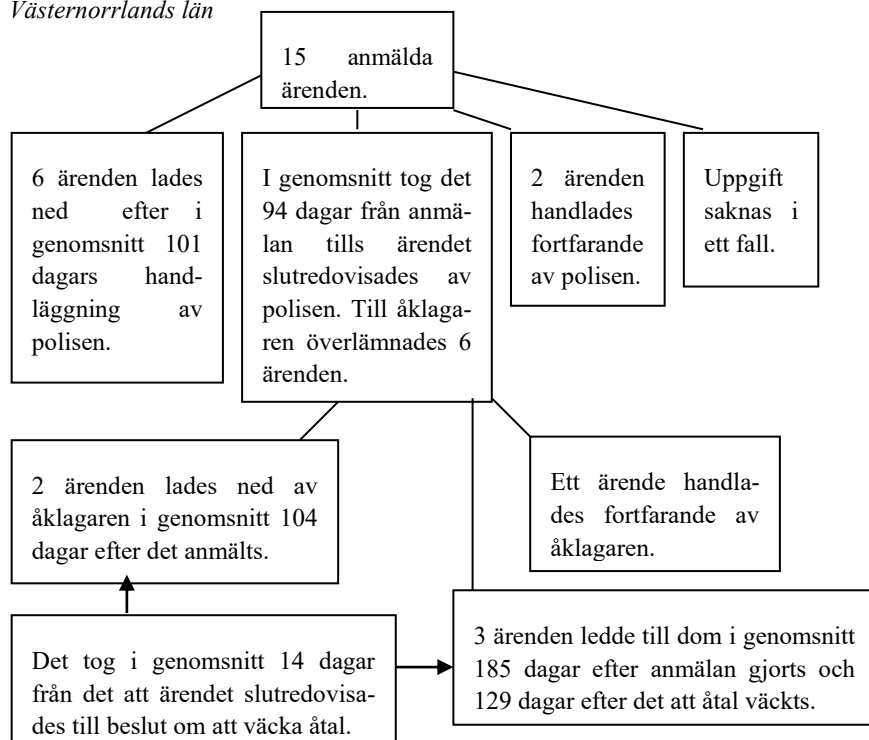
Stockholms län



Östergötlands län



Västernorrlands län



Berörda myndigheters kommentarer till resultatet

Undersökningens resultat har kommenterats av berörda myndigheter i respektive län samt av Domstolsverket. I princip samtliga myndigheter har påpekat att revisorernas granskning omfattar ett förhållandevis litet antal ärenden. Därför anser myndigheterna att det inte är möjligt att dra några slutsatser om handläggningstiderna i respektive län med revisorernas material som grund. Resultatet bör enligt deras uppfattning endast i begränsad utsträckning användas för att belysa förundersökningarnas kvalitetet.

Polismyndigheten i Stockholms län anger i sin kommentar till undersökningen att det faktum att civilanställda sagts upp och omorganisationer genomförts under året har lett till att antalet ej avslutade ärenden ökat. Sen sommaren 1997 inrättades dock en specialkommission för att minska antalet äldre ärenden. Man anger att man har för avsikt att förbättra kriminalpolisverksamheten genom särskilda insatser. Vidare påpekas att det samarbete som myndigheten i dag har med åklagarmyndigheten har medfört att hanteringen av ärenden effektiviserats. Polismyndigheten i Västernorrlands län anger att mer personal och möjligheten att ägna mer tid åt varje anmälan skulle leda till färre nedlagda ärenden och högre uppklaringsprocent.

Åklagarmyndigheten i Stockholm anger att det fortlöpande pågår ett omfattande utvecklingsarbete i syfte att åstadkomma effektiva utredningsrutiner i samverkan mellan polisen och åklagarna. Åklagarkammaren i Linköping anger att arbetssituationen varit synnerligen ansträngd under 1997 och att det torde vara en del i förklaringen till att den genomsnittliga handläggningstiden varit längre vid kamrarna i Östergötland än vid kamrarna i de två andra länen. Man har bl.a. hanterat flera ovanligt stora ärenden under året samtidigt som personalen har minskat. Åklagarmyndigheten i Sundsvall anger att ett projekt startats för att få till stånd ett närmare samarbete mellan polis och åklagare för att förkorta handläggningstiden från anmälan till dom.

Domstolsverket uppger att den tid mellan åtalsbeslut och dag för dom som redovisas i undersökningen är lite högre än vad som kunde förväntas. Domstolsverket menar dock att skillnaderna mellan länen kan förklaras av slumpmässiga faktorer.

Revisorernas undersökning är dock en totalundersökning som omfattar samtliga anmälningar i de tre länen riktade mot personer födda 1973, som var skäligen misstänkta för misshandel under 1997. Att så få av de redovisade ärendena kommer från Västernorrlands län skildrar således verkligheten eftersom färre personer bor i Västernorrlands län än i de andra länen. Antalet ärenden var 0,15 per 1 000 personer i Stockholms län, i Östergötlands län var antalet 0,11. I Västernorrlands län fanns enbart 0,06 ärenden av denna typ per 1 000 invånare.

Födelseåret 1973 har valts eftersom de misstänkta inte omfattas av lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Vidare tillhörde denna grupp 1997 en åldersgrupp som är överrepresenterad vid misshandelsbrott. Det är inte troligt att anmälningar mot dessa personer skulle komma att dras tillbaka i lika stor utsträckning som misshandelsbrott där andra åldersgrupper är överrepresenterade. För medborgarna är det viktigt att misshandelsbrott

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

klaras upp. Misshandelsbrott är också prioriterade av polisen. Det faktum att det finns en skäligen misstänkt för brottet borde underlätta ett uppklarande.

Slutsatser

Polisen har sedan förstatligandet fått mer pengar och anställt fler poliser. Antalet anmälda brott har ökat i riket liksom antalet uppklarade brott. Andelen uppklarade brott har dock minskat. Av revisorernas undersökning, där 341 ärenden ingår, framgår att av samtliga misshandelsärenden lades 57 procent ned. Trots att det i vissa fall hade gått mer än ett och ett halvt år sedan anmälan var 24 procent av ärendena fortfarande under utredning. Endast 18 procent av de anmälda ärendena hade vid tidpunkten för undersökningens genomförande lett till dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse.

Genomströmningstiden inom polisväsendet per våldsbrott uppgick 1998 till i genomsnitt 138 dagar för riket i dess helhet. För åklagarna tog det i hela riket 46 dagar att handlägga våldsbrottsärenden från det att förundersökningen var klar. Enligt Domstolsverkets årsredovisning för 1998 tar det i genomsnitt ca 66 dagar från det att beslut om att åtal skall väckas har fattats tills ärendet blir avgjort i domstol.

Enligt revisorernas undersökning är den genomsnittliga tiden från anmälan av ett ärende till dom i genomsnitt 185 dagar i Västernorrlands län och ca 230 dagar för ärenden i Stockholms och Östergötlands län. Denna genomströmningstid avser de ärenden som lett till dom i de tre länen.

Enligt revisorernas undersökning tog det ca 100 dagar i samtliga tre län från anmälan till polisens slutredovisning. Beträffande åklagarnas hantering av ärendena varierade handläggningstiden. Den var längst i Östergötlands län. Statistiken för samtliga våldsbrott i de undersökta länen 1998 visar att genomströmningstiden för våldsbrott inom polisen är längst i Stockholms län och kortast i Västernorrlands län. Vad beträffar åklagarna är genomströmningstiden längst i Östergötlands län. Kortast var handläggningstiden i Västernorrland. Sammanfattningsvis visar revisorernas undersökning av ett ärendes gång genom rättsväsendet att både polisens och åklagarnas hantering av ärendena tog lång tid. Handläggningstiden var lång oberoende av om ärendet lades ned eller om handläggningen inom rättsväsendet fortsatte.

Statistiken över handläggningstiderna ger en skiftande bild av rättsväsendets prestationer i länen. Befintlig kriminalstatistik lämnar ingen möjlighet att på ett enkelt sätt följa ett enskilt ärende genom rättsväsendet. Det är inte heller möjligt att, utifrån den statistik som finns idag, mäta genomströmningstiderna för ärenden som lett till dom.

Vad anser de som berörs av förundersökningarna?

Revisorerna har genomfört fyra enkätundersökningar av polisens och åklagarnas förundersökningar. Enkäten har riktats till domare, försvarare, utredare på försäkringsbolag och intagna på anstalt. Nedan redovisas en sammanställning av enkätsvaren.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Något om enkäterna

Enkätundersökningarna genomfördes under hösten 1998. Avsikten med enkätundersökningarna var att samla in åsikter från grupper som kommit i kontakt med förundersökningar genom sitt arbete eller på annat sätt, om huruvida polisernas och åklagarnas förundersökningsarbete har förändrats under 1990-talet. Enligt revisorerna har dessa grupper den bästa uppfattningen om förundersökningarnas eventuella kvalitetsförändring. Enkäterna har riktats till domare, offentliga försvarare, försäkringsutredare och till intagna på anstalt. Försvararna kommer i kontakt med förundersökningarna när den åtalades försvar förbereds medan domarna kommer i kontakt med förundersökningar främst vid rättegången. Utredare vid försäkringsbolag kommer i kontakt med polisens och åklagarnas arbete när ett ärende som gäller ett misstänkt försäkringsbedrägeri överlämnas till polisen. De intagna på anstalt har själva varit föremål för en förundersökning. Nedan redovisas resultatet av enkäterna.

Enkäten sändes till domare vid de 18 tingsrätterna i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Lagmännen vid tingsrätterna ombads att ombesörja att den eller de domare vid domstolen som hade mest erfarenhet av brottmål vid domstolen besvarade enkäten. 28 svar från 15 tingsrätter har kommit in. En enkät sändes också till sammanlagt 30 offentliga försvarare i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. De advokater som erhållit enkäten tillhör dem som oftast anlitas som offentliga försvarare vid tingsrätterna i länen. 19 svar har inkommit. Av de försvarare som inte besvarat enkäten uppgav fem vid påminnelse genom telefonsamtal att de på grund av tidsbrist ännu inte hade skickat in enkäten, men att de hade för avsikt att göra det. Dessa försvarare menade att de frågor som ställdes i enkäten var viktiga och att de såg problem med förundersökningarnas kvalitet. Två uppgav att de avstod på grund av tidsbrist och fyra gick inte att nå trots upprepade försök.

Domarna och försvararna tillfrågades om, och i så fall hur

- förundersökningarnas kvalitet hade förändrats under 1990-talet
- situationen för den misstänkte hade påverkats
- utgången av rättegångarna hade påverkats
- deras eget arbete hade påverkats av den förändrade kvaliteten.

Den enkät som avsåg utredarna skickades till utredningscheferna vid tre stora försäkringsbolag. Enkäterna har sedan delats ut till de tjänstemän som handlägger misstänkta försäkringsbedrägerier i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Sammanlagt 13 svar har kommit in. Försäkringsutredarna tillfrågades om, och i så fall hur

- förundersökningarnas kvalitet hade förändrats under 1990-talet
- omorganisationerna inom polis- och åklagarväsendet har påverkat polisernas och åklagarnas förundersökningar som rör misstänkta försäkringsbedrägerier.

Enkäterna till de intagna på anstalt sändes till 8 olika kriminalvårdsanstalter i Västernorrlands, Stockholms och Östergötlands län. Totalt besvarades de utsända enkäterna av 84 intagna från 7 anstalter. De intagna har tillfrågats om

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

- hur kontakten med polis, åklagare och försvarare var under häktningstiden för dem som varit häktade
- hur de kunde följa förundersökningsarbetet
- hur de, i förekommande fall, kunnat följa förundersökningsarbetet inför tidigare rättegångar.

Har förundersökningarnas kvalitet förändrats?

En övervägande andel av domarna och försvararna menar att förundersökningarnas kvalitet har försämrats under 1990-talet. En annan vanlig uppfattning är att kvaliteten är oförändrad. Endast ett fåtal menar att förundersökningarna har blivit bättre. De förbättringar som omnämns gäller stora utredningar av allvarliga brott. Genom datateknikens hjälp anses också förundersökningarna ha blivit mera lättlästa. Generellt är försvararna mer kritiska än domarna. Många av kommentarerna rör försämrade förhör av misstänkta och vittnen. Domarna anser framför allt att förhören är dåligt genomförda, medan försvararna anser att förhören är för få. Uppfattningen att förundersökningarna är summariska och slarviga är också vanligt förekommande. Vissa försvarare menar att det inte går att lita på att förundersökningen är fullständig och att polisen alltför snabbt bestämmer sig för vem som är skyldig och därigenom begränsar antalet förhör. Kritik mot att polisen och åklagarna inte följer flera spår i utredningen förekommer också.

Även en stor andel av utredarna vid försäkringsbolagen menar att förundersökningarna har blivit sämre under 1990-talet. Utredarna menar att försämringarna beror på förändringar i både polisens och åklagarnas arbete. Någon menar att kunskapen om försäkringsrelaterade brott har blivit sämre, medan andra menar att utredningarna generellt är mindre genomarbetade. En vanligt förekommande uppfattning är också att försäkringsutredningar har låg prioritet och därför ofta avskrivs. Nära hälften av de utredare som besvarat enkäten anser att närpolisreformen med uppsplittringen av utredningsansvaret har gjort att förundersökningarna blivit sämre. Vissa utredare menar att det är närpolisens bristande kunskaper i förundersökning som är orsak till försämringen. Ett par utredare menar att sämre förhörsteknik är orsaken till att utredningarna har blivit sämre. Av tabellen nedan framgår domarnas, försvararnas och utredarnas uppfattningar om förändringarna av förundersökningarnas kvalitet under 1990-talet.

Tabell 3.4 Har förundersökningarnas kvalitet förändrats under 1990-talet och i så fall hur? Antal svar

	Ingen förändring	Bättre	Sämre	Bättre och sämre	Samtliga
Domare	10	2*	12	4	28
Försvarare	4	1**	14	-	19
Utredare	3	-	10	-	13

* ”ja, kanske” och ”ja, delvis”

** ”ja, i viss mån”

Källa: Revisorernas enkätundersökning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Omkring två tredjedelar av de intagna menade att de hade dåliga möjligheter att följa förundersökningen. Några menade att de hade goda möjligheter och några att möjligheterna varken var bra eller dåliga. Flera uppgav att de varit tvungna att poängtera sina rättigheter för att få dem tillgodosedda. Vissa menar också att de först i samband med rättegången fått del av förundersökningen. Även kritik mot hur förhören återgivits framkommer. Omkring en tredjedel av de intagna på anstalt som tidigare varit dömda menar att de hade svårare att följa förundersökningen inför den senaste rättegången än vad de haft tidigare. Av tabellen nedan framgår hur de intagna på anstalt uppfattar sin möjlighet att följa förundersökningen inför den nu aktuella rättegången jämfört med tidigare. Av dem som besvarat enkäten hade 61 tidigare varit föremål för förundersökning.

Tabell 3.5 Möjlighet för intagna som tidigare varit föremål för förundersökning att följa förundersökningen inför den nu aktuella rättegången jämfört med tidigare.

Hur kunde du, jämfört med förra gången, följa förundersökningen.	Antal svar
Bättre	9
På samma sätt	28
Sämre	20
Flera svar	1
Blanka svar	3
Summa	61

Källa: Revisorernas enkätundersökning

Hur påverkas verksamheten?

Domare och försvarare

Domarna och de offentliga försvararna tillfrågades om de ansåg att förundersökningarna har förändrats. Drygt hälften av de domare som besvarat enkäten menar att verksamheten inom rättsväsendet inte har påverkats av förändringar i polisens eller åklagarnas sätt att bedriva förundersökningsarbete under 1990-talet. Någon domare menar att rättegångarna har påverkats till det bättre. Övriga anser att försämringar inträffat både när det gäller rättegångarna, den åtalades situation och det egna arbetet. När det gäller de offentliga försvararna menar de flesta att såväl rättegångarna som den åtalades och den egna situationen har påverkats till det sämre.

Effekterna av de försämrade förundersökningarna anges främst vara att fler åtal ogillas eller att det finns en risk för att åtal ogillas. Detta bör uppfattas som att domarna menar att den tilltalade skulle ha blivit fälld om förundersökningen varit fullständig. Det betyder dock inte att det i sig är dåligt att åtal ogillas. Domarna menar också att åklagarna har fått svårare att styrka åtalet. Dåliga förhör och slarviga förundersökningar leder till att förhandlingstiden blir längre. Förhandlingar måste ställas in därför att förundersökningen behöver

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

kompletteras. Man menar också att rättegångarna tar längre tid än tidigare beroende på att förundersökningarna är av sämre kvalitet.

Knappt hälften av dem som besvarat enkäten menar att den åtalades situation försämras genom att bristfälliga förundersökningar leder till att åtal väcks i onödan. För den enskilde är ovissheten innan han eller hon får besked i åtalsfrågan eller huvudförhandling hålls pressande. Framför allt försvararna framhåller att den åtalades situation har försämrats. Några försvarare pekar på att objektivitetsprincipen inte upprätthålls. Denna princip innebär att även omständigheter som talar till den misstänktes fördel skall utredas i förundersökningen. Som exempel på att objektivitetsprincipen inte upprätthålls nämns att för få förhör hålls och att polisen bestämmer sig tidigt för vem som begått ett brott. Försvararna menar att de oftare än tidigare måste begära komplettering av förundersökningen. Detta innebär att de oftare än tidigare får agera i förundersökningarna genom att kräva förhör och ytterligare utredning. De domare som kommenterat det egna arbetet menar att rättegångar oftare nu än tidigare måste ställas in för att förundersökningen behöver kompletteras. Av tabellen nedan framgår fördelningen av domarnas och försvararnas åsikter om hur verksamheten påverkats under 1990-talet.

Tabell 3.6 Har förändringar inträffat som påverkar rättegången, den åtalade eller domare respektive försvarare? Antal svar.

Domare			
Påverkas...	Påverkas	Påverkas inte	Bortfall
...rättegångarnas utgång till det bättre	1	15	3
till det sämre	9		
...den åtalades situation till det sämre	10	15	3
...domarens arbete till det sämre	8	15	5
Offentliga försvarare			
Påverkas...	Påverkas	Påverkas inte	Bortfall
...rättegångarnas utgång till det sämre	10	8	1
...den åtalades situation till det sämre	14	5	-
...försvararens situation till det sämre	13	6	-

Källa: Revisorernas enkätundersökning

Försäkringsutredarna

Med ett undantag menar utredarna att polisens omorganisation har påverkat polisens arbete med förundersökningarna till det sämre. Vissa anser också att åklagarnas omorganisation har påverkat åklagarnas arbete till det sämre. Effekterna av försämringen är enligt de flesta av utredarna att en anmälan till

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

polisen i allmänhet läggs på hög och preskriberas. Utredarna menar också att ärenden ofta läggs ner i brist på bevis.

Vad anser de intagna på anstalt?

De intagna på anstalt fick ta ställning till kvaliteten på den förundersökning som de senast varit föremål för. Flertalet intagna, framför allt de som förnekat gärningen, menade att förundersökningen var dåligt underbyggd och att rätten inte fick en tillräckligt god bild av händelsen. De som varit häktade fick frågan hur de uppfattade kontakterna med polis, åklagare och försvarare under häktningstiden. Den bästa kontakten hade man med sin försvarare, medan kontakten med polisen oftast betecknades som dålig eller som varken bra eller dålig. Kontakten med åklagarna betraktades i hög grad som dålig. Vissa av de intagna framhöll att de uppfattade kontakten med polis och åklagare som kränkande. Av dem som tidigare varit föremål för förundersökning menade omkring en tredjedel att kontakten med polis och åklagare blivit sämre. Några ansåg att kontakten blivit bättre, medan omkring hälften menade att den var oförändrad. En del intagna ansåg att såväl polisen som åklagarna arbetade alltför enkelspårigt med utredningarna och tidigt bestämt sig för vem som var skyldig. Några angav också att de haft svårigheter att få del av allt material i förundersökningen. De fick först efter stort besvär ta del av det material som inte tagits med i det slutliga förundersökningsprotokollet.

Hur kan förundersökningarnas kvalitet förbättras?

Enkäterna avslutades med att de svarande ombads lämna förslag till hur förundersökningarnas kvalitet kan förbättras. Vissa kommentarer rörde ökade resurser för polis eller åklagare. Vissa rörde bättre utbildning av poliserna eller krav på förbättrade prestationer av åklagarna. Flera kommentarer rörde organisationsfrågor; polis- och åklagarväsendet bör återgå till den tidigare organisationen. Förslag om ökad specialisering som ett sätt att höja kvaliteten på förundersökningarna förekommer också. Flera domare och försvarare föreslog bandinspelningar av förhören med den åtalade. Dessa inspelningar skulle kunna hållas tillgängliga under huvudförhandlingen.

Slutsatser

Revisorernas enkät besvarades av personer som på olika sätt kommer i kontakt med polisens och åklagarnas förundersökningar. Sammantaget visar undersökningarna att det finns ett missnöje med förundersökningarnas kvalitet. Domare, försvarare och utredare vid försäkringsbolagen menar att kvaliteten har försämrats under 1990-talet. Många av de intagna på anstalt menar att de kunde följa förundersökningsarbetet bättre vid tidigare tillfällen. Många av de domare och försvarare som är kritiska menar att åtal i högre grad ogillas nu än tidigare. Det beror enligt deras mening på att åklagaren har svårare att bevisa sin talan. Man anser att svårigheterna beror på de sämre förundersökningarna. Försvararna menar också att förundersökningarna har blivit alltför begränsade och att objektivitetsprincipen därmed inte upprätt-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

hålls. Samtliga tillfrågade grupper kritiserar polisens förhörsteknik. Man menar också att en dålig dokumentation av förhören påverkar utredningen. Uppfattningen att förundersökningarnas kvalitet har försämrats under 1990-talet är samstämmig bland de tillfrågade grupperna. Det finns därmed risk för ökad rättsosäkerhet.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Del 4 Revisorernas överväganden och förslag

Ett demokratiskt samhälle är beroende av att medborgarna har förtroende för rättsväsendets sätt att fungera. Polisens och åklagarnas brottsutredningar får inte vara godtyckliga eller brista i objektivitet. Beslut om att lägga ned eller gå vidare med en förundersökning skall vara välgrundade. För att myndigheterna skall kunna uppfylla dessa krav är det nödvändigt att arbetet bedrivs korrekt och kompetent inom myndigheterna, men också att samarbetet dem emellan fungerar. Det är nödvändigt att poliserna och åklagarna är väl utbildade i förundersökningsarbete och förundersökningsledning.

En brottsanmälan måste också handläggas inom rimlig tid av polis, åklagare och domstol. En alltför lång väntan på beslut i åtalsfrågan och på dom påverkar såväl brottsoffer som misstänkta. Brottsoffer som får vänta länge på att den rättsliga processen avslutas får ofta svårare att lägga händelsen bakom sig. Det kan också ta lång tid att få en skadestandsfråga prövad. För den misstänkte kan det vara pressande att vänta på besked om det blir något åtal eller inte. De som gjort sig skyldiga till brott kan också fortsätta sin brottsliga gärning i väntan på att tidigare brott utreds. Även samhället påverkas av långa väntetider genom att tilltron till rättsväsendets förmåga att förhindra och beivra brott minskar.

Sammantaget är det enligt revisorernas uppfattning av stor betydelse för den enskilde medborgaren att förundersökningarna är av god kvalitet och att ärendena handläggs inom rimlig tid.

Medelsförbrukningen

Polisens medelsförbrukning ökade kraftigt i början av 1990-talet, minskade något efter 1993 och har därefter planat ut. Medelsförbrukningen har således inte minskat på något bestående sätt under den undersökta perioden. Detta beror på att polisen under tider av besparingar använt tidigare års anslagssparande och utnyttjat anslagskrediten. Budgetåret 1998 tilldelades polisen ytterligare 430 miljoner kronor och polisens ekonomi var då sammantaget i balans även om vissa polismyndigheter fortfarande hade stora underskott. Varken polisen eller regeringskansliet har kunnat redovisa någon tillförlitlig sammanställning av polisens kostnader uppdelade på utgifter för investeringar och lokaler före budgetåret 1993/94.

I samband med att länsmyndigheterna bildades omfördelades resurser inom vissa län. Detta har inneburit att områden med fler invånare fått mer resurser medan områden med mindre befolkning har fått mindre resurser. Därför har förändringarna för polisen inom vissa områden blivit påtagliga både vad gäller resurser och organisation. Exempel på detta är närpolisområden som tidigare var egna myndigheter. Dessa närpolisområden har i jämförelse med tidigare mindre egna resurser, begränsat ansvar och begränsade möjligheter att fatta större beslut. Inom polisen har personalkostnaderna minskat med drygt 5 % mellan budgetåren 1993/94 och 1998. Omkring 1 700 civilanställda har fått lämna verksamheten. Samtidigt har polisens kostnader för investeringar och lokaler ökat.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Inte heller åklagarnas medelsförbrukning har minskat varaktigt under 1990-talet. Även åklagarna har utnyttjat ett tidigare anslagssparande och sin anslagskredit. För åklagarnas del har också särskilt tillskjutna medel motsvarat besparingskraven. Besparingar och extra pengar har därför tagit ut varandra. Inför åklagarnas omorganisation 1996 uppgavs att åklagarnas kostnader skulle minska med 25–50 miljoner kronor. Snart tre år efter reformen har ingen beräkning av kostnadsminskningarna presenterats av Justitiedepartementet. Under framför allt 1996 och 1997 uppstod omorganisations- och omställningskostnader. Vidare har åklagarnas löner höjts samtidigt som administratörer fått lämna verksamheten. Åklagarväsendets ökade medelsförbrukning har inte motsvarats av någon egentlig förstärkning av resurserna.

Revisorerna konstaterar att det är svårt att följa ekonomin inom rättsväsendet. Riksdagen får därigenom bristande information om kostnadsutvecklingen inom de olika delarna av rättsväsendet. Revisorerna vill i detta sammanhang peka på att redan i Budgetpropositionsutredningen (SOU 1990:83) menade man att information om anslagsutvecklingen över tiden bör lämnas i anslutning till regeringens presentation av varje anslagsförslag. I betänkandet konstateras också att budgetpropositionen i första hand är avsedd för riksdagen men att det vid utformandet även skall tas hänsyn till den övriga läsekretsen så som myndigheter, företag, journalister och inte minst en intresserad allmänhet.

I finansutskottets betänkande (bet. 1997/98:FiU20) angavs som utskottets mening att det skulle vara en fördel om de beräknade budgetramarna kunde presenteras i såväl löpande som fasta priser för att en jämförelse skall vara möjlig att göra. Enligt finansutskottet var det lämpligt att inom respektive område redovisa tidsserier med ett begränsat antal resultatindikatorer som tillsammans ger en helhetsbild av resultatet. Utskottet angav vidare att regeringens s.k. resultatbedömningar behövde bli tydligare framför allt när det gällde vad som motiverar regeringens bedömning av resultatet.

Mot denna bakgrund anser revisorerna att det är angeläget att presentationen av rättsväsendets kostnadsutveckling blir tydligare.

Omorganisationer

I granskningen ingår framför allt polis- och åklagarväsendet eftersom förändringarna har varit stora inom dessa verksamheter. Tingsrätterna och häktena berörs endast i begränsad omfattning. För tingsrätternas vidkommande har inte någon omorganisation genomförts av verksamheten som i någon större utsträckning påverkar samverkan med polis, åklagare eller häkte. Omorganisationen av kriminalvården genomfördes den 1 januari 1998. Revisorerna menar att det är för tidigt att kunna se några effekter av förändringarna.

Granskningen av polis- och åklagarväsendet i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län visar att polis och åklagare har anpassat sin organisation efter lokala förutsättningar, geografiska förhållanden, befolkning och personalsituation. Man har också i vissa fall i betydande utsträckning tagit hänsyn till sin tidigare organisation och i praktiken bara gjort marginella förändringar. Vissa omorganisationer har på papperet varit genomgripande och berört de flesta som arbetat inom polis- och åklagarväsendena. Även om

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

förändringarna i praktiken inte alltid varit särskilt stora har det funnits en ovisshet om framtida arbetsförhållanden, något som påverkat arbetssituationen.

Åklagarnas omorganisation genomfördes den 1 juli 1996. Förändringen sammanföll med ett flertal andra förändringar: administratörer sades upp; ett datoriserat diariesystemet infördes; anställningsstopp infördes för åklagare; systemet med åklagarmentorer infördes; besparingskrav ställdes på verksamheten. Sammantaget kan sägas att mycket av den kritik som framförts går att hänföra till andra händelser än åklagarnas omorganisation. Revisorerna menar att åklagarnas omorganisation försvårades av att den genomfördes i en situation då många andra faktorer påverkade åklagarverksamheten.

Kanslipersonal inom polisen har också sagts upp i stor utsträckning. Även detta har förändrat villkoren för polisens sätt att arbeta.

Inom ramen för de övergripande mål som lagts fram av regering och riksdag har Rikspolisstyrelsen preciserat innebörden av närpolisverksamheten. Bl.a. skulle verksamheten bedrivas problemorienterat och inriktas mot vardagsbrottsligheten. Tanken var samtidigt att närpolisorganisationen skulle anpassas till förutsättningarna i olika delar av landet. I samband med närpolisreformen genomfördes andra förändringar som påverkade polisens organisation, ekonomi och personal. Sammantaget innebar förändringarna att många poliser kände sig osäkra på sin egen roll och på det nya sättet att arbeta. Flera poliser menar också att man fått för lite ledning för att kunna arbeta enligt statsmakternas intentioner.

Revisorerna anser inte att det är något självändamål att närpolisen är organiserad på samma sätt i hela landet. Vid införandet av närpolisreformen hade dock ett starkare stöd från Rikspolisstyrelsens sida underlättat ett framgångsrikt genomförande av reformen.

Av granskningen framgår att omfattningen av utbildning i närpolisverksamhet varierar mellan länen. I vissa län har samtliga närpoliser fått omfattande utbildning i närpolisverksamhet och det problemorienterade arbetssättet. I andra län har utbildningen inte varit lika omfattande och inte heller berört samtliga närpoliser. Trots att det problemorienterade arbetssättet skall genomsyra allt polisarbete och omfatta alla poliser har inte samtliga fått utbildning i det nya arbetssättet. Av granskningen framgår att det problemorienterade arbetssättet fått begränsat genomslag i polisverksamheten.

Revisorerna konstaterar att utbildningen både i närpolisverksamhet och problemorienterat arbetssätt varit otillräcklig.

Polisens synlighet

Rikspolisstyrelsen har sedan 1995 utfört en undersökning av andelen poliser som tjänstgör under nätterna till lördag och söndag. Av granskningen framgår att andelen tjänstgörande poliser i genomsnitt ökat under 1996 och 1997. Åren 1998 och 1999 har andelen tjänstgörande poliser minskat något. Enligt Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp mot våld bör varje polismyndighet med en rationell personalplanering kunna se till att 15–16 procent av poliserna bör tjänstgöra under helgnätterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Revisorerna vill betona vikten av att ett tillräckligt antal poliser tjänstgör under helgnätter. Revisorerna noterar med förvåning att andelen tjänstgörande poliser under helgnätterna minskat.

Revisorerna anser att det är viktigt att närpoliserna blir så synliga som möjligt ute på gator och torg i det egna närpolisområdet. Det är därför nödvändigt att närpolisernas tid inte upptas av alltför mycket inre tjänst. Något direkt samband mellan närpolisreformen och andelen poliser som tjänstgör under helgnätterna har dock inte kunnat konstateras i granskningen.

Förundersökningarnas kvalitet

Revisorerna anser att polisens och åklagarnas förundersökningsarbete intar en särställning i arbetet inom rättsväsendet. Ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. För att få en uppfattning om huruvida kvaliteten har förändrats under 1990-talet har fyra enkätundersökningar genomförts. Dessa har riktats till domare, offentliga försvarare, utredare vid försäkringsbolag och intagna på anstalt. Enkätundersökningarna visar att många domare, försvarare och utredare anser att förundersökningarnas kvalitet blivit sämre under 1990-talet. Endast ett fåtal av de svarande menar att förundersökningarnas kvalitet har blivit bättre. Flera av de försvarare som besvarat revisorernas enkät kritiserar t.ex. polisens förhörsteknik och tillvaratagandet av objektivitetsprincipen. Även vissa åklagare menar att polisens förundersökningsarbete försämrats sedan en stor andel mer oerfarna poliser efter närpolisreformen fått ansvar för brottsutredningar. Enligt många av de domare som är kritiska leder de försämrade förundersökningarna till att rättegångarnas utgång påverkas på ett sådant sätt att fler åtal ogillas. Man menar att med en förundersökning av högre kvalitet hade utgången blivit en annan. I enkäterna framförs också synpunkten att åklagarna presterar sämre under rättegången i de mål där de inte själva har varit förundersökningsledare. Dessa synpunkter stöds av muntliga intervjuer med lagmän och åklagare. Vidare menar de försvarare som är kritiska att de försämrade förundersökningarna leder till att de själva ofta måste överta förundersökningsledarens roll i utredningen. Man uttalar oro för att objektivitetsprincipen inte upprätthålls. Enkätundersökningen tyder på att förundersökningarnas kvalitet kan sättas i fråga. Revisorerna ser allvarligt på den kritik mot förundersökningarnas kvalitet som framkommit i granskningen.

Såsom framgått tidigare menar revisorerna att även handläggningstidernas längd är en rättssäkerhetsfråga. Är handläggningstiden lång drabbas offret, den misstänkte och samhälle. För brottsoffren, och även i många fall för den tilltalade, innebär väntan på beslut en pressande ovisshet. Vittnesmålens värde sjunker ju längre tiden går och förundersökningarnas kvalitet riskeras därmed också, liksom processen i domstol. Långa handläggningstider hos åklagarna gör också att ärendena blir mer arbetskrävande. Nya brottsmiss-tankar tillkommer i ärenden som väntar på avgörande hos åklagarna vilket ytterligare kan förlänga handläggningstiden. Är handläggningstiden för lång finns det risk för att tilltron till rättssamhället minskar.

Revisorerna har genomfört en undersökning av handläggningstiderna för samtliga anmälningar under 1997 med en person född 1973 som är skäligen

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

misstänkt för misshandel. Undersökningen gjordes i Stockholms, Östergötlands och Västernorrlands län. Av de 341 ärenden som ingick i undersökningen lades 57 procent ned och 24 procent handlades fortfarande av polis eller åklagare vid undersökningstillfället i augusti 1998. Endast 18 procent av ärenden hade lett till dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Av undersökningen framgår att de avslutade ärendena tagit mellan 185 och 233 dagar från anmälan till dom i de tre länen. 24 procent av ärendena var dock inte avslutade vid undersökningstillfället. De ärenden ur denna grupp som leder till dom kommer att göra den genomsnittliga handläggningstiden betydligt längre. Dessa ärenden hade redan vid undersökningstillfället i mitten av augusti handlagts i mer än sju månader. De avslutade ärendena utreddes i ca 100 dagar av polisen oberoende av om ärendet läggs ned eller överlämnas till åklagaren. Revisorerna menar att handläggningstiden för ärenden med en skäligen misstänkt är anmärkningsvärt lång.

Rättsväsendets prestationer

Polisens och åklagarnas prestationer kan bedömas på olika sätt. Resultaten beror på vilka prestationer man mäter. I Statskontorets utredning (1998:23) mäts polisens prestationer utifrån andel förundersökningsprotokoll som redovisas till åklagare, antal rapporter med anledning av trafikövervakningen, antal ingripanden med prioritet samt antal polismyndighetsärenden. För åklagarnas del mäts prestationerna utifrån misstänkta i fyra olika typer av mål, anhållanden samt häktningframställningar. De prestationsmått som revisorerna valt är bl.a. handläggningstider, antal ärenden överlämnade till åklagare samt ärendens genomströmningstid genom hela rättsväsendet. Beroende på att skilda prestationer har mätts har Riksdagens revisorer och Statskontoret kommit till olika resultat vad gäller polisens prestationsutveckling. Det är därför svårt att jämföra de två undersökningarna.

De prestationer som revisorerna har granskat har försämrats under senare delen av 1990-talet. Antalet inkomna ärenden till polisen har varit relativt konstant. Trots det har polisens, åklagarnas och tingsrätternas prestationer vad gäller brottsutredningar och brottmål minskat. Antalet ärenden redovisade till åklagaren från polisen minskade i samband med omorganisationerna och i anslutning till att polisen ålades besparingskrav. Minskningen av åklagarnas prestationer i form av avslutade ärenden sammanfaller med tiden för åklagarnas omorganisation och med besparingskraven. Tingsrätternas prestation i form av avgjorda brottmål har ett samband med det sjunkande antalet inkomna ärenden från åklagarna.

Sedan en statistikomläggning inom polisen finns inte längre möjlighet att jämföra antalet redovisade ärenden till åklagare mellan åren före och efter 1997. Revisorerna anser att det är en allvarlig brist att det inte är möjligt att jämföra uppgifterna mellan åren, i synnerhet då polisverksamheten genomgått stora förändringar under samma tid.

Revisorerna menar att det i och för sig inte är märkligt att prestationerna sjunker under ett övergångsskede. Däremot borde prestationerna efter den tid som förflutit sedan förändringarna genomfördes ha återgått till den nivå som uppnåddes tidigare eller förbättrats.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Revisorerna har funnit att polisens och åklagarnas prestationer mäts i stort sett uteslutande i kvantitativa termer. Prestationsmått beskriver inte på ett entydigt sätt i vilken riktning verksamheten utvecklas. Det saknas kvalitetsmått i polisens resultatredovisning även om Rikspolisstyrelsens inspektioner kan betraktas som ett sätt att bedöma kvaliteten i polisens arbete. I resultatmodellen redovisas däremot polisens prestationer snarare än polisens resultat. Vidare saknas mått som belyser hur det problemorienterade arbetssättet fungerar. Inom åklagarväsendet jämförs rättstillämpningen mellan de olika myndigheterna, något som också kan betraktas som ett mått på kvalitet.

Revisorerna menar att det finns en risk att en koncentration på att redovisa kvantitativa mått kan innebära att redovisningen av verksamhetens kvalitet kommer i andra hand. Det finns risk för att rättssäkerhetsfrågorna inte uppmärksammas tillräckligt eftersom det är svårt att redovisa rättssäkerhetens utveckling. Det har varit svårt att få en uppfattning om kvaliteten på polisens och åklagarnas arbete. En översyn av den samlade resultatredovisningen för rättsväsendet har påbörjats av Justitiedepartementet under våren 1999. Revisorerna vill understryka vikten av att kvalitetsmått tas fram.

Organisationens betydelse för prestationerna

I granskningen presenteras statistik över anmälda och uppklarade brott i landet och i de län där revisorerna har granskat rättsväsendet. Den befintliga statistiken kompletteras av revisorernas egen undersökning om ett ärendes hantering inom polisen, åklagarna och domstolarna. Några entydiga skillnader mellan länen kan inte utläsas av denna statistik. Revisorerna kan dock konstatera att både polisens och åklagarnas handläggningstider är långa, oberoende av om ett ärende skrivs av eller inte.

Sammantaget menar revisorerna att de skillnader i prestationer som uppvisas mellan polis- och åklagarväsendet i de tre länen inte direkt går att härleda till vilken organisationsform som valts. Flera andra faktorer såsom ekonomiska resurser, brottslighetens art och den ursprungliga organisationen påverkar prestationerna. Det finns därför inte någon möjlighet att utifrån resultatet av granskningen dra slutsatsen att en bestämd organisationsform är bättre än en annan. En mer ingående bedömning av organisationens betydelse för prestationerna torde kräva en studie av forskningskaraktär under en längre tid.

Rättsväsendets samverkansformer

Polis, åklagare och tingsrätt har olika roller i rättsväsendet. Därför är det viktigt att verksamheten bedrivs i skilda organisationer. Samtidigt måste rättsväsendets myndigheter samverka. Detta är nödvändigt för att påskynda handläggningen och hålla kostnaderna nere. Häktenas placering är också viktig av samma skäl.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Samarbetet mellan polis och åklagare

Utredningsverksamheten är mer decentraliserad sedan närpolisreformen genomfördes. De många nya utredarna har fått stöd från åklagarna för att klara sina nya uppgifter. Enligt vad som framkommit i granskningen har mentorssystemet visat sig vara bra även för att kompensera för det geografiska avstånd som uppstått mellan polis och åklagare genom åklagarnas omorganisation. Såväl polis som åklagare menar att systemet med mentorer fungerar bra, även om åklagarna menar att det tar mycket tid från annan verksamhet. Man menar dock att arbetet man lägger ner lönar sig på sikt då polisernas utredningar förbättras. Åklagarnas eget arbete underlättas därmed. I granskningen har framkommit att såväl vissa poliser som vissa åklagare saknar den dagliga kontakten med varandra. Andra poliser och åklagare menar att samarbetet har blivit mer strukturerat då åklagaren besöker polisen med viss regelbundenhet. Praktiska problem, såsom svårigheter att själv kunna titta på beslagttaget gods, framhålls av vissa åklagare.

Revisorerna menar att mycket i granskningen tyder på att polisen och åklagarna på ett bra sätt har anpassat sitt arbetssätt och samarbete till den nya organisationen.

Samarbetet mellan åklagare och domstol

I granskningen har framkommit att många åklagare anser att det är tidsödande att resa till omkringliggande tingsrätter för att delta vid förhandlingar. Åklagarnas strävan att minska antalet resor innebär också ofta att de tar varandras mål vid huvudförhandlingarna.

I granskningen har framkommit kritik mot att åklagarna inte har sina egna mål i tingsrätten. Kritiken har framförts av domare och av åklagare.

I granskningen har också framkommit att samarbetet mellan åklagarna och tingsrätterna när det gäller att planera förhandlingsdagar och tider för åklagarbundna mål inte alltid fungerar.

Placeringen av tingsrätter och häkten

Tingsrätternas placering har störst betydelse för åklagarna. Många åklagare anser att de ägnar alltför stor del av sin tid till resor. I granskningen har framkommit att kamrar som arbetar mot många tingsrätter måste ägna tid åt att planera åklagarnas förhandlingsdagar.

Revisorerna menar att tingsrätterna tillsammans med åklagarkamrarna bör planera sin verksamhet så att antalet resor för åklagarna blir så få som möjligt.

Revisorerna har i en tidigare rapport om häktesnedläggningen i Östersund (1997/98:7) konstaterat att nedläggningen av häktet innebar en besparing för kriminalvården, främst till följd av att det fanns överkapacitet vid häktena i Östersund och Härnösand. Nedläggningen har dock lett till ökade kostnader för bl.a. resor och arrestbevakning för polisen. Revisorerna konstaterade vidare att det för de häktade från Östersund vid häktet i Härnösand fanns risk för sämre kontakt med advokat och anhöriga. Revisorerna menade i rappor-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

ten att det förelåg risk för sämre förundersökningar då den häktade inte befann sig på utredningsorten.

Remissinstanserna instämde i olika utsträckning i revisorernas slutsatser. Överåklagaren i Sundsvall menar att det är svårt att bedöma det som framförs i rapporten vad beträffar utredningsarbetet och åklagararbetet. Riksåklagaren menar dock att det från åklagarsynpunkt är en fördel om häktena finns på de orter där åklagarverksamhet bedrivs. Kriminalvårdens regionkansli i Härnösand angav att häktesverksamheten i regionen anpassats till de nya förhållandena efter det att häktet lagts ned.

Revisorernas förslag

Revisorernas förslag handlar främst om hur polisens och åklagarnas förundersökningsarbete kan förbättras genom en koncentration av utredningsarbetet, bättre utbildning och ökad tillsyn. Vidare föreslås en utveckling av det problemorienterade arbetssättet och en översyn av åklagarnas arbetsformer.

Förbättra möjligheterna att följa rättsväsendets ekonomiska utveckling

Revisorerna har konstaterat att det i regeringens budgetpropositioner saknas längre tidsserier som gör det möjligt för riksdagen att få en översiktlig bild av den ekonomiska utvecklingen inom rättsväsendet. Sådana tidsserier är enligt revisorernas mening nödvändiga för att riksdagen skall kunna göra en riktig bedömning av rättsväsendets kostnadsutveckling.

Revisorerna föreslår att regeringen i kommande budgetpropositioner redogör för hur rättsväsendets utgifter med uppdelning på de olika anslagen inom utgiftsområdet utvecklats under de senaste tio åren.

Specialisering och förstärkt utbildning

Revisorerna menar att det är viktigt att utredningsverksamhet bedrivs även inom närpolisområdet. Det är också viktigt att utredningsarbetet bedrivs på ett så effektivt sätt som möjligt. För att utredningsarbetet skall bedrivas effektivt krävs erfarenhet, utbildning och analysförmåga.

Revisorerna föreslår att utredningsarbetet specialiseras inom närpolisområdena. Om färre arbetar med utredningar och om specialisterna blir fler blir utredningsarbetet mer koncentrerat. Det skulle enligt revisorernas mening få till följd att utredningskvaliteten blir bättre och handläggningstiderna kortare. En sådan specialisering av utredningsverksamheten kan genomföras inom ramen för nuvarande organisation.

Revisorerna föreslår också att utbildningen av de poliser som arbetar med brottsutredning förstärks. Fler poliser med intresse för speciella typer av brottsutredningar bör efter några års tjänstgöring erbjudas särskild, kvalificerad vidareutbildning, inkluderande handledning och praktik.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Förbättra tillsynen över förundersökningsarbetet

Revisorerna anser att den tillsyn som bedrivs av förundersökningsverksamheten inte är tillräcklig. Polisens och åklagarnas utredningsverksamhet bör betraktas som en helhet när förundersökningsarbetet inspekteras. Revisorerna föreslår att tillsynen förstärks både över polisens förundersökningsarbete och åklagarnas förundersökningsledarskap.

Utveckla det problemorienterade arbetssättet

Det problemorienterade arbetssättet har i stort sett uteslutande kommit att förknippas med närpolisverksamhet. Enligt revisorenas uppfattning har detta försvårat arbetet med att introducera arbetssättet i den övriga verksamheten. Någon uppföljning av hur myndigheterna har introducerat det nya arbetssättet finns inte och någon jämförelse mellan polismyndigheterna är inte möjlig att göra utifrån resultatmodellen.

Revisorerna menar att det är nödvändigt att samtliga poliser, oberoende av arbetsuppgifter och ålder, ges utbildning i det problemorienterade arbetssättet om detta skall kunna få någon praktisk effekt. Den information och undervisning som givits om det problemorienterade arbetssättet har inte varit tillräcklig.

Se över åklagaras arbetsformer

I granskningen har framkommit synpunkter på hur ärenden fördelas mellan åklagarna inom kamrarna. Domarna menar att rättegångarna blir sämre genom att åklagarna inte har sina egna mål i tingsrätten. De menar också att åklagarna har dålig kännedom om förhållanden på orten. Åklagarna menar att deras arbete skulle underlättas om de följde sina egna mål till tingsrätten och att resorna till olika tingsrätter tar tid från egentligt åklagararbete.

Revisorerna menar att kritiken är så allvarlig att åklagarnas arbetsformer bör ses över. Enligt revisorerna talar mycket för att åklagarna i större utsträckning bör ha sina egna mål i tingsrätten. Möjligheten att åklagarna i större utsträckning arbetar mot vissa tingsrätter bör också övervägas.

Revisorerna menar också att en vidgad administrativ samverkan mellan tingsrätter och åklagare är motiverad. Exempelvis bör förhandlingsdagar bestämmas av åklagarkamrarna och tingsrätterna gemensamt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

·
Bilaga 1

Referenser

Intervjuer

Rikspolisstyrelsen

Jan Andersson, Björn Astborn, Lars Delleskog, Håkan Ekstrand, Ivar Eriksson, Sven-Åke Jonasson, Lennart Pettersson och Hans Rosenquist

Riksåklagaren

Ulf Arvidsson, Klas Bergenstrand, Lena Bergenstråhle, Bertil Metzger, Eva Nyhult

Polismyndigheten i Stockholm

Christian Agdur, Jan Bengtsson, Verner Berggren, Annelie Bergholm-Söder, Leila Birup, Kent Blenninger, Pierre de Bourg, Stefan Dahlhielm, Bengt Daniels, Monika Edebo, Gunno Gunnmo, Jan Henriksson, Bertil Jansson, Leif Johansson, Lars Lehman, Birgitta Lindgren, Lennart Lundin, Lars Marcus, Ann Martin, Lars-Ingvar Olsson, Sune Sandström, Rickard Sevelius och Karl-Axel Öst

Åklagarmyndigheten i Stockholm

Uno Hagelberg, Erik Hasselroth, Agneta Isborn, Lena Kastlund och Yngve Rusck

Polismyndigheten i Östergötland

Leif Blom, Lennart Djärv, Lars Engström, Björn Folkesson, Thommy Håkansson, Jan Jacobsson, Michael Kinnå, Jimmy Klar, Mats Löving, Stefan Mann, Sivert Malmsten, Kenneth Nilsson, Jan Nordlöf, Henry Ryding, Bengt Svensson och Leif Ternström

Åklagarmyndigheten i Linköping

Peter Claesson, Ulf Dighed, Ronny Gustafsson och Lisbeth Johansson

Polismyndigheten i Västernorrlands län

Tommy Bergman, Janne Brusell, Erik Bylund, Hans Erik Dalén, Ulf Ehn, Sten-Olov Hellberg, Leif Hemmingsson, Maria Lindholm, Rune Lindström, Bengt Randevåg, Per Silverliden, Birgitta Wiklund, Jan Wiklund, Mariana Zetterberg och Ingmar Åström

Åklagarmyndigheten i Sundsvall

Björn Ericson, Lisa Ericsson och Curt Theander

Tingsrätter

Anders Iacobeauss, Linköping
Per Sundström, Motala

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

KG Ekeberg, Norrtälje
Lars Nordin, Norrtälje
Rolf Hammar, Sundsvall

Övriga

Mats Bremer, ordförande Mjölby centrumförening
Annicka Brickman, Justitiedepartementet
Arvid Carlsson, utredningschef, Trygg-Hansa
Stig Danielsson, pensionerad poliskommissarie
Stig Eriksson, Länsstyrelsens inspektionsenhet i Stockholms län
Henry Jansson, kommunchef, Mjölby kommun
Jörgen Oscarsson (s), kommunalråd, Mjölby kommun
Brita Swan, tidigare lagman vid Mjölby tingsrätt
Anitha Wålberg, Brottsofferjouren i Östergötlands län

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Litteratur och annat skriftligt material

Arbetsgruppen för ny grundutbildning för poliser, (1997) *Ny grundutbildning för poliser 1997-05-30*.

Bauer, *Åklagarreformen 1996 – en utvärdering*, (Stencil, 1998).

Brottsförebyggande rådet:

Konsten att läsa statistik om brott och brottslingar (1993).
Kriminalstatistik 1993 (1994).
Kriminalstatistik 1994 (1995).
Kriminalstatistik 1995 (1996).
Kriminalstatistik 1996 (1997).
Kriminalstatistik 1997 (1998).

Ds 1996:11 *Rekrytering och grundutbildning av poliser*. Justitiedepartementet.

Ds 1996:59 *Allas vårt ansvar – ett nationellt brottsförebyggande program*. Justitiedepartementet.

Ds 1997:5 *Vidareutbildning av poliser*. Justitiedepartementet.

Ds 1998:50 *Att se till eller titta på*. Finansdepartementet.

Domstolsverket

Årsredovisning 1995/96.
Årsredovisning 1997.
Årsredovisning 1998.

Kriminalvårdsstyrelsen, (1998) *Kriminalvårdens årsredovisning 1997*.

Länsstyrelsen i Stockholms län, (1996) *Inspektion City polismästardistrikt* (1996 nr 33).

Länsstyrelsen i Stockholms län, (1998) *Polisen i Stockholms län* (1993:15).

Olsson, red. (1998) *Konsten att läsa statistik om brott och brottslingar*. BRÅ 1998.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Olve, Roy och Wetter, (1997) *Balanced scorecard i svensk praktik*. Malmö: Liber ekonomi

Persson och Svanberg, (1998) *Försäkringsbedrägerier*.

Polisförbundet, (1998) *Så har vi det på jobbet – En rapport om polisens arbetsmiljö*.

Polishögskolan, (1998) *Studiehandbok Polisprogram, läsåret 1998/99*

Riksdagens revisorer

Förslag angående omstruktureringar i statsförvaltningen 1992/93:RR3.

Nedläggningen av häktet i Östersund. Rapport 1997/98:7.

Rikspolisstyrelsen

*Fördelningsmodellen – en komplettering. Rapport i anledning av rege-
ringsuppdrag. RPS-rapport 1993:1 (1993).*

Polisväsendets årsredovisning 1994/95 (1995).

Polisväsendets årsredovisning 1995/96 (1996).

Polisväsendets årsredovisning 1997 (1998).

Polisväsendets årsredovisning 1998 (1999).

Resultatmodell för polisväsendet (version 9 oktober 1996).

*Arbetsgruppen mot våld, (1998) Undersökning av polisens insatser en
vanlig helg i mars 199–1998.*

*Arbetsgruppen mot våld, (1999) Kartläggning av polisens personalinsat-
ser natten mot lördagen den 20 mars och natten mot söndagen den 21
mars 1999.*

Chefsförsörjningen inom polisen (1998).

Verksamheten 1997 (1997).

*Slutredovisning av inom polisväsendet vidtagna åtgärder med anledning
av Riksrevisionsverkets rapport (1996:94) Hinder för ett effektivare re-
sursutnyttjande (1998).*

*Tillsyns- och inspektionsenheten (1997) Inspektion i 17 län. Närpolisverk-
samhet och insatser mot våldsbrottsligheten. Mars 1995–1997.*

*Tillsyns- och inspektionsenheten, (1997) Inspektion av närpolisverksam-
heten och insatser mot våldsbrottsligheten. September 1997–november
1998.*

Riksrevisionsverket

Effektivare brottsutredningar. (F1992:36).

*Hinder för ett effektivare resursutnyttjande – del av regeringsuppdrag
(1996:64, del 1).*

Lägesbeskrivning – del av regeringsuppdrag (1996:64, del 2).

*Polismyndigheten i Stockholms län – Förhållanden som bör beaktas i en
framtida organisation (1996:68).*

Rättskedjan (1996:63).

Polisens arbetstider. (1998:53).

Svårigheter med statistik rörande brottsutredningar (1999:3).

Riksåklagaren

Riksåklagarens budgetunderlag 2000 (1999).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Verksamhetsplan för åklagarorganisationen under 1998 (1997).
Verksamhetsplan för 1997 (1996).
Framtidens åklagarväsende Rapport 1995: 3 (1995).
Effekterna för åklagarväsendet av polisväsendets omorganisation.
Rapport 1995:8 (1995).
Årsredovisning 1994/95 (1995).
Årsredovisning 1995/96 (1997).
Årsredovisning 1997 (1998).
Årsredovisning 1997 (1998).
Delårsrapport 1998-06-30 (1998).
Årsredovisning 1998 (1999).

SOU 1990:83 *Ny budgetproposition.*
SOU 1992:61 *Ett reformerat åklagarväsende, del A och B*
SOU 1995:136 *Rättsväsendets resultat – så kan det redovisas.*
SOU 1998:74 *Styrningen av polisen.*
SOU 1998:135 *Domstolsorganisationen.*

Statskontoret (1998), 1998:23 *Produktivitetutvecklingen i statsförvaltningen 1990–97.*

Statsliggaren 1990/91–1999.

Wallin, sammanst. (1988) *Riktad polisinsats i Akalla. (Svenska stöldskyddsföreningen, HSB, Svenska bostäder, Folksam och ungdomsgruppen vid socialdistrikt 17.*

Tidningsartiklar

Dagens Nyheter 980917 *Försvaret rustar och vården bantar.*
Dagens Nyheter (debatt) 980914 *Förvirrade åldringar ingen polissak.*

Propositioner och utskottsbetänkanden

Proposition 1980/81:13.
Proposition 1989/90:155.
Proposition 1991/92:52.
Proposition 1992/93:50.
Proposition 1992/93: 100.
Proposition 1993/94:100, bilaga 3.
Proposition 1994/95/100, bilaga 3.
Proposition 1995/96:110.
Proposition 1996/97:1, utgiftsområde 4.
Proposition 1996/97:150.
Proposition 1997/98:10.
Proposition 1997/98:150.
Proposition 1998/99:1.
Justitieutskottets betänkande 1980/81:JuU24.
Justitieutskottets betänkande 1990/91:JuU1.
Justitieutskottets betänkande 1991/92:JuU9.
Justitieutskottets betänkande 1991/92:JuU23.
Finansutskottets betänkande 1992/93:FiU1.
Justitieutskottets yttrande 1992/93:JuU2y.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Finansutskottets betänkande 1992/93:FiU17.
Justitieutskottets betänkande 1992/93:JuU21.
Talmanskonferensen 1993/94:TK1.
Justitieutskottets betänkande 1993/94:JuU19.
Justitieutskottets betänkande 1993/94:JuU23.
Justitieutskottets betänkande 1994/95:JuU18.
Justitieutskottets yttrande 1996/97:JuU3y.
Justitieutskottets betänkande 1996/97:JuU1.
Skatteutskottets betänkande 1997/98:SkU10.
Finansutskottets betänkande 1997/98:FiU20.
Justitieutskottets betänkande 1998/99:JuU1.
Justitieutskottets betänkande 1998/99:JuU5.
Justitieutskottets betänkande 1998/99:JuU18.

Regeringsbeslut

1996-09-12, Ju96/3067.

1998-12-22, Ju98/3292 och Ju98/3835.

Handlingar från Stockholms län

Polismyndigheten i Stockholms län, (1994) *Arbetsordning*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1995) *Verksamhetsplan budgetåret 1995/96*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1996) *Årsredovisning budgetåret 1995/96*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1997) Närpolisområde Östermalm, (1997) *Handlingsplan för 1997*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1997) *Verksamhetsplan för polismyndigheten i Stockholms län budgetåret 1997*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1997) *Årsresultatet 1997*.

Polismyndigheten i Stockholms län (1997) *Handlingsplan för Norrtälje närpolisområde 1998*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Handlingsplan för City polis-
mästardistrikt budgetåret 1998*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Inriktningsbeslut för genomförande av en förändrad brottsutredningsverksamhet vid polismyndigheten i Stockholms län*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Rapport från ROPA-gruppen..*

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Verksamhetsplan för polismyndigheten i Stockholms län budgetåret 1998*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Sammanfattande beskrivning av de besparingsåtgärder som vidtagits under budgetåret 1995/96*.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) Närpolisområde Östermalm, (1998) *Handlingsplan för 1998*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Uppföljning av Resurstimmar i City polismästardistrikt*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Handlingsplan för Katarina närpolisområde 1998*.

Polismyndigheten i Stockholms län, (1998) *Uppföljning av brott enligt resultatmodellen i City polismästardistrikt*.

Norrälje närpolisområde, *Uppföljning av anmälda brott 1992–1994, 1995–1996, 1996–1997 och 1:a halvåret 1998*.

Rimbo närpolisområde, *Uppföljning av anmälda brott 1992–1994, 1995–1996, 1996–1997 och 1:a halvåret 1998*.

Hallstavik närpolisområde, *Uppföljning av anmälda brott 1992–1994, 1995–1996, 1996–1997 och 1:a halvåret 1998*

Åklagarmyndigheten i Stockholm, (1998) *Verksamhetsplan för Åklagarmyndigheten i Stockholm 1998*.

Åklagarmyndigheten i Stockholm, (1997) *Verksamhetsplan för Åklagarmyndigheten i Stockholm 1997*.

Åklagarmyndigheten i Stockholm, (1999) *Verksamhetsplan för Åklagarmyndigheten i Stockholm 1999*.

1:a åklagarkammaren i Stockholm, (1997) *Verksamhetsplan för 1:a åklagarkammaren i Stockholm 1997*.

1:a åklagarkammaren i Stockholm, (1998) *Verksamhetsplan för 1:a åklagarkammaren i Stockholm 1998*.

Handlingar från Östergötlands län

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1995) *Mål och riktlinjer för polisverksamheten i Östergötlands län budgetåret 1995/96*.

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1996) *Arbetsordning för Polismyndigheten i Östergötlands län*.

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1996) *Mål och riktlinjer för polisverksamheten i Östergötlands län budgetåret 1997*.

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1996) *Direktiv angående det fortsatta organisationsarbetet inom polisområdena*.

Polismyndigheten i Östergötlands län, Polisområde Norrköping, (1996) *Verksamhet, organisation och bemanning vid polisområde Norrköping*.

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1997) *Mål och riktlinjer för polisverksamheten i Östergötlands län budgetåret 1997*.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1997) *Riktlinjer för polisen i Östergötlands län budgetåret 1998.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1997) *Uppföljning av Länsstyrelsens mål och riktlinjer för polisverksamheten i Östergötlands län, period 1996.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1997) *Åtagande för polisverksamheten i Östergötlands län 1997 – 1998 med uppföljning för 1996 – 1997.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, Polisområde Norrköping, (1997) *Polisanmälda brott i Motala polisområde 1997.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, Polisområde Norrköping, (1997) *Polisanmälda brott i Norrköpings polisområde 1997.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1998) *Uppföljning av polisverksamheten i Östergötland län enligt Länsstyrelsens verksamhetsplan, period 1997.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1998) *Årsredovisning enligt Resultatmodellen 1997.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1998) *Ändringar i polismyndighetens arbetsordning.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, (1998) *Uppdrag avseende metodutveckling med inriktning på utredningsverksamheten vid Polismyndigheten.*

Polismyndigheten i Östergötlands län, Polisområde Norrköping, Närpolisområde Nordväst (1998) *Närpolisen från och med september 1998.*

Åklagarkammaren i Linköping, (1996) *Verksamhetsplan för 1997.*

Åklagarkammaren i Linköping, (1998) *ÅK-projektet i Östergötland, Återkoppling – Kvalitet.*

Åklagarkammaren i Linköping, (1998) *Lokal överenskommelse angående fördelning av ledningen av förundersökning i brottmål.*

Åklagarkammaren i Linköping, (1998) *Verksamhetsplan för 1998.*

Åklagarmyndigheten i Linköping, (1997) *Kvartalsrapport – 1:a kvartalet 1997 – för Åklagarmyndigheten i Linköping.*

Åklagarmyndigheten i Linköping, (1997) *Kvartalsrapport – 2:a kvartalet 1997 – för Åklagarmyndigheten i Linköping.*

Åklagarmyndigheten i Linköping, (1997) *Kvartalsrapport – 3:e kvartalet 1997 – för Åklagarmyndigheten i Linköping.*

Åklagarmyndigheten i Linköping, (1998) *Årsrapport 1998 för Åklagarmyndigheten i Linköping.*

Åklagarkammaren i Linköping, (1998) *Lokal överenskommelse angående fördelning av ledningen av förundersökning i brottmål.*

Åklagarkammaren i Linköping, (1998) *Årsrapport.*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap.

Handlingar från Västernorrlands län

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1995) *Verksamhetsplan för Polismyndigheten i Västernorrlands län 1995/96.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1996) *Strukturöversyn, 960930.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1997) *Arbetsordning för Polismyndigheten i Västernorrlands län.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1997) *Tjänsteföreskrift, förundersökningsledning m.m.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1997) *Verksamhetsplan för Polismyndigheten i Västernorrlands län 1997.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1998) *Lokal överenskommelse om ledning av förundersökning i brottmål.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1998) *Polisiär samverkan mellan Västernorrlands län och Jämtlands län.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, (1998) *Verksamhetsplan för Polismyndigheten i Västernorrlands län 1998.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, Närpolisområde Sundsvall Syd (1998) *Handlingsplan 1998 för närpolisområde Sundsvall Syd.*

Polismyndigheten i Västernorrlands län, Närpolisområden Kramfors och Sollefteå, (1998) *Handlingsplan för Kramfors och Sollefteå närpolisområden 1998.*

Åklagarmyndigheten i Sundsvall, (1997) *Verksamhetsplan för 1997.*

Åklagarmyndigheten i Sundsvall, (1998) *Verksamhetsplan för 1998.*

Åklagarkammaren i Sundsvall, (1998) *Verksamhetsbeskrivning avseende åklagarkammaren i Sundsvall*

Åklagarmyndigheten i Sundsvall, (1998) *Delar av årsrapport 1997.*

Åklagarmyndigheten i Sundsvall, (1998) *Lokal överenskommelse angående ansvar för ledning av förundersökningar i Västernorrlands- och Jämtlands län.*

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden avseende organisationsförändringar inom rättsväsendet

Allmänna synpunkter

Justitieombudsmannen menar att rapporten innehåller många intressanta iakttagelser som i stor utsträckning överensstämmer med vad han själv har kunnat iakta i sin tillsynsverksamhet. Justitieombudsmannen ansluter sig också i allt väsentligt till revisorernas överväganden och förslag.

Solna tingsrätt instämmer i alla väsentliga punkter i revisorernas bedömningar och förslag. Tingsrätten anser att det är nödvändigt att något görs för att höja kvaliteten och engagemanget hos de brottsbekämpande organen.

Linköpings tingsrätt menar att revisorerna har gjort en intressant och nödvändig granskning av de stora reformerna inom polis- och åklagarväsendet men påpekar att tingsrätternas roll endast berörs i förbigående. Enligt tingsrätten kommer många mindre domstolar genom personalneddragningar att få en så kraftigt försvagad verksamhetsbas att fortsatt verksamhet som fristående domstol inte är realistisk. Tingsrätten menar att verksamhetsmålen för tingsrätterna inte kommer att kunna uppnås och att det skapas ett kaostillstånd. Detta tillstånd kan förutses bli minst lika omfattande och långvarigt som de störningar som förändringarna av polis- och åklagarväsendena gav upphov till.

Domstolsverket välkomnar övergripande granskningar av det slag som revisorerna genomfört. Verket beklagar dock att revisorerna inte har försökt analysera vilken rimlig servicegrad som samhällsmedborgarna bör erjudas.

Riksåklagaren ställer sig i allt väsentligt bakom den allmänna beskrivning som lämnats i rapporten men menar att vissa avsnitt i rapporten är alltför mycket fokuserade på de problem som naturligen uppstår i samband med ett stort förändringsarbete. Han anser att de korrigerings- och förbättringsåtgärder som genomförts har uppmärksammats för lite. Påpekandet förtar dock enligt riksåklagaren inte intrycket av en genomarbetad rapport. Han anser att revisorernas överväganden och förslag innehåller ett antal frågor av stort intresse.

Rikspolisstyrelsen påpekar att de förhållanden och problem som revisorerna pekar på är kända hos polisen och att åtgärder har vidtagits och kommer att vidtas för att få till stånd en effektivare polisverksamhet.

Polismyndigheten i Östergötlands län tillstyrker de förslag angående polisens verksamhet som revisorerna lämnar.

Polismyndigheten i Blekinge län delar i stort de uppfattningar som redovisats när det gäller effekterna av de organisationsförändringar som genomförts på polisväsendets område, men påpekar att modellerna och tiderna för genomförandet varierat avsevärt mellan de olika länen och polismyndigheterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

Polismyndigheten i Skåne menar att revisorerna väl fångat läget vad gäller närpolisreformen och införandet av problemorienterat polisarbete. Myndigheten uppfattar revisorernas granskning av förundersökningsverksamheten som ytlig, men ifrågasätter inte revisorernas slutsatser.

Polismyndigheten i Örebro län delar i allt väsentligt revisorernas överväganden och förslag; särskilt delen där ärendenas kvalitet och ärendenas handläggningstid är av stor betydelse för den enskilde medborgaren och utgångspunkten att dennes tilltro till rättsväsendets förmåga att utreda och lagföra.

Polismyndigheten i Västernorrlands län framhåller att de förhållanden som revisorerna pekar på är kända vid myndigheten. Myndigheten påpekar att verksamheten har utvecklats mer positivt än vad som framkommer i rapporten. Man anser vidare att intervjuerna i revisorernas granskning inte alltid är gjorda med rätt personer. Exempelvis kan det vara så att personal som i praktiken arbetar på ett sätt som nära överensstämmer med närpolismodellen inte fått tillräckligt utrymme.

Brottsförebyggande rådet anser att granskningen bör fortsätta med ett fördjupat analys- och förslagsarbete. Myndigheten menar att det saknas en övergripande diskussion om vad som kan avkrävas av respektive myndighet efter det att stora reformer eller besparingar har genomförts. Vidare menar Brottsförebyggande rådet att det är osäkert om revisorernas förslag löser rättsväsendets problem. Brottsförebyggande rådet påpekar också att revisorernas förslag i hög grad bygger på uppgifter som kommit fram genom intervjuer. Myndigheten ifrågasätter om intervjuundersökningarna ger en balanserad bild av förhållandena inom polis- och åklagarväsendena.

Revisorernas överväganden

Medelsförbrukningen

Varken polisen eller åklagarna kan uppvisa någon varaktig minskning av medelsförbrukningen under 1990-talet trots att båda verksamheterna ålagt besparingskrav.

Riksåklagaren framhåller att han inför justitieutskottet hösten 1995 pekade på att åklagarväsendet stod inför ett rationaliseringsbehov om ca 50 miljoner kronor. Från Riksåklagarens utgångspunkt var syftet med reformen inte i första hand att minska kostnaderna utan att skapa en långsiktigt modern och effektiv åklagarorganisation för brottsbekämpning. Riksåklagaren framför också att han i sitt budgetunderlag för 2000 föreslår en översyn av anslagen för åklagarorganisationen och Ekobrottsmyndigheten. Riksåklagaren ifrågasätter lämpligheten i att ha två skilda anslag för verksamheterna.

Rikspolisstyrelsen menar att även Ekonomistyrningsverkets bedömning av den ekonomiska redovisningen för polisen bör beaktas vid en granskning av polisväsendets ekonomi. Enligt Rikspolisstyrelsen har Ekonomistyrningsverket fastställt styrelsens ekonomiadministrativa värde för 1998 som fullt tillfredsställande. Rikspolisstyrelsen påpekar också att Statskontoret i en rapport

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

visat att de reala kostnaderna inom polisen minskat under åren 1990 till 1997. Rikspolisstyrelsen menar att skillnaden i bedömningarna borde ha berörts av revisorerna.

Polisförbundet menar att en orsak till polisens ogynnsamma ekonomiska läge är ramanslagstekniken. Enligt förbundet har statsmakten vid beräkningar av pris- och löneomräkningar anpassat omräkningstalen till olika intressen från tid till annan. Polisförbundet hävdar att ramanslagstekniken måste tillämpas i enlighet med statsmaktens ursprungliga beslut och intentioner, om medel för investeringar och ökade polisiära resurser ska skapas.

Omorganisationer

Av granskningen framgår att man vid omorganisationerna av polis- och åklagarväsendena har anpassat sina organisationer till lokala förutsättningar, geografiska förhållanden, befolkning och personalsituation. Man har också i vissa fall tagit hänsyn till den tidigare organisationen och bara gjort marginella förändringar. Revisorerna anser dock inte att det är något självändamål att polisen är organiserad på samma sätt i hela landet. Vidare konstateras att utbildningen i närpolisverksamhet och i problemorienterat arbete borde ha varit mer omfattande när polisen omorganiserades.

Justitieombudsmannen framhåller att det av såväl rättssäkerhets- som effektivitetsskäl är angeläget att åklagaruppgiften hålls organisatoriskt åtskild från polisväsendet.

Justitiedepartementet delar revisorernas uppfattning att det inte är möjligt att utifrån granskningen dra slutsatsen att en organisationsform är bättre än en annan.

Nacka tingsrätt menar att den centralisering som genomförts inom delar av rättsväsendet inte varit utan negativa konsekvenser. Tingsrätten har tidigare framfört att det bästa är att polis, åklagare och domstol finns på samma ort.

Riksåklagaren framhåller att reformarbetet inte varit begränsat till den 1 juli 1996 och tiden närmast efter. Ett målmedvetet, långsiktigt och systematiskt arbete har därefter bedrivits för att ytterligare utveckla reformen och ta tillvara alla de fördelar som den nya organisationen erbjuder. Riksåklagaren framhåller att resultatet av åklagarreformen måste betraktas som mycket positivt. Mycket av den kritik som framförts går att hänföra till annat än åklagarnas omorganisation. Även inrättandet av Ekobrottsmyndigheten knappa två år efter omorganisationen skapade enligt riksåklagaren ytterligare påfrestningar för verksamheten.

Åklagarmyndigheten i Göteborg påpekar att mycket av den kritik som framförts mot omorganisationen är att hänföra till andra faktorer, t.ex. det ekonomiska läget och bildandet av Ekobrottsmyndigheten.

Åklagarmyndigheten i Umeå menar att möjligheterna att lösa personalproblem och tillfälliga arbetsanhopningar ökat väsentligt genom sammanslagningen av de två Norrlandsmyndigheterna. Man menar att kamrarna är väl

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

lämpade att hantera den mer vardagsnära brottsligheten. Beträffande den mer kvalificerade brottsligheten har samordning av vissa av dessa brott genomförts.

Polismyndigheten i Östergötlands län finner revisorenas slutsats, att det inte går att se något samband mellan resultat och valet av en viss organisationsform, vara naturlig. Polismyndigheten menar att detta ska tolkas så att myndigheterna varit framgångsrika i att anpassa verksamheten till de lokala förhållanden som råder.

Polismyndigheten i Blekinge län påpekar att det alltid uppstår missnöje och därmed sämre arbetsresultat vid förändringar som inte stöds av alla. Sämre arbetsresultat kan också enligt myndigheten uppstå om inte alla känner sig delaktiga i reformen.

Polismyndigheten i Skåne anser att en diskussion bör föras om att införa en gemensam myndighetsstruktur för polis och åklagare. Även frågan om att ge polisen rätt att uppträda som åklagare inför domstol i vissa brott bör diskuteras.

Brottsförebyggande rådet menar att det är intressant att revisorerna har belyst det förhållandet att vad som på papperet framstår som omfattande reformer i praktiken inte alltid innebär så stora förändringar som man först tror.

Polisförbundet anser att en återgång till den tidigare prestationsnivån kommer att ta mycket lång tid. Förbundet framhåller att kriminalavdelningar har slagits sönder och erfarna utredare pensionerats. Myndigheten har inte tillräckliga resurser för att öka sin kompetens. Polisförbundet menar också att resultatet då organisationsförändringarna inom polisen överlätits till länsstyrelserna och myndigheterna har blivit tämligen olika över hela landet. Man påpekar att nomenklaturen både för organisationsdelar och funktioner inte är jämförbara mellan myndigheterna. Polisförbundet anser därför att polislagen och polisförordningen bör bli föremål för översyn för att rätt spegla den organisation och de funktioner som finns. Polisen bör få en linjeorganisation med Rikspolisstyrelsen som överordnad myndighet. Slutligen framhåller förbundet att åtgärder skyndsamt måste vidtas för att säkra rekryteringen av poliser. Exempelvis menar man att ökade beslutsbefogenheter och större ansvar genom förändringar i organisationen bör införas så att den enskilde polismannen får ett större inflytande i verksamheten.

Rättsväsendets prestationer

Revisorerna har som prestationsmått använt bl.a. handläggningstider, antal ärenden överlämnade till åklagare samt ärendens genomströmningstid genom rättsväsendet. Revisorerna konstaterar att de prestationer som granskats har försämrats under senare delen av 1990-talet. Polisens och åklagarernas prestationer mäts nästan uteslutande i kvantitativa termer. Revisorerna efterlyser fler kvalitativa mått för att rättssäkerhetsfrågorna ska kunna uppmärksammas tillräckligt. Utifrån revisorernas undersökning av prestations-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

måtten går det inte att dra slutsatsen att en organisationsform är bättre än en annan.

Justitieombudsmannen efterlyser en mera nyanserad metod för att mäta prestationer inom rättsväsendet. *Justitieombudsmannen* understryker att rättsväsendet utgör själva kärnan i rättsstaten och menar att det är uppenbart att rättssäkerhetsaspekter och andra kvalitetsaspekter måste tillmätas central betydelse när man utvärderar rättsväsendets prestationer. Effektivitetstänkandet får inte gå så långt att man kommer i konflikt med kravet på rättssäkerhet för den enskilde.

Solna tingsrätt menar att en oproportionerligt stor andel av de åtal som på senare år inkommit till tingsrätten gäller sådant som snatteri och våldsamt motstånd. Enligt tingsrätten kan detta möjligen sammanhånga med att polisens och åklagarnas verksamhet mäts i enbart kvantitativa termer.

Riksåklagaren påpekar att en helt ny modell för att överskådligt kunna följa utvecklingen av åklagarväsendets prestationer har tagits fram. Modellen tillämpas fr.o.m. budgetåret 1999 och tar även sikte på kvaliteten i verksamheten, såsom lagföring och handläggningstider. *Riksåklagaren* framhåller också att arbetet med att utveckla metoder och modeller för kvalitetssäkring och bedömning av rättssäkerheten fortsätter.

Åklagarmyndigheten i Umeå delar revisorernas uppfattning att det är viktigt att kvalitetsmått tas fram. Myndigheten menar att revisorerna i sin analys av förundersökningarnas kvalitet skulle kunna ha använt sig av andelen fällande domar för att se om den mer allmänt hållna kritiken mot förundersökningarna också visat sig få genomslag i domstolarnas behandling.

Rikspolisstyrelsen framhåller att den resultatmodell som polisen använder fortlöpande ses över. Vid översynen söker man enligt *Rikspolisstyrelsen* bl.a. efter kvalitetsbeskrivande mått och mått som belyser hur det problemorienterade arbetssättet fungerar. *Rikspolisstyrelsen* efterlyser en förklaring till varför revisorerna har valt vissa mätetal medan Statskontoret i sina effektivitetsmätningar använt andra.

Polismyndigheten i Östergötlands län menar att en orsak till att prestationsnivån ännu inte återgått till tidigare nivå kan vara att omfattande personalminskningar genomförts i länet parallellt med organisationsförändringarna.

Polismyndigheten i Blekinge län anser att den nuvarande resultatmodellen inte är bra – utom möjligen för regeringen och *Rikspolisstyrelsen*. Modellen speglar enligt *polismyndigheten* inte verkligheten och ger inte något återflöde eftersom den inte har trängt ut i organisationen.

Polismyndigheten i Västernorrlands län anser att den anmälda brottsligheten och upplärningsprocenten är bra kvalitetsmått. Myndigheten menar också att en möjlighet att mäta kvalitet är att fråga invånarna i ett närpolisområde om vad de anser om polisens arbete.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Polisens synlighet

Revisorerna konstaterar att andelen poliser av det totala antalet poliser i tjänst under nätterna minskat. Revisorerna betonar vikten av att polisen blir så synlig som möjligt. Det gäller såväl närpoliserna som poliser som tjänstgör under helgnätterna.

Södra Roslags tingsrätt anser att det är viktigt att ett tillräckligt antal poliser tjänstgör under helgnätter och att polisen kommer till rätta med de problem som finns med arbetstiderna. Enligt tingsrätten bör närpoliserna vara så synliga som möjligt ute i det egna närpolisområdet för att allmänheten ska känna sig trygg på gator och torg.

Riksåklagaren delar revisorernas uppfattning att det är nödvändigt att närpolisernas tid inte upptas av alltför mycket inre tjänst. Riksåklagaren vill dock samtidigt framhålla vikten av att de brottsutredningar som läggs på närpoliserna utförs snabbt och med god kvalitet och att närpolisen har ett heltäckande ansvar för alla polisverksamhet, såväl repressiv som preventiv.

Åklagarmyndigheten i Göteborg delar revisorernas uppfattning att det är viktigt att närpoliserna är synliga på gator och torg, inte minst under helgnätter. Myndigheten framhåller dock att det också är viktigt att tillräckliga resurser tillförs närpolisområdena för utredningsverksamheten.

Rikspolisstyrelsen anser att det är viktigt att polisen finns på plats på tider när brott och ordningsstörningar regelmässigt äger rum. Rikspolisstyrelsen menar dock att polisen ställs inför delvis oförenliga krav. Om poliserna ska ägna mer tid och omsorg åt förundersökningsverksamhet i syfte att höja förundersökningarnas kvalitet blir synligheten lidande.

Polismyndigheten i Västernorrlands län menar att polisens synlighet kunde vara bättre. Myndigheten framhåller att en översyn har gjorts av polisernas tjänstgöringslistor i syfte att fler poliser ska arbeta under helgnätter.

Brottsförebyggande rådet påpekar att man måste ha klart för sig att ökad synlighet innebär att annan verksamhet minskar, främst utredningsverksamheten.

Polisförbundet framhåller att under 1996 och fram till januari 1998 har de flesta polismyndigheter påkallat förhandlingar om ändrad arbetstidsförkortning. Förbundet menar att andelen polismän i skifttjänst och andelen natttjänstgöring har ökat de senaste åren. Dessutom har medelåldern hos dem som utför skifttjänsten ökat. Polisförbundet anser, under rådande arbetssituation med små resurser, hårdnande klimat och hög medelålder, att om man koncentrerar arbetstiden till fredags- och lördagsnätter ökar risken för arbets-skador och utbrändhet. Förbundet menar att ojämnheter i produktionen och arbetsbelastningen i ökad utsträckning måste bemästras med övertidsarbete.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Förundersökningarnas kvalitet

Revisorerna menar att ett viktigt mått på polisens och åklagarnas arbete är förundersökningarnas kvalitet. Revisorerna ser allvarligt på den kritik som framkommit i granskningen mot långa handläggningstider av ärenden och brister i förundersökningarnas kvalitet.

Justitieombudsmannen menar att den omständigheten att förundersökningarnas kvalitet sätts i fråga måste tas på största allvar. Han anser också att resultatet av undersökningen av ärendena om misshandel framstår som särskilt nedslående eftersom våldsbrott är en av de brottskategorier som ska prioriteras i utredningshänseende. Justitieombudsmannen understryker vikten av att åklagarna bedriver en aktiv förundersökningsledning och att de därmed kan utgöra en förebild för polisens egna förundersökningsledare. Enligt Justitieombudsmannen är det angeläget inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt att samarbetet mellan polis och åklagare får en sådan utformning att det inte uppstår skilda "förundersökningskulturer" i de polisledda och i de åklagarledda förundersökningarna.

Justitiedepartementet instämmer i slutsatsen att handläggningstiden vad gäller handläggningen av brottmål är alltför lång. Departementet påpekar att det inom rättsväsendet pågår arbete för att förkorta handläggningstiderna. Bland annat har regeringen i regleringsbrevet för 1998 uppdragit åt Rikspolisstyrelsen att leda och samordna ett projekt som syftar till att minska genomströmningstiderna för våldsbrott. Justitiedepartementet menar vidare att det finns skäl att utveckla kompetensen på förundersökningsområdet. Departementet framhåller också att åklagarorganisationen under de senaste åren har utvecklat organisationen och arbetsmetoderna. Åklagarna har också efter genomförandet av närpolisreformen fått större ansvar för förundersökningarnas kvalitet.

Nacka tingsrätt konstaterar att revisorernas utredning om förundersökningarnas kvalitet bekräftar vissa av tingsrättens erfarenheter. Tingsrätten efterlyser dock ett mer radikalt nytänkande när det gäller att hitta mera långsiktiga lösningar på de problem som redovisas i rapporten. Tingsrätten menar att en tänkbar lösning skulle vara att polis, åklagare och domstol samarbetade mer intimt redan från tidpunkten för brottet.

Södra Roslags tingsrätt framhåller det viktiga i att genomströmningstakten när det gäller brottmålen blir så hög som möjligt. Man menar också att det är viktigt att tiden från brottsanmälan till dom blir någorlunda lika över hela landet.

Riksåklagaren framhåller att ett stort antal projekt och aktiviteter har initierats för att höja kvaliteten på förundersökningarna. Riksåklagaren menar att de undersökningsmetoder som använts i rapporten och de resultat som där redovisats inte speglar dagens situation. Ytterligare ansträngningar görs enligt riksåklagaren fortlöpande för att förbättra läget, t.ex. genom åklagarmentorernas arbete och kvalitetssäkring.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Åklagarmyndigheten i Malmö menar att revisorernas förslag till förbättringar kan verka kvalitetshöjande, även om det befintliga systemet med åklagarmentorerna och kvalitetssäkring av brottsutredningar är bra för att höja kvaliteten på utredningarna. Myndigheten anser dock att den föreslagna specialiseringen är en återgång till en ordning som gällde tidigare inom polisen.

Åklagarmyndigheten i Göteborg menar att det är viktigt för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att förundersökningarna håller en hög kvalitet och att handläggningstiden från anmälan till ett slutligt avgörande förkortas. Enligt myndigheten är detta en rättssäkerhetsfråga. Åklagarmyndigheten anser att förundersökningarna blivit sämre i distriktet efter 1996, men då anställningsstoppet för åklagare nu är hävt kommer möjligheterna för ett aktivt förundersökningsledarskap att öka.

Rikspolisstyrelsen pekar på att det gått förhållandevis kort tid sedan polisen på mer genomgripande sätt ändrade arbetsätt och metoder. Rikspolisstyrelsen menar att de positiva effekterna av arbetet i flertalet fall förväntas först på längre sikt. Man framhåller också att det pågår ett omfattande arbete för att höja kvaliteten på och förbättra ledningen av förundersökningarna.

Polismyndigheten i Blekinge län framhåller att handläggningstider och antalet balanserade ärenden nästan alltid varierar över tiden och att organisationsförändringarna inte har förbättrat detta. Myndigheten menar att frågan bör utredas inom ramen för hela rättsväsendet eftersom en snabbare brottmålsprocess måste vara ett mål för hela rättsväsendet.

Polismyndigheten i Skåne anser att det numera utvecklats två brottmålsprocesser, en skriftlig under förundersökningen och en muntlig inför domstolen.

Polismyndigheten i Västernorrlands län framhåller att myndigheten fått övervägande positiva omdömen om kvaliteten på myndighetens arbete. Myndigheten ställer sig därför frågande till revisorernas uppfattning att förundersökningarnas kvalitet kan sättas i fråga.

Brottsförebyggande rådet menar att den undersökning som revisorerna gjort av utfallet av ett antal ärenden är av stort intresse. Studien ger enligt Brottsförebyggande rådet en tydlig bild av vad som faktiskt sker med ett anmält ärende hos polis respektive åklagare. Brottsförebyggande rådet menar dock att den stora frågan i sammanhanget är på vilken nivå utredningarna bör ligga. Man bör enligt Brottsförebyggande rådet ställa frågan vad en lång handläggningstid innebär och vilken kvalitetsnivå som är acceptabel.

Polisförbundet menar att det ställs ökade beviskrav av åklagare och domare i brottmålsärenden. Detta kan enligt förbundet till en del förklara domares och försvarares enkätsvar i undersökningarna av förundersökningens kvalitet. Polisförbundet anser också att begränsningen av vilka arbetsmetoder som polis och åklagare tillåts använda utgör hinder för att snabbt följa utvecklingen i brottslingarnas värld.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

Rättsväsendets samverkansformer

Revisorerna menar att polis, åklagare och tingsrätt har olika roller i rättsväsendet. Det är därför viktigt att verksamheten bedrivs i skilda organisationer men det är samtidigt nödvändigt att myndigheterna samverkar. Revisorerna menar att mycket tyder på att polisen och åklagarna på ett bra sätt har anpassat sitt arbetssätt och samarbete till de nya organisationerna. I granskningen har dock framkommit att samarbetet mellan åklagarna och tingsrätterna inte alltid fungerar.

Nacka tingsrätt menar att åklagaren, i brottmål som inte är av ett alltför komplicerat slag, redan på brottsplatsen eller i nära anslutning till denna skulle kunna utfärda stämning och kalla tilltalade och eventuella målsägande och vittnen direkt till förhandling inför tingsrätten på en tid som står till åklagarens förfogande. Detta skulle enligt tingsrätten kunna påskynda handläggningen.

Solna tingsrätt framhåller att ingenting i rapporten tyder på att domstolarna för närvarande är ineffektiva, fränsett den ineffektivitet som blir resultatet av färre brottmål.

Stockholms tingsrätt menar att förslaget att åklagarkammaren och tingsrätten gemensamt ska fatta beslut om förhandlingsdagar nog är praktiskt ogörligt. Det måste vara tingsrätten som slutligen bestämmer över arbetet i domstolen.

Södra Roslags tingsrätt anser att en vidgad administrativ samverkan mellan åklagare och domstol är intressant. Tingsrätten pekar på frågan om möjligheten för åklagarna att själva stämma och kalla i brottmål.

Domstolsverket delar revisorernas uppfattning om samarbete mellan åklagare och domstol, men understryker att man skulle kunna pröva andra former för arbetsfördelning mellan domarna för att skapa bättre samordning. Verket pekar på möjligheten med ett system där man lottar sessioner i stället för mål på domarna. Det skulle göra det möjligt för de flesta åklagare att ha sina egna mål.

Riksåklagaren pekar på att ett utvecklingsarbete sedan en tid inletts i syfte att förbättra samarbetet mellan åklagare och domstol. Han menar att de synpunkter som revisorerna lämnat kommer att vara viktiga komponenter i detta arbete. Riksåklagaren framhåller vidare att han fortlöpande diskuterar frågorna om placeringen av tingsrätter och häkten med cheferna för Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen.

Åklagarmyndigheten i Malmö anser att samarbete mellan tingsrätter och åklagare, t.ex. för att gemensamt bestämma förhandlingsdagar, är viktigt för att arbetet ska bli rationellt och för att åklagarna i största möjliga utsträckning ska kunna ta sina egna mål.

Åklagarmyndigheten i Göteborg menar att en vidgad administrativ samverkan mellan åklagarkamrarna och tingsrätten skulle få till följd att åklagarresurserna utnyttjades mera rationellt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Polismyndigheten i Örebro län pekar på att varje överlämnande av ett ärende till en annan myndighet innebär att ärendet ska administreras internt hos respektive myndighet med åtföljande tidsutdräkt till följd. Polismyndigheten menar att en polisiär talerätt vid domstol skulle göra förundersökningsledarskapet och processandet tydligare.

Polismyndigheten i Västernorrlands län framhåller att samarbetet med kontaktåklagarna fungerar mycket bra.

Polisförbundet menar att samverkan mellan åklagare och polis huvudsakligen kommit till uttryck genom ökad samverkan mellan myndigheternas ledningar. Förbundet anser att samverkan inom den operativa delen av rättsväsendet måste förbättras.

Revisorernas förslag

Förbättra möjligheterna att följa rättsväsendets ekonomiska utveckling

Enligt revisorerna är det nödvändigt att regeringen i budgetpropositionen presenterar längre tidsserier, detta för att riksdagen ska kunna göra en riktig bedömning av rättsväsendets kostnadsutveckling.

Justitiedepartementet delar revisorernas uppfattning att möjligheterna att i budgetpropositionen följa rättsväsendets ekonomiska utveckling kan förbättras. Departementet påpekar att beräkningar av anslagsbelopp har förändrats i flera fall. Justitiedepartementet menar att förändringarna gör att en jämförelse längre tillbaka i tiden än 1996 är förenad med tolkningsproblem.

Domstolsverket menar att det för en rättvisande bild av kostnadsutvecklingen krävs en omfattande analys av olika förändringar som inträffat under den valda perioden. Verket anser att värdet av redovisningen måste vägas mot det arbete som det innebär att ta fram den.

Brottsförebyggande rådet instämmer i uppfattningen att statsmakternas beslutsunderlag bör förbättras. Man pekar på att andra faktorer vid sidan av rättsväsendets utgifter behöver belysas, t.ex. hur formulerade delmål om handläggningstider etc. har utvecklats.

Specialisering och förstärkt utbildning

Revisorerna menar att utredningskvaliteten skulle öka och handläggningstiderna bli kortare om en specialisering av utredningsverksamheten inom närpolisområdena genomfördes. En ökad satsning på utbildning av de poliser som arbetar med utredningar skulle också förbättra utredningarnas kvalitet.

Justitieombudsmannen framhåller att god utbildning är en förutsättning för framgångsrikt utredningsarbete. Justitieombudsmannen menar också att god yrkesskicklighet förutsätter erfarenhet som inte kan inhämtas på annat sätt än genom arbete med brottsutredningar. Justitieombudsmannen anser därför i

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

likhet med revisorerna att utredningsarbetet inom polisen bör specialiseras och utbildningen av utredningspersonal förstärkas.

Justitiedepartementet framhåller att det brottsutredande arbetet är en viktig beståndsdel i närpolisverksamheten. Genom utredningsarbetet får polisen ökad kunskap om de faktorer som orsakar brott och om de boende i området. Departementet menar att denna kunskap utgör en viktig beståndsdel i ett framgångsrikt problemorienterat arbetssätt och ett långsiktigt brottsförebyggande arbete. Man anser också att det inom närpolisorganisationen måste finnas välutbildade specialister för förundersökningsledning och att även övrig personal inom närpolisen har kompetens för utredningsarbete.

Södra Roslags tingsrätt framhåller att det är av största vikt att resurser avsätts för att utbilda polisen i förundersökningsarbete. Tingsrätten anser att införandet av åklagarmentorer är ett steg i rätt riktning men menar samtidigt att ökade utbildningsinsatser säkerligen skulle leda till att förundersökningarnas kvalitet på sikt skulle förbättras.

Åklagarmyndigheten i Göteborg menar att det är viktigt att kompetensen att utreda brott höjs hos närpoliserna.

Rikspolisstyrelsen är tveksam till det lämpliga i att utredningsarbetet inom ett närpolisområde specialiseras. Styrelsen menar att en specialisering i det korta perspektivet visserligen kan leda till rationaliseringsvinster och höja kvaliteten på utredningarna. Enligt Rikspolisstyrelsen leder utredningserfarenhet på sikt till att förstahandsåtgärderna blir bättre och till att närpoliserna får en större bredd i sitt arbete.

Polismyndigheten i Stockholms län framhåller att det vid myndigheten finns ett stort antal utredningsenheter och att utredningsverksamheten inte bör spridas på alltför många enheter om den ska vara effektiv. Polismyndigheten menar att det är angeläget med en klar och tydlig gränsdragning för vilka utredningar som ska bedrivas. Myndighetens uppfattning är att endast ärenden av enkel beskaffenhet bör utredas vid närpolisområdena. Förundersökningsledarskapet bör utövas av ett fåtal specialister. Man framhåller också att det är av vikt att närpoliserna får utbildning för att klara av den utredningsverksamhet de åläggs.

Polismyndigheten i Blekinge län menar att det för en rationell utredningsverksamhet krävs att denna inte bedrivs på alltför många nivåer och att samtliga utredningsmän arbetar på ett problemorienterat sätt. Myndigheten anser därför att en specialisering av utredningsverksamheten är lämplig.

Polismyndigheten i Dalarna menar att revisorerna i sitt förslag om att specialisera utredningsarbetet bortser från att ett brett utredande inom närpolisorganisationen på sikt medför ökade kunskaper, bättre förstahandsåtgärder, fler ärenden färdigställda på plats och ökad användning av förenklade utredningsförfaranden. Myndigheten framhåller att en koncentration av utredningsverksamheten inom närpolisområdena skulle återskapa en uppdelning av de olika verksamhetsgrenarna. Man påpekar att nya "utredningsenheter" inom närpolisområdena skulle bli följderna. Enligt myndighetens uppfattning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

bör i stället förstärkt utbildning betonas. Utbildningen bör enligt polismyndigheten förstärkas både kvalitativt och kvantitativt samt avse såväl utredning av vardagsbrottslighet som mer specialiserad utredning.

Polismyndigheten i Västernorrlands län menar att fler anställda borde ha fått en bättre grund i problemorienterat arbetssätt redan när det nya arbetssättet infördes. Myndigheten är tveksam till att specialisera brottsutredningsarbetet inom närpolisområdena. Man påpekar att en specialisering på kort sikt kan vara en bra åtgärd, men för att långsiktigt kunna använda personalen på ett flexibelt sätt är det inte möjligt att genomföra en sådan specialisering. Polismyndigheten framhåller att om utredningar bedrivs av ett större antal poliser i närpolisorganisationen bör detta medföra att förstahandsåtgärderna blir bättre, vilket bör leda till större rättssäkerhet, kortare redovisningstider och att fler brott klaras upp. Poliser som har utredning som sin huvudsakliga arbetsuppgift bör däremot finnas enligt myndigheten.

Brottsförebyggande rådet ifrågasätter om inte en alltför långt gången specialisering av polisarbetet kommer i konflikt med närpolisreformens syfte. Myndigheten anser inte att revisorerna ger svar på frågan i vilken utsträckning de poliser som arbetar med utredningar av brott inom närpolisområdena bör vara specialiserade. Brottsförebyggande rådet påpekar att det pågår ett projekt att belysa polisens utredningsverksamhet. Myndigheten instämmer generellt i förslaget om en förstärkt utbildning för de poliser som arbetar med brottsutredningar.

Polisförbundet framhåller att många polismän inte har fått någon annan utbildning än grundutbildning. Man menar att utbildningen av ekonomiska skäl varit eftersatt även vad gäller vidareutbildningen. Vidareutbildning bör enligt Polisförbundet bl.a. innehålla brottsutredningsverksamhet, nyheter inom lagstiftningen och metodfrågor som problemorienterat arbetssätt. Förbundet anser att det bör skapas en regelbunden tvåveckors central vidareutbildning vart tredje år.

Förbättra tillsynen

Revisorerna anser att den tillsyn som bedrivs av förundersökningsverksamheten inte är tillräcklig. Polisens och åklagarnas utredningsverksamhet bör betraktas som en helhet när förundersökningsarbetet inspekteras. Därför bör tillsynen förstärkas både över polisens förundersökningsarbete och åklagarnas förundersökningsledarskap.

Justitieombudsmannen menar att den nuvarande organisationen för ordinär tillsyn över polis och åklagare är otillfredsställande i flera hänseenden. Den är enligt Justitieombudsmannen uppbyggd på ett sådant sätt att den i hög grad försvårar en sådan enhetlig tillsyn över förundersökningsarbetet som revisorerna förordar. Tillsynsuppgiften är inte bara uppdelad mellan olika myndighetsorganisationer utan utövas dessutom centralt vad gäller polisen och regionalt i fråga om åklagarväsendet. Justitieombudsmannen anser vidare att tillsynsverksamheten har alltför knappa resurser och frågar sig om det för åklagarverksamhetens del över huvud taget är fråga om tillsyn. Uppgiften att

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

utöva tillsyn över verksamheten inom en myndighet ligger på myndigheten själv genom dess chef. Slutligen föreslår Justitieombudsmannen att en utredning tillsätts för att utreda ett särskilt, från båda myndighetsorganisationerna, fristående organ för tillsyn.

Justitiedepartementet framhåller att även åklagare oftast deltar i Rikspolisstyrelsens inspektioner. Dessutom intervjuas lokala åklagare om effektiviteten och kvaliteten i polisens verksamhet. Enligt departementets uppfattning finns det utrymme för att samordna tillsynen.

Riksåklagaren delar uppfattningen att tillsynen över förundersökningsarbetet bör förstärkas. Han framhåller att det arbete som inlett med bl.a. fördjupad samverkan med polisen och i vissa fall även gemensam inspektionsverksamhet kommer att utvecklas.

Åklagarmyndigheten i Malmö finner inga skäl för att utöka tillsynen över åklagarna. Myndigheten menar att polisens arbetsmetoder och annat som inte kan läsas direkt ut vid en genomgång av ett förundersökningsmaterial får hanteras i annan ordning.

Rikspolisstyrelsen framhåller att man inom ramen för sin verksamhet inspekterar bl.a. polismyndigheternas förundersökningar, i vissa fall tillsammans med åklagare. Huvudmålet med inspektionerna är enligt styrelsen att öka kvaliteten i utredningsarbetet.

Polismyndigheten i Örebro län framhåller att utvecklingen av förundersökningarna, förundersökningsledarskapet och resursanvändningen måste följas upp på ett närmare sätt. Dessutom menar myndigheten att resultatet för hela rättsväsendet måste tydliggöras. Myndigheten anser också att utökad tillsyn krävs om metoder och organisation ska utvecklas.

Polismyndigheten i Västernorrlands län menar att den tillsyn som bedrivs genom kontaktåklagarna, myndighetens egen tillsyn och Rikspolisstyrelsens tillsyn är tillräcklig.

Brottsförebyggande rådet instämmer i förslaget att tillsynen över polis- och åklagarverksamheten bör förstärkas.

Utveckla det problemorienterade arbetssättet

Revisorernas granskning har visat att det problemorienterade arbetssättet inte fått genomslag i all polisverksamhet. Begreppet har i stort sett uteslutande kommit att förknippas med närpolisverksamhet.

Rikspolisstyrelsen framhåller att tilldelade resurser och den löpande, akuta verksamheten sätter gränser för vilka utbildningsinsatser som kan göras. Styrelsen påpekar att medarbetare på alla nivåer i polisorganisationen får pröva och lära sig nya arbetsuppgifter. Rikspolisstyrelsen bedömer att den kunskapsförmedling som äger rum på detta sätt när det gäller t.ex. närpolisen och problemorienterat polisarbete är effektiv men ger resultat först på lite längre sikt. Man framhåller också att polisen fortlöpande utvecklar sättet att arbeta. Man har t.ex. genomfört tre nivåanpassade utbildningar och semi-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

narier om problemorienterat polisarbete. Under våren 1999 har också ett projekt startats för att utveckla en brottsanalys till stöd för det problemorienterade arbetet och för bekämpningen av vardagsbrottsligheten.

Polismyndigheten i Blekinge län delar revisorernas uppfattning att det problemorienterade arbetssättet inte fått genomslag i all polisverksamhet och att arbetssättet i stort sett uteslutande kommit att förknippas med närpolisverksamhet. Enligt myndigheten beror detta på att satsningen på utbildning varit otillräcklig och på att den utvecklade specialiseringen påverkat resultaten. Myndigheten menar att det är nödvändigt att de närpolis som arbetar på ett problemorienterat sätt erhåller kompetens och erfarenhet som gör att de kan utreda brott som hör samman med deras förebyggande arbete bland framför allt ungdomar.

Brottsförebyggande rådet framhåller att många poliser deltagit i utbildningar i problemorienterat arbete utan att för den skull använda detta arbetssätt. Myndigheten menar att för att det problemorienterade arbetssättet ska användas i större omfattning än för närvarande bör goda praktiska exempel lyftas fram. Vidare anser Brottsförebyggande rådet att det problemorienterade arbetssättet kan ses som en arbetsledningsfråga. Då bör i första hand personal med arbetsledande uppgifter erhålla relevant utbildning.

Sveriges Advokatsamfund menar att vissa brister i polisens arbete, t.ex. att polisen underlåter att höra personer av intresse för alla parter i ett brottmål, endast kan avhjälpas genom ökad motivation hos polisen. Samfundet framhåller att förslaget om problemorienterat arbetssätt kan vara ett sätt att öka motivationen.

Se över åklagarnas arbetsformer

Revisorerna menar att åklagarnas arbetsformer bör ses över. Mycket talar för att åklagarna i större utsträckning bör ha sina egna mål i tingsrätten. Möjligheten att åklagarna i större utsträckning arbetar mot vissa tingsrätter bör också övervägas. Revisorerna menar också att vidgad administrativ samverkan mellan tingsrätter och åklagare är motiverad.

Justitieombudsmannen menar att det som framkommit i granskningen av åklagarnas arbetsformer i relation till tingsrätterna är av den arten att en översyn av arbetsformerna framstår som i hög grad påkallad.

Justitiedepartementet framhåller att det för ett väl fungerande rättsväsende är väsentligt att det finns ändamålsenliga rutiner för ärendefördelningen. Departementet menar därför att det är en viktig uppgift för Riksåklagaren att fortlöpande se över verksamheten inom åklagarväsendet. Justitiedepartementet menar vidare att det i vissa fall kan vara ändamålsenligt att i komplicerade brottmålsärenden binda ärendet till den åklagare som varit förundersökningsledare, men framhåller att det är en uppgift för Riksåklagaren att fortlöpande se till att resurserna inom åklagarorganisationen används på ett effektivt sätt.

Stockholms tingsrätt menar att nackdelarna med att åklagarna inte får ha sina egna mål i tingsrätten är överdrivna. Tingsrätten anser att mål där huvudför-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

handlingen tar en halv dag eller mindre utan beaktansvärd effektivitetsförlust bör kunna läsas in och handläggas av en annan åklagare än den som har väckt åtalet.

Södra Roslags tingsrätt menar att nuvarande ordning med åklagarnas arbetsformer fungerar helt tillfredsställande. Tingsrätten påpekar att det ur objektivitetssynpunkt kan te sig tveksamt om det är lämpligt att en och samma åklagare år efter år arbetar med en och samma domare.

Riksåklagaren påpekar att den översyn av åklagarnas arbetsformer som revisorerna aktualiserar i många hänseenden redan är påbörjad. Det fortsatta arbetet kommer enligt riksåklagaren att bedrivas med hänsyn till revisorernas synpunkter.

Åklagarmyndigheten i Malmö anser att det är mest rationellt att åklagarna i största möjliga utsträckning tar sina egna mål i såväl tingsätt som hovrätt. Myndigheten framhåller att man i största möjliga utsträckning låter åklagarna arbeta mot vissa tingsrätter.

Åklagarmyndigheten i Göteborg menar att det i möjligaste mån ska vara samma åklagare som handlägger ett ärende från början till slut. För att möjliggöra detta krävs att domstolarna samråder med åklagarna om förhandlingsdagar och försöker medverka till att åklagarna i större utsträckning kan ha sina egna mål.

Åklagarmyndigheten i Västerås menar att målsättningen med åklagarreformen, liksom en utveckling mot en mer schablonmässig hantering av enkla ärenden, motverkas av arbetsfördelningar som tar sin utgångspunkt i annat än ärendenas beskaffenhet. Myndigheten anser att en strävan ska vara att geografiska indelningar av åklagarkamrarnas område som grund för fördelning av ärendena mellan åklagarna ska brytas upp. Myndigheten påpekar också att det kan vara lämpligt att en åklagare som bor nära en domstol eller ett tingsställe tas i anspråk för förhandlingar som hålls där. Enligt åklagarmyndigheten kan vissa negativa effekter uppkomma om flera åklagare befattar sig med ett mål, men man menar att en återgång till geografiska uppdelningar skulle minska flexibiliteten och effektiviteten. Man menar också att en ordning där åklagarna arbetar mot vissa bestämda tingsrätter kan medföra att en åklagare i huvudsak processar inför en viss domare. Detta kan enligt myndigheten kritiseras från rättssäkerhetssynpunkt.

Svenska Advokatsamfundet menar att det utifrån samhällets intresse av effektiv lagföring borde vara en självklarhet att åklagarna har sina egna mål i domstolarna. Samfundet anser att undantag endast bör ske i erkända eller uppenbara mål då valet av åklagare saknar betydelse för utgången i målet. Ekonomiska skäl eller tidsskäl bör enligt samfundet komma i andra hand. Man påpekar också att om åklagarna ska arbeta med kanske endast en tingsrätt är det viktigt att målen inte alltid handläggs på samma rotel. Detta kan leda till ett samförstånd mellan åklagare och domare som kan skada förtroendet för rättsväsendet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2



Nedläggningen av häktet i Östersund

Förord

Häktet i Östersund lades ned den 1 januari 1996. Vid nedläggningen rådde vitt skilda uppfattningar om vilka effekter nedläggningen skulle komma att få. Östersunds kommun respektive Kriminalvårdsstyrelsen gjorde var sin kostnadsuppskattning beträffande nedläggningen. Riksdagens revisorer granskade i en rapport (1995/96:6) det underlag som förelåg vid beslutet. I rapporten utökades underlaget till att även innefatta konsekvenser för staten och samhället i övrigt.

År 1996 kan betecknas som ett övergångsår beträffande förvaringen av de häktade från Östersundsområdet. Exempelvis stod häktet i Härnösand för delar av förhørsresorna till Östersund. Organisationen 1997 har av berörda tjänstemän karaktäriserats som mera stabil. Några större förändringar planeras inte. Riksdagen har nyligen beslutat om nya regler för behandlingen av häktade, anhållna och gripna (prop. 1997/98:104, bet. 1997/98: JuU22, rskr. 1997/98:227). Dessa förändringar kan komma att påverka hela rättsväsendets verksamhet. Det är inte självklart att situationen i Östersund påverkas på något speciellt sätt. Successiva förändringar av rättsväsendet kommer dock att göra det svårt att efter några år urskilja de effekter som direkt kan hänföras till häktesnedläggningen.

Kriminalvårdsstyrelsen har inte gjort någon uppföljning av de ekonomiska effekterna av häktesnedläggningen i Östersund. Revisorerna anser att tillräcklig tid förflutit sedan nedläggningen för att en sådan skall vara motive-rad. Finansutskottet ställde sig i sitt betänkande med anledning av revisorer-nas rapport (rapport 1995/96:6, bet. 1996/97:FiU2y) bakom det revisorer-na framhållit om vikten av efterkalkyler. Utskottet anförde i likhet med reviso-erna att det i de fall ekonomiska konsekvensanalyser utgjort underlag för beslut även är av intresse att efter en tid följa upp besluten och med hjälp av efterkalkyler studera det faktiska utfallet. Eftersom revisorer-na anser att det är viktigt med efterkalkyler har en uppföljning av häktesnedläggningen i Östersund gjorts. Uppföljningen består dels av en beskrivning av praktiska konsekvenser av häktesnedläggningen, dels av en uppföljning av den sam-hällsekonomiska kalkyl revisorer-na presenterade i sin tidigare rapport.

Arbetet med uppföljningen har beretts i revisorer-nas tredje avdelning. I den tredje avdelningen ingår riksdagsledamöterna Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Hans Stenberg (s), Stig Grauers (m), Christina Pettersson (s) och Lennart Brunander (c). Beslut om rapporten har fattats av revisorer-na i ple-num den 9 juni 1998.

Ansvarig vid revisorer-nas kansli har förste byråsekreterare Carin Khakee varit. Kanslichef Åke Dahlberg och utredningschef Karin Brunsson har också deltagit i arbetet.

Under arbetet med uppföljningen har kontakterna med representanter för polis, åklagare, tingsrätt, advokat och kommun i Östersund samt represen-tanter för häktet, transporttjänsten och Kriminalvårdens regionkansli i Härnö-sand periodvis varit intensiva. Dessa har också under hand framfört syn-punkter på delar av texten.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 3

Sammanfattning

Häktet i Östersund lades ned den 1 januari 1996. Nedläggningen var ett led i de besparingar kriminalvården genomfört de senaste åren. Man valde att lägga ned häktet i Östersund eftersom häktet var förhållandevis litet och hade överkapacitet.

I en rapport från Riksdagens revisorer (1995/96:6) om konsekvensanalyser inom kriminalvården utgjorde häktesnedläggningen i Östersund en av tre fallstudier. I rapporten beskrevs de skilda uppfattningar som Kriminalvården i Östersund och de lokala myndigheterna hade beträffande vilka konsekvenser nedläggningen av häktet skulle kunna få. Östersunds kommun respektive Kriminalvårdsstyrelsen gjorde skilda kostnadsuppskattningar för nedläggningen av häktet. Riksdagens revisorer konstaterade att det underlag som låg till grund för regeringens beslut att lägga ned häktet i Östersund var ofullständigt och missvisande då det inte täckte de samhällsekonomiska konsekvenserna. I revisorernas granskning framkom att det var osäkert om nedläggningen av häktet i Östersund skulle vara samhällsekonomiskt lönsam.

Sedan häktet i Östersund lagts ned förvaras de häktade främst vid häktet i Härnösand. Polisen reser till häktet för att hålla förhör i samband med utredningar. Häktet transporterar den häktade till Tingsrätten i Östersund för förhandlingar.

Representanter för rättsväsendets myndigheter i Östersund anser att nedläggningen av häktet har inneburit betydande försämringar för verksamheten. Man menar bl.a. att utredningarna och säkerheten blivit sämre. Vid häktet och transporttjänsten i Härnösand anser man inte att häktade från Östersundsområdet behandlas annorlunda än andra häktade. Den enda skillnaden är, enligt tjänstemän vid häktet, att häktade från Östersundsområdet får färre besök av anhöriga.

Revisorernas slutsatser är främst följande. De beräkningar som gjorts visar en vinst för kriminalvården. Till stor del beror det på att man hade överkapacitet och höga kostnader vid häktet i Östersund samt att överkapacitet förelåg även i Härnösand. Sammantaget överensstämmer den samhällsekonomiska beräkningen förhållandevis väl med revisorernas tidigare beräkning. Jämfört med de tidigare beräkningarna har dock kostnaderna för resor blivit betydligt lägre. Däremot har fler personer blivit arbetslösa eller pensionerade än vad revisorerna tidigare hade räknat med.

Nedläggningen har medfört ökade kostnader för främst polisen. Ökade kostnader för hyror, arrestbevakning och resor har givit mindre utrymme för operativt polisarbete. Färre häktade har inneburit en större besparing för kriminalvården till följd av häktesnedläggningen. Häktade från Östersundsområdet får inte lika ofta besök av sina anhöriga som övriga häktade. De har även sämre möjligheter att träffa sin advokat. Det finns risk för att utredningskvaliteten har försämrats efter nedläggningen. Detta innebär att vinsten för staten och samhället i övrigt kan diskuteras.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 3

1 Häktet i Östersund

Nedan beskrivs häktet i Östersund samt händelserna kring nedläggningen. Beskrivningen bygger på statistik från häktet samt på den information representanter för olika myndigheter i Östersund förmedlat.

Uppgifter om häktet i Östersund

Häktet i Östersund hade 18 platser och 25 anställda och var ett av de minsta i landet. Vid häktet förvarades även anhållna. Häktespersonalen stod för bevakningen av polisarresten. Uppagningsområdet var polisdistrikten i Östersund och Sveg. Polisen hade regelbunden kontakt med de häktade och utredningsarbetet pågick under häktningstiden. Åklagaren deltog ofta vid förhör. Åklagaren eller någon av de utredande poliserna bevakade även de besök häktade med restriktioner fick av sina anhöriga. På begäran från den häktade besökte advokaten häktet för att tala med sin klient. Häktet i Östersund upplevdes som säkert av de lokala representanterna för polis, åklagare och domstol. Ett tecken på det ansågs vara att häktade personer, misstänkta för svåra brott, ofta transporterades till häktet från andra delar av landet.

När beslutet om nedläggningen av häktet kom protesterade samtliga instanser inom det lokala rättsväsendet mot nedläggningen genom skrivelser till regeringen. Polis och åklagare uttryckte oro för att praktiska problem skulle försvåra, försena och fördyra polisutredningarna. Man beförde att antalet förhör skulle bli mindre och utredningskvaliteten försämrades. Domare vid tingsrätten i Östersund bedömde att planeringen av de olika brottmålsförhandlingarna skulle kompliceras när hänsyn måste tas till transporter. Advokater menade att häktade skulle få svårare att träffa sina försvarare. Från samtliga instanser i Östersund uttryckte man oro för att de häktades möjligheter att ta emot besök från anhöriga skulle minska. Man beförde att rättssäkerheten skulle försämrades.

Regeringsbeslutet

Våren 1995 begärde Kriminalvårdsstyrelsen att regeringen skulle besluta om att en rad anstalter och två häkten skulle stängas. Ett av dessa häkten var häktet i Östersund. Orsaken var att kriminalvården i budgetpropositionen (prop. 1994/95:100) hade ålagts att spara 50 miljoner kronor. Regeringen biföll Kriminalvårdsstyrelsens begäran (regeringsbeslut 1995-04-06). Häktet i Östersund lades ned den 1 januari 1996.

Ett projekt för fortsatt häktesverksamhet i Östersund

I Östersund har representanter för rättsväsendet efter nedläggningen börjat arbeta med ett nytt projekt kallat Frösöprojektet. Vid Frösö behandlingshem för psykiskt sjuka personer har man häktesstandard och ledig kapacitet. Polisen i Jämtland anser sig ha behov av 10 häktesplatser. Representanter för olika myndigheter inom rättsväsendet i Östersund anser att det finns möjligheter till en gemensamhetslösning med den psykiatriska vården.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 3

2 Riksdagens revisorers rapport

Efter ett förslag från justitieutskottet genomförde Riksdagens revisorer en granskning som kom att resultera i rapporten *Bygga nytt eller avveckla? Konsekvensanalyser inom kriminalvården* (rapport 1995/96:6). Granskningen hade flera syften. Bl.a. ville revisorerna undersöka kvaliteten på de beslutsunderlag som tas fram inför beslut om förändringar, byggande och nedläggning av anstalter och häkten.

En av tre fallstudier rörde häktet i Östersund. Två separata ekonomiska beräkningar hade gjorts av Kriminalvårdsstyrelsen respektive Östersunds kommun. Beträffande vissa kostnader var skillnaderna mellan de två beräkningarna mycket stora. Representanter för kriminalvården och representanter för berörda myndigheter i Östersund redovisade vitt skilda uppfattningar om vilka praktiska konsekvenser nedläggningen av häktet skulle få.

Riksdagens revisorers kalkyl visade att nedläggningen av häktet i Östersund kunde beräknas vara lönsam för kriminalvården. Revisorerna vidgade dock perspektivet till att även gälla samhällsekonomiska kostnader och effekter. Revisorernas redovisning omfattade utfall för kriminalvården, statsbudgeten i övrigt samt samhällsekonomin. Då hänsyn togs till hela samhällsekonomin tillkom effekter för personal, intagna och anhöriga samt effekter av den ökade resandevolymen och regionalpolitiska effekter. Revisorerna konstaterade att det underlag som låg till grund för regeringens beslut att lägga ned häktet i Östersund var ofullständigt och missvisande. De kompletterande beräkningarna som revisorerna gjort visade att beslutet skulle komma att leda till betydande tillkommande kostnader. Revisorerna konstaterade vidare att det mot bakgrund av de kompletterande beräkningarna inte kunde utslutas att nedläggningen var både statsfinansiellt och samhällsekonomiskt olönsam. Att kriminalvården skulle göra en besparing vid nedläggningen menade man var otvetydigt. Revisorerna menade vidare att ekonomiska konsekvensanalyser borde användas i större utsträckning inom kriminalvården. Både statsfinansiella konsekvenser och samhällsekonomiska effekter av ett förslag borde beskrivas och utgöra en del av underlaget för regeringens beslut.

Revisorernas rapport resulterade i förslag till riksdagen (förs. 1996/97:RR7). Förslagen handlade främst om användningen av ekonomiska konsekvensanalyser, kapitalkostnader samt beslutsunderlaget vid bedömningen av platstillgång och platsbehov vid häkten och anstalter. Nedläggningen av häktet i Östersund berördes inte.

3 Östersundsperspektivet

I syfte att göra en uppföljning av den kalkyl som presenterades i ovan nämnda rapport har revisorerna undersökt effekterna av häktesnedläggningen i Östersund. Inledningsvis beskrivs de praktiska effekter nedläggningen fått. Därefter redovisas uppföljningen av den kalkyl som presenterades i revisorernas tidigare rapport (1995/96:6).

Detta avsnitt är baserat på statistik och olika typer av dokumentation som respektive myndighet lämnat samt på uppgifter som framkommit vid inter-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 3

vjuer med representanter för de lokala myndigheterna. I de fall enbart en representant intervjuats har han före intervjun samrått med sina kolleger. Vid intervjun återgavs såväl de egna som kollegernas uppfattningar och synpunkter. I några fall har man kompletterat med kollegernas åsikter i efterhand.

De gamla häkteslokalerna

När häktet lades ned byggde man om de gamla häkteslokalerna som låg högst upp i polishuset. I lokalerna finns nu omklädningsrum, tjänsterum, datasal, sammanträdesrum och personalmatsal. Lokalerna hyrs av polisen. Liksom övriga polismyndigheter i landet ålades Polismyndigheten i Östersund besparingar i början av 1990-talet. Man genomförde dessa besparingar bl.a. genom att inte återbesätta tjänster som blev lediga vid pensionsavgångar. Vid polismyndigheten har man nu 18 poliser mindre än år 1994. Vidare har omfattningen av investeringar och internutbildning minskat. Hyreskostnaderna för polisstationerna i länet har minskats, något som också bidragit till minskade utgifter. När häktet lades ned byggdes 8 av de 16 cellerna i arresten om till anhållningsceller. I dag står två poliser samt en civilanställd för polisarrestens drift. Polisen disponerar fortfarande de fyra rastgårdarna på taket.

Resor

I Härnösand, 25 mil från Östersund, finns det närmaste häktet. Vid de tillfällena det är fullt vid häktet i Härnösand transporteras de häktade till de mest närliggande häktena i förhållande till Östersund. Dessa är Falun (35 mil), Gävle (38 mil) och Umeå (38 mil); dock svarar andelen transporter till och från dessa häkten för en marginell del av de sammanlagda transporterna. Enligt Östersundspolisen används i vissa fall polisarresten i Krokom som ligger 2 mil från Östersund. Sammanlagt reste polisen, advokater, häktet i Härnösand och Transporttjänsten under år 1997 ca 9 700 mil för att transportera eller besöka häktade från Östersund.

Transporterna

Polis, åklagare, domstol och advokat anser samtliga att man har ett gott samarbete med transporttjänsten och häktet i Härnösand. Åklagare och advokat riktar dock kritik mot att häktade i samma mål och med restriktioner i vissa fall transporteras i samma bil, trots att detta inte får ske.

Efter häktningförhandlingar kan man enligt polis och åklagare bli tvungen att dra ut på tidsfristen för överförande till häkte på grund av att transporttjänsten inte kan komma och hämta den häktade. Detta får som konsekvens att den häktade förvaras i anhållningscell.

Enligt polis, åklagare och advokat gör polishusets beskaffenhet att säkerheten vid polisarresten i Östersund är låg. Det anses innebära en risk för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

utredningssäkerheten. Om två personer som är misstänkta för samma brott är gripna placeras en av dem i arresten i Krokombro, två mil bort.

Utredningarna

Numera görs i princip hela utredningsarbetet under anhållningstiden. Eftersom resorna till häktet för förhör anses vara dyra åker polisen sällan till häktet för att hålla förhör. Polisen brukar begära att häktningsförhandlingar hålls så tidigt som möjligt på dagen. Då hinner man beställa transport samt hålla förhör innan den häktade transporteras till häktet.

När häktet fanns i Östersund deltog åklagaren vid förhör. Nu åker åklagaren aldrig till häktet för att delta vid förhör. Arbetet som förundersökningsledare sköts genom muntliga direktiv till de utredande poliserna. Åklagarna kan begära av polisen att de häktade transporteras till Östersund för förhör. Kostnaden för detta debiteras polisen. Åklagarna är dock medvetna om polisens ekonomiska situation och undviker därför att begära sådana transporter.

I vissa fall måste de häktade komma till Östersund för förhör. Det gäller bl.a. vid konfrontationer, vid beslagsförhör eller när den brottsmisstänkte skall visas en brottsplats. Antalet beslagsförhör har enligt polis och åklagare minskat väsentligt sedan häktet lades ned. Åklagaren menar att bristen på beslagsförhör kan gynna den häktade eftersom det eventuella stöldgodset tillfaller honom om de rätta ägarförhållandena inte kunnat avgöras. Vid förhör i Östersund har polisen möjlighet att mot ersättning beställa transporter från Kriminalvårdens transporttjänst. Detta upplevs som alltför dyrt. Polisen skjutsar i stället de häktade i egna bilar. Kompletterande förhör och delgivningsförhör hålls ofta per telefon eller med hjälp av Härnösandspolisen.

Polis, domare och advokater är alla överens om att förundersökningarna har blivit sämre sedan häktet lades ned. Domarna menar att de sämre utredningarna delvis kan hänföras till att de häktade förvaras långt från polis och åklagare men att utredningskvaliteten även kan ha påverkats av de budgetnedskärningar polisen drabbats av. Polisen anser att den sämre kvaliteten beror på att man inte kan hålla förhör i samma utsträckning som tidigare.

Förhörssituationen

Polisen menar att man numera sällan hinner bygga upp någon relation till den häktade. Åklagaren menar att god kontakt mellan misstänkt och förhørsledare inte bara är avgörande för ett gott utredningsresultat utan också har en social och brottsavhållande funktion. Avståndet gör enligt polisen att det blir svårare för den häktade att följa utredningens gång, något som kan innebära färre medgivanden. Polisen vill inte lämna över ansvaret för vissa förhör till Härnösandspolisen. Polis och åklagare anser att det är viktigt att förhørsledare har god kunskap om förhållandena kring det aktuella fallet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

Frivården

Vid frivården i Östersund anger man att kontakterna med de häktade efter häktesnedläggningen sker per telefon. Den häktades vilja att genomgå kontraktsvård kan vara svårbedömd efter ett telefonsamtal. Representanter för Frivårdsmyndigheten anser att bristande utredningar leder till felbedömningar. Ibland förordnas en person i Hämösand att göra utredningen.

Det rättsliga förfarandet

Tid för huvudförhandling bestäms i samråd mellan häktet och tingsrätten. Enligt domaren händer det att häktet inte kan ställa upp med transporter när tingsrätten begär det. Tingsrätten får då anpassa sig till häktet. Vid huvudförhandling transporteras de häktade till Tingsrätten i Östersund. Normalt följer tre personer från häktet med för att sköta transporterna och bevaka de häktade vid rättegången.

Vid tingsrätten har man märkt att åklagaren i vissa fall låter åtal falla därför att man inte hunnit kontrollera en uppgift. Polisen anger att man har märkt att åtalen har begränsats. Åklagaren anser dock inte att åtalsunderlåtelsernas omfattning har påverkats av häktesnedläggningen.

Vid tingsrätten anser intervjuade tjänstemän att huvudförhandlingar som egentligen bör ta mer än en dag forceras för att klaras av på en dag. Domarna anger att de ofta märker att den åtalade och hans försvarare inte har hunnit gå igenom målet eller personutredningen tillräckligt noggrant inför huvudförhandling.

De häktades situation

Avståndet till häktet försvårar de häktades möjligheter till social kontakt. Enligt polis, åklagare och advokat har de häktade i dag liten kontakt med förhållare, advokater och anhöriga. Avståndet innebär att en utredare inte kan övervaka besök, vilket får till följd att häktade med restriktioner måste nekas besök.

Enligt uppgift från tingsrätten åker advokaterna till häktet för att tala med sina klienter i drygt hälften av fallen. Det är ytterst ovanligt att advokaterna deltar vid förhör. Ofta ber de att få tala med sina klienter under 15–30 minuter före huvudförhandling. De häktade är rädda för att bli avlyssnade när de talar i telefon. I stället vill de träffa sin advokat.

Enligt polisen förvaras de häktade i anhållningscell i polisarrest över natten när huvudförhandling pågår i flera dagar. Detta sker efter beslut av tingsrätten. Om ett häktningsbeslut kommer sent på eftermiddagen beslutar läns-polismästaren om den häktade skall kvarstanna i anhållningscell över natten för att transporteras till häktet dagen därpå.

Övrigt

Samtliga representanter för rättsväsendet i Östersund menar att nedläggningen av häktet har inneburit en övervältring av kostnader, inte bara på andra

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 3

delar av rättsväsendet utan även på den enskilde. Polisen i Östersund anser dock att nedläggningen av häktet inte har kostat lika mycket som man tidigare befarade. Vid advokatbyråerna i Östersund har man inte märkt någon minskning av antalet klienter.

4 Härnösandsperspektivet

Detta avsnitt är liksom det tidigare baserat på statistik och olika typer av dokumentation som respektive myndighet lämnat samt på uppgifter som framkommit vid intervjuer med representanter för de lokala myndigheterna.

Häktet i Härnösand

Häktet i Härnösand tar emot i princip samtliga häktade från Östersund. Personalen består av 25 personer och man har 31 häktesplatser. Häktets upptagningsområde är Västernorrlands och Jämtlands län. Under 1997 var 69 häktade från Östersundsområdet, motsvarande 24 % av det totala antalet häktade inskrivna vid häktet i Härnösand. Antalet häktade från Östersundsområdet varierar, men uppgår i genomsnitt till 6 personer.

Häktet står för transporterarna av de häktade till och från tingsrättsförhandling. Vid huvudförhandlingar som pågår i flera dagar övernattar de häktade i polisens anhållningsceller. Den medföljande häktespersonalen sover på hotell.

Första året efter nedläggningen transporterade häktet i Härnösand de häktade till Östersund för förhör, något man gjorde för att i viss mån lindra effekterna av nedläggningen. Från och med år 1997 händer det att häktet transporterar häktade till Östersund för förhör om det går att samordna med någon annan transport till Östersund, exempelvis vid huvudförhandling. Det gör häktet utan att begära ersättning från polisen i Östersund.

Vid de tillfällen häktet är fullt transporteras häktade till andra häkten i norra Sverige. Vid utplacering av de häktade meddelar häktet åklagare och advokat detta. I första hand följs åklagarens begäran om var de häktade skall placeras. I andra hand omplaceras de personer som överklagat sin dom och väntar på ny rättegång. Ambitionen är att behålla häktade från Östersundsområdet vid häktet i Härnösand.

När häktet i Östersund lades ned hade man överkapacitet vid häktet i Härnösand. Man har inte utökat häktets lokaler sedan nedläggningen i Östersund. I dag har man en medelbeläggning på ca 90 %, dvs. 28 platser. Personalen har inte utökats, men antalet övertidstimmar har ökat sedan nedläggningen.

Med tjänstebesök menas besök från polis, åklagare och frivård. År 1996 och 1997 fördes ingen statistik över tjänstebesök till de häktade. Sådan statistik började föras den 1 januari 1998. Det första kvartalet år 1998 visar att antalet tjänstebesök till häktade var totalt 130. Därav var 35 besök (27 %) från Östersund. Uppgifterna visar hur många häktade som fått besök. Det totala antalet häktade vid häktet i Härnösand var under första kvartalet 1998 ca 120 personer. Från Östersundsområdet kom sammanlagt 23 personer (19 %). Under hela år 1997 var 24 % av det totala antalet häktade från Ös-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

tersundsområdet. Uppgifterna beträffande antalet tjänstebesök gäller emellertid en begränsad period. Det är inte möjligt att avgöra om de över huvud taget är representativa.

Andelen häktade som försätts på fri fot under häktningstiden eller fram till och med huvudförhandling är betydligt större för häktade från Östersundsområdet än för övriga häktade. Under 1996 var det genomsnittliga antalet vård dygn för häktade vid Härnösandshäktet ungefär detsamma för häktade från Östersund, 31 dygn, som för övriga häktade, 30 dygn. Samma år försattes 32 % av de häktade från häktet i Härnösand på fri fot under häktningstiden. Motsvarande andel för häktade från Östersund var 60 %. År 1997 var antalet häktning dygn vid häktet i Härnösand i genomsnitt 31. För häktade från Östersund var antalet häktning dygn 30. Andelen som försattes på fri fot under denna tid var för samtliga häktade fortfarande 32 % medan samma andel för häktade från Östersund fortfarande var högre, 48 %.

Häktespersonalen menar att polis, åklagare och advokat från andra städer besöker sina häktade lika sällan som representanter från Östersund. Den stora skillnaden för häktade från Östersundsområdet anser man vara att de får besök av sina anhöriga mera sällan än övriga klienter vid häktet. Häktade med restriktioner får ta emot övervakade besök av anhöriga enbart med åklagarens godkännande. Vårdare vid häktet övervakar samtliga besök till häktade med restriktioner.

Transporttjänsten

Transporttjänsten är en egen myndighet under Kriminalvårdsverket. Transporttjänsten står för transporter mellan olika myndigheter. Enheten i Härnösand har 14 anställda och 3 bilar. Man har inte utökat antalet bilar eller antalet anställda efter nedläggningen av häktet i Östersund.

Samtransporter kan ske i de allra flesta fall. Om åklagaren begär det transporteras de häktade ensamma. Polisen i Östersund begär vid behov att häktade skall transporteras till Östersund för förhör. Transporttjänsten utför dessa transporter utan ersättning från polisen i Östersund. Vid lunchraster och övernattningar förvaras de häktade i polisarrest.

Enligt statistik från Transporttjänsten har den tid som ägnats åt transporter vid Härnösandenheten under åren 1994–1997 minskat något. Minskningen gäller även antalet transporter. Nedläggningen av häktet i Östersund märks alltså inte i ökad arbetsbelastning eller flera transporter.

Kriminalvårdens regionmyndighet

Kriminalvårdens regionmyndighet i Härnösand anser att nedläggningen av häktet har två sidor. Det är å ena sidan viktigt för de häktade att vara vid ett så stort häkte att de har möjlighet till socialt umgänge. Det kunde inte häktet i Östersund erbjuda. Å andra sidan har den häktade rätt till närhet till och besök av sina anhöriga under häktningstiden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

5 Sammanställning av ekonomiska effekter

I det här avsnittet redovisas de ekonomiska effekterna av häktesnedläggningen i Östersund. Huvuddelen ägnas åt en jämförelse mellan den samhällsekonomiska kalkyl som revisorerna presenterade i sin tidigare rapport (1995/96:6) samt beräkningar av motsvarande slag år 1997. Revisorernas kalkyl inkluderade besparingar och kostnader för kriminalvården. Vidare beaktades effekter för övriga statliga myndigheter såsom polis, åklagare och advokat. I kalkylen togs även hänsyn till samhällsekonomin. Den uppföljning som presenteras är upplagd på samma sätt. Avsnittet avslutas med en redogörelse för kostnader som inte kvantifierats i beräkningarna.

Engångskostnader och engångsbesparingar

Nedan redovisas de engångskostnader och den besparing som häktesnedläggningen medförde.

Kostnader

I samband med nedläggningen av häktet tillkom engångskostnader för kriminalvården. Enligt Kriminalvårdsstyrelsen uppgick slutregleringen av lokalhyran till 2,5 miljoner kronor. De totala lönekostnaderna vid nedläggningen av häktet uppgick till 1,8 miljoner kronor. Avvecklingskostnaderna består av ersättning till personal för dubbel bosättning och resor. Dessa kostnader uppgick till sammanlagt 325 000 kronor.

Stenvalvet Fastighets AB, som förvaltar fastigheten, anger att ombyggnaden av häktet kostade mellan 3 och 3,5 miljoner kronor. Ombyggnaden av delar av arrestlokalerna kostade 646 000 kr. Denna engångssumma fick polismyndigheten i Östersund av Rikspolisstyrelsen. Således uppgår de sammanlagda engångskostnaderna till mellan 8,3 och 8,8 miljoner kronor.

Polisen i Östersund kommer att ta ett lån på ca 1 miljon kronor i juni 1998 för att bl.a. finansiera förbättringar i de nya lokalerna. Vidare planeras en ombyggnad av rastgårdarna på polishusets tak under sommaren 1998.

Besparingar

I det fall regeringen inte skulle ha bifallit Kriminalvårdsstyrelsens begäran att lägga ned häktet i Östersund skulle det ha byggts om. Häktet var slitet och levde inte upp till de ökade kraven på möjligheter till gemensamma aktiviteter för de häktade. Enligt Kriminalvårdens regionkansli i Härnösand skulle denna ombyggnad ha kostat ca 2,5 miljoner kronor, ett belopp som kriminalvården alltså sparade genom beslutet att lägga ned häktet.

Ekonomiska effekter år 1997

Nedan presenteras de ekonomiska effekterna av nedläggningen av häktet i Östersund för år 1997. Under år 1996 var förhållandena delvis annorlunda. Exempelvis stod häktet i Härnösand för transporter av häktade vid polisför-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 3

hör i Östersund i betydligt större utsträckning än år 1997. Ett vaktbolag skötte arrestbevakningen vid polishuset i Östersund. Från och med den 1 januari 1997 har polisen i Östersund ansvaret för transporter i samband med polisförhör. Polisen sköter även arrestbevakningen. Tjänstemän vid berörda myndigheter i Östersund och Härnösand anger att organisationen år 1997 funnit sin bestående form. Flera faktorer påverkar utvecklingen i framtiden, bl.a. ändrad brottslighet, lagändringar och den ekonomiska utvecklingen. Det blir därför svårare att i ett senare skede särskilja effekterna av häktesnedläggningen.

Kriminalvården

Besparingar

Driftskostnaderna för häktet i Östersund var ca 9 miljoner kronor årligen. Om häktet i Östersund skulle ha varit kvar skulle, enligt Kriminalvårdens regionkansli, personalstyrkan ha utökats. För att tillgodose de ökade kraven på gemensamhet för de häktade hade det, enligt kansliets bedömning, varit nödvändigt att anställa mer personal för att leda aktiviteter och sköta övervakningen. Den överkapacitet som rådde vid häktet i Östersund gällde emellertid även personalen. Man hade ungefär två årsarbetskrafter mer än övriga häkten i förhållande till antalet häktesplatser. Det är därför inte självklart att personalen vid häktet i Östersund hade behövt utökas om häktet hade varit kvar. Det är inte heller uteslutet att häktet i Östersund skulle ha ålagts besparingar. Verksamheten hade då rationaliserats och driftskostnaderna minskat. Kostnaderna för häktet i Östersund kunde således ha blivit både högre och lägre beroende på vilka åtgärder som hade vidtagits.

Kostnader

Kostnaderna vid häktet i Härnösand för transporter till och från Östersund består av lönekostnader, övernattnings samt kostnad för bil vid sammanlagt 78 transporter. År 1997 gav detta en årlig kostnad på ca 550 000 kr.

Då häktet i Härnösand inte har utökat sin personal eller sina lokaler efter nedläggningen av häktet i Östersund består den tillkommande vårdkostnaden av ökade driftskostnader. Denna kostnad är vid Härnösandshäktet 195 kr per dygn. År 1997 uppgick kostnaderna för häktade från Östersund till ca 400 000 kr.

Häktade transporterades även till häktena i Gävle, Falun och Umeå. De tillkommande vårdkostnaderna består då även av den rörliga driftskostnaden per dygn. Genomsnittskostnaden för övrig drift vid landets häkten är ca 200 kr per dygn. Den beräknade kostnaden för häktade från Östersund vid dessa tre häkten blir ca 110 000 kr.

Transporttjänstens kostnader för transporter av häktade från Östersundsområdet uppgick under år 1997 till ca 249 000 kr. Hela summan är dock inte en ökning jämfört med tidigare. Redan 1994 och 1995 hade Transporttjänsten kostnader för transporter av häktade till och från Östersund på i genom-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 3

snitt 115 000 kr. Detta innebär att den årliga kostnaden kan beräknas ha ökat med i storleksordningen 130 000 kr.

Ekonomiska konsekvenser för kriminalvården

För kriminalvården innebar nedläggningen av häktet i Östersund en besparing på ca 7,8 miljoner kronor år 1997.

Staten i övrigt

Kostnader

Den tillkommande kostnaden för polisen för hyra och lokalvård av häktets gamla lokaler uppgick år 1997 till 754 000 kr. Denna kostnad har polisen valt att åta sig. Man var inte tvungen att överta lokalerna, men ansåg sig behöva större utrymmen för bl.a. undervisning och sammanträden. Man tog tillfället i akt när häktet lades ned. Det är inte självklart att polisens hyreskostnad bör hänföras till häktesnedläggningen. Polisen hade dock inte tidigare, trots mer internutbildning och fler anställda, utökat sina lokaler.

Två poliser och en civilanställd sköter arrestbevakningen. Kostnaden för arrestbevakningen år 1997 var ca 1,6 miljoner kronor.

Under 1997 gjorde polisen 30 resor som var och en tog 6 timmar. Oftast åker två poliser till Härnösand för att hålla förhör. Under 1997 åkte en polis ensam till häktet för att hålla förhör vid tre tillfällen. De totala resekostnaderna för polisen uppgick under år 1997 till ca 120 000 kr. Kostnaden för advokaternas resor till häktet uppgick under år 1997, enligt beräkningar från Tingsrätten i Östersund, till ca 310 000 kr.

År 1997 hade staten utgifter för a-kassa till de tidigare anställda vid häktet som inte fått nytt arbete motsvarande 1,6 miljoner kronor. Två tidigare anställda pensionerades före 65 års ålder, vilket innebar en kostnad för staten i form av pensioner motsvarande ca 400 000 kr inklusive lönekostnadspålägg.

Ekonomiska konsekvenser för staten

För kriminalvården innebar nedläggningen av häktet i Östersund att man under 1997 gjorde en besparing på ca 7,8 miljoner kronor. För staten innebar häktesnedläggningen tillkommande kostnader på mellan 4,0 och 4,8 miljoner kronor. De ökade kostnaderna för kriminalvården och staten i övrigt översteg dock, enligt dessa beräkningar, inte kriminalvårdens besparing. Flera effekter av nedläggningen har dock inte kvantifierats. De ingår inte i ovanstående beräkningar utan diskuteras mera utförligt nedan.

Riksdagens revisorers tidigare rapport – en jämförelse av resultat

Häktet i Östersund lades ned till följd av de besparingar som kriminalvården hade ålagts. Kriminalvårdsstyrelsen hade en rad argument för att lägga ned häktet i Östersund. Driftskostnaden per plats var högst i landet vid häktet i Östersund. Av statistik från Kriminalvårdens transporttjänst framgick att ett

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

femtiotal häktade flyttades till häktet i Östersund från andra häkten. Styrelsen såg detta som en förklaring till att häktet uppvisade en genomsnittligt högre beläggning än vad upptagningsområdet genererade. Överkapacitet rådde även vid häktet i Härnösand.

Sverige hade år 1991 fått kritik för häktesstandarden av Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och inhuman eller förnedrande behandling eller straff. Kritiken ledde till åtgärder som främst syftade till att förbättra möjligheterna till gemensamma aktiviteter vid landets häkten. Kriminalvårdsstyrelsen ansåg att häktet i Östersund inte uppfyllde de senaste årens krav på utformningen av häkten. Skulle man ha behållit häktet i Östersund hade detta behövt byggas om till betydande kostnader.

I rapporten (1995/96:6) drog revisorerna slutsatsen att det var ekonomiskt motiverat för Kriminalvårdsstyrelsen att lägga ned häktet i Östersund, under förutsättning att häktena i Östersund och Härnösand båda hade en betydande överkapacitet och att verksamheten där inte rationaliserades. Revisorernas kalkyl innefattade även utfall för statsbudgeten i övrigt samt för samhällsekonomin. Dessa beräkningar visade att beslutet skulle komma att leda till betydande tillkommande kostnader. Revisorerna konstaterade att det inte kunde uteslutas att nedläggningen var både statsfinansiellt och samhällsekonomiskt olönsam.

Antalet tillsvidareanställda vid häktet i Östersund var vid nedläggningstidpunkten 22 personer. En person gick i pension under hösten 1995 och fyra fick nytt arbete inom kriminalvården. Följande prognos gjordes för de övriga. Revisorerna antog att två personer av 22 tillsvidareanställda skulle vara anställda hos annan arbetsgivare än kriminalvården. Fem personer förväntades studera och därefter erhålla sysselsättning. En person antogs få sjukbidrag under hela kalkylperioden. Revisorerna räknade med att nio personer skulle vara arbetslösa med a-kassa varvat med olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 2,5 år, dvs. till och med år 1998. Därefter förväntades sex personer finna ny sysselsättning under resterande delen av kalkylperioden. Tre personer väntades förbli arbetslösa till och med 60 års ålder, då särskild pensionsersättning skulle utbetalas.

År 1997 var situationen annorlunda. Ytterligare tre personer var pensionerade jämfört med revisorenas tidigare prognos. Ingen av de tidigare anställda studerade. Den tidigare prognosen bör därför justeras. Beträffande dem som var arbetslösa år 1997 antas att de är arbetslösa i fyra år, dvs. till och med år 2000. Därefter antas huvuddelen ha fått nytt arbete. Beräkningsmässigt förutsätts att två personer erhåller särskild pensionsersättning vid 60 års ålder.

Jämförelsen nedan avser de beräkningar som gjordes i revisorernas tidigare rapport och beräkningar som gjorts väsentligen avseende år 1997. I den tidigare rapporten användes en kalkylränta på 5 % och en kalkylperiod på åtta år. I rapporten angavs att denna ränta användes i avsaknad av en enhetligt rekommenderad kalkylränta för den offentliga sektorn i Sverige. Kalkylen är gjord i 1995 års prisnivå. I sammanställningen av de beräkningar som gjorts för år 1997 används en ränta på 4 % och en kalkylperiod på åtta år. I

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

en rapport⁶ argumenterar Statens institut för kommunikationsanalys för en sänkning av räntan vid samhällsekonomiska kalkyler från 5 % till 4 %. Sammanställningen utgår från 1997 års priser. De kostnader som inkluderas i den samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningen markeras med •.

Jämförelse mellan sammanställningen i revisorernas rapport 1995/96:6 och uppföljningen avseende år 1997. Miljoner kronor, beloppen är avrundade till en decimal.

Årlig kostnad eller nytta, rapport 1995/96:6	Nuvärde, rapport 1995/96:6	Kostnad eller nytta, avseende år 1997	Nuvärde, avseende år 1997
--	----------------------------	---------------------------------------	---------------------------

KRIMINALVÅRDEN				
Besparing, nedläggning av häktet • <i>Kommentar: Skillnaden vid beräkningen av nuvärde beror på att räntan i den senare beräkningen sänkts från 5 % till 4 %.</i>	+ 9,0	+58,2	+9,0	+60,6
Besparing, ombyggnad av häktet i Östersund • <i>Kommentar: Denna besparing ingick ej i revisorernas tidigare beräkning</i>	–	–	+2,5	+2,5
Vårdkostnader • <i>Kommentar: Denna kostnad består av vårdkostnader för häktet i Härnösand samt övriga häkten som tar emot häktade från Östersundsområdet.</i>	-0,5/-0,2	-3,2/-1,3	-0,5	-3,4
Ökade transportkostnader • <i>Kommentar: Detta är transportkostnaderna för häktet i Härnösand samt övriga häkten.</i>	-0,7/-0,3	-4,5/-1,9	-0,7	-4,6

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 3

⁶ Statens institut för kommunikationsanalys (rapport 1995:13) Översyn över samhällsekonomiska kalkylvärden för den nationella trafikplanen 1994–1998.

Övernattning • <i>Kommentar: Denna kostnad ingår för år 1997 i de sammanlagda transportkostnaderna (ovan).</i>	-0,2	-1,3	-	-
Hyreskostnad <i>Kommentar: Häkteslokalerna lämnades i förtid, redan den 1 juni 1996. För år 1997 redovisas här den slutliga hyreskostnaden.</i>	-1,5	-2,1	-2,5	-2,5
Lönekostnad <i>Kommentar: För år 1997 redovisas här den slutliga lönekostnaden.</i>	-1,0	-1,0	-1,8	-1,8
Avvecklingskostnad, t.o.m. 960630• <i>Kommentar: Avvecklingskostnaderna består av personalkostnader i samband med avvecklingen av häkttet. I avvecklingskostnader ingår exempelvis ersättning till personalen för dubbel bosättning och resekostnader. För år 1997 redovisas här den slutliga avvecklingskostnaden.</i>	-0,8	-0,8	-0,3	-0,3
Totalt nuvärde, kriminalvården	*	+45,3/ +49,8	*	+50,5
STATEN I ÖVRIGT				
Nya arrestlokaler (polisen/Vasakronan) • <i>Kommentar: Som framgår överskattades kostnaden beträffande ombyggnaden av arrestlokalerna i den tidigare beräkningen.</i>	-0,6	-5,0	-0,1	-0,6
Rastgård (polisen/Vasakronan) • <i>Kommentar: Rastgården har ännu inte byggts om; ombyggnaden planeras till sommaren 1998; kostnadsberäkningar saknas ännu. För jämförbarhetens skull redovisas här samma belopp som i den tidigare beräkningen.</i>	-0,3	-2,5	-0,3	-2,5
Arrestbevakning (polis) •	-2,5/-0,4	-16,2/-2,6	-1,6	-10,7

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
•
Bilaga 3

Tillkommande hyreskostnad (polis)• <i>Kommentar: Som framgått kan man argumentera både för att den ökade hyreskostnaden bör tas med som en kostnad, hänförlig till häktesnedläggningen och för att den inte bör tas med. Därför beräknas den här som ett intervall.</i>	-	-	-0,8 / 0	-5,1 / 0
Resor m.m. • <i>Kommentar: I 1997 års beräkningar har resekostnaderna och kostnaderna för besök, övernattnings, traktamente etc. beräknats tillsammans, däremot har kostnaderna för polis och advokat skilts åt.</i>				
Resekostnader för utredande personal (polis och advokat) •	-0,6/-0,4	-3,9/-2,6	-	-
Kostnad för besök av häktade (polis och advokat) •	-1,4	-9,0	-	-
Kostnad för besök och resor (polis) •	-	-	-0,1	-0,8
Kostnad för besök och resor (advokat)•	-	-	-0,3	-2,1
Kostnad för besök och resor (åklagare) • <i>Kommentar: Efter nedläggningen reser inte åklagare för att delta vid förhör varför ingen kostnad finns för år 1997.</i>	-0,2	-1,3	-	-
Mathållning, läkare och sjuksköterska (polis) • <i>Kommentar: För år 1997 ingår dessa kostnader i kostnaderna för arrestbevakningen (jfr ovan).</i>	-0,3	-1,9	-	-
Studier (staten i övrigt) <i>Kommentar: Ingen av de tidigare anställda vid häktet i Östersund studerade under år 1997 eller beräknas börja studera under den resterande kalkylperioden.</i>	*	-1,9	-	-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 3

Pensionsersättning (staten i övrigt) <i>Kommentar: Pensionsersättningen förväntas motsvara 70 % av den tidigare lönen inklusive lönekostnadspålägg. Beräkningen bygger på den ovan beskrivna prognosen.</i>	*	-0,7	-0,4	-3,0
A-kassa och arbetsmarknadspolitiska åtgärder (staten i övrigt) <i>Kommentar: Statens förväntade utgifter har beräknats utifrån den ovan beskrivna prognosen.</i>	*	-3,6	-1,6	-6,0
Totalt nuvärde, staten i övrigt	*	-46,1/ -31,2	*	-30,8/ -25,7
SAMHÄLLSEKONOMIN				
Den uppsagda personalens alternativa sysselsättning, justering av ursprunglig personalinbesparing				
– Personal med arbete inom kriminalvården	*	0	*	0
– Personal med tidsbegränsad anställning	*	0	–	–
– Personal som studerar, kostnad	*	0	–	–
– Personal som studerar, tillkommande inbesparing	*	+0,4	–	–
– Personal med sjukbidrag eller särskild pensionsersättning <i>Kommentar: Här beräknas produktionsbortfallet (inklusive lönekostnadspålägg) för pensionärer som är yngre än 65 år och ej uppbär sjukpension. Beräkningen bygger på ovan beskrivna prognos.</i>	*	-1,1	-0,6	-4,4
– Personal med a-kassa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder <i>Kommentar: Här beräknas produktionsbortfallet (inklusive lönekostnadspålägg) för de tidigare anställda vid häktet som under kalkylperioden beräknas uppbära a-kassa eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se prognosen ovan).</i>	*	-6,0/-5,5	-2,8	-11,4

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Bilaga 3

Intagna				
– Förändrade möjligheter att träffa polis, advokat och åklagare	**	**	**	**
– Förändrade möjligheter till kontakt med anhöriga	**	**	**	**
Anhöriga				
– Förändrade möjligheter till kontakt med intagna	**	**	**	**
– Förändrade kostnader för anhöriga vid besök (resor och tid)	**	**	**	**
Trafikeffekter				
<i>Kommentar: I revisorernas tidigare rapport beräknades enbart de ökade kostnaderna för olyckor. Beräkningarna som redovisas för år 1997 bygger på Vägverkets uppgifter för olyckskostnad och miljökostnad per färdkilometer.</i>	-0,2	-1,3	-0,1	-0,8
Regionalpolitiska effekter	**	**	**	**
Totalt nuvärde, samhälls-ekonomi	*	+0,5/ +20,4	*	+16,4/ +21,5

* endast nuvärdesberäkning ** ej kvantifierat

Som framgår av tabellen finns det stora skillnader beträffande vissa beräknade belopp. Övervältringen av kostnader på andra delar av rättsväsendet blev inte så stor som revisorerna befarade i den tidigare beräkningen. Vid de olika delarna av rättsväsendet har man sannolikt anpassat verksamheten efter de rådande förhållandena. Höga kostnader för resor i kombination med minskad verksamhetsvolym har medfört att man valt att begränsa besöken till häktet.

Revisorerna gjorde i sin tidigare rapport en mer optimistisk prognos för den personal som tidigare var anställd vid häktet i Östersund än vad utfallet t.o.m. år 1997 visar. Detta har som framgått föranlett en justering av prognosen.

Den uppföljande kalkylen visar att vinsten för kriminalvården efter häktesnedläggningen fortfarande är betydande. Beräkningarna av tillkommande kostnader och avvecklingskostnader stämmer sammantaget förhållandevis väl med den ursprungliga kalkylen. Vinsten för kriminalvården är större än nettokostnaden för staten i övrigt. För staten som helhet uppkommer därmed ett positivt resultat, som emellertid är betydligt lägre än för kriminalvården. Även för samhällsekonomin visar den reviderade kalkylen ett positivt resultat, som dock uppgår till mindre än hälften av vinsten för kriminalvården. Hur nedläggningen skall bedömas i ett samhällsekonomiskt perspektiv beror

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 3

också på vilka värden som ges de poster som här inte har kvantifierats (se nedan).

Ej kvantifierade kostnader

När det gäller häktesnedläggningen har kostnaderna för färre besök av polis och åklagare och en därmed förknippad risk för dåliga utredningar inte kvantifierats. Inte heller har förhållandet att de häktade får färre besök av anhöriga samt regionalpolitiska effekter innefattats i beräkningarna ovan.

Polisen

Polismyndigheten i Östersund har inte fått utökade resurser sedan häktesnedläggningen, tvärtom har man ålagts besparingar. Det har främst inneburit färre poliser vid myndigheten. Vidare motsvarar den ökade årliga hyreskostnaden för polisen sedan man övertog häktets gamla lokaler ungefär ett års lön för två poliser eller ett flertal förhørsresor. I och med häktesnedläggningen övertog polisen bevakningen av polisarresten. Två poliser och en civilanställd sköter nu denna bevakning. Hyreskostnaden och kostnaden för arrestbevakningen motsvarar således tillsammans fyra polistjänster. Vidare tar polisens resor till häktet för att hålla förhör tid från annan polisverksamhet. Färre polistjänster innebär att volymen polisarbete blir mindre, vilket kan leda till att polisen löser färre brott. Om färre häktas och döms sjunker kostnaderna för kriminalvården. Den besparing kriminalvården gjorde genom att lägga ned häktet i Östersund är alltså delvis betingad av att polisens insatser har minskat.

När polisen ägnar mindre tid åt utredningsarbete finns det risk för att utredningarna blir sämre. Sämre utredningar leder inte enbart till inställda rättegångar utan även till att det finns risk för att brott inte klaras upp. I de fall skyldiga frias på grund av bristfälliga polisutredningar innebär även det en besparing för kriminalvården, men negativa effekter för samhället i övrigt. Samhällets kostnader för förlorat polisarbete och för risken att brott inte klaras upp är inte medräknade i sammanställningen ovan.

Besök

Polisen anger att man besöker häktade i mindre utsträckning nu än vad man gjorde när häktet fanns i Östersund. Polis, åklagare, domare och representanter för frivård menar att det leder till att utredningarna blir sämre. Om det är så att det längre avståndet innebär att utredningarna har blivit sämre och att färre brott klaras upp innebär det negativa effekter av olika slag för samhället. Enligt frivårdsmyndigheten kan lyckad kontraktsvård innebära att den dömda slutar med missbruk och brottslighet. Om utredningarna från frivården blivit sämre på grund av att frivården inte längre besöker de häktade och det leder till att färre dömda genomgår kontraktsvård får även det negativa effekter för samhället. Advokaterna menar att de inte besöker de häktade lika ofta nu som när häktet fanns i Östersund. Man menar att det resulterar i att både advokater och tilltalade är sämre förberedda för huvudförhandling.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 3

Intervjuade myndighetsrepresentanter från Östersund och Härnösand är överens om att de häktade från Östersundsområdet får färre besök av sina anhöriga än andra. Effekterna av färre besök från polis, åklagare, advokat, frivårdsmyndighet och anhöriga är inte medräknade i sammanställningen ovan.

Regionalpolitiska effekter

Regionalpolitiska kostnader har ej räknats med i ovanstående kalkyl. Dock är det inte uteslutet att det minskade antalet arbetstillfällen som nedläggningen medförde har bidragit till avflyttning från regionen.

6 Revisorernas överväganden och slutsatser

I detta avsnitt diskuterar revisorerna effekterna av häktesnedläggningen i Östersund. Revisorerna konstaterar att det inte bara är i Östersund som man har långt till närmaste häkte. Även i andra delar av landet transporteras häktade till häkten som ligger relativt långt från den ort där polisutredningen görs. I Norrbotten finns endast ett häkte och det ligger i Luleå. Bl.a. i Haparanda (13 mil från Luleå), Pajala (23 mil från Luleå), Kiruna (35 mil från Luleå) och Gällivare (25 mil från Luleå) saknar man häkte och polisen får därför sköta utredningsarbetet på i princip samma villkor som polisen i Östersund.

På de olika orterna har man inte haft häkte sedan en lång tid tillbaka, och man kan därför inte referera till något annat. Samtliga poliser på de olika orterna anser att det är opraktiskt och tidsödande att inte ha något häkte på orten. Poliserna på de mindre orterna lämnar ofta över utredningen till polisen i Luleå, speciellt vid grövre brott. Polisen i Gällivare anger att man övat upp förmågan att hålla telefonförhör. Man menar dock att användningen av telefonförhör försämrar utredningskvaliteten. Poliserna på respektive ort menar att de har dålig uppfattning om hur de häktade uppfattar situationen. De anser dock att det är bra för de häktade att vistas på ett häkte där det finns möjligheter till gemensamma aktiviteter, även om det innebär att antalet besök blir mindre.

Uppfattningarna om verkligheten går isär

Efter häktesnedläggningen i Östersund går uppfattningarna isär beträffande hur praktiska problem löses. Den mest märkbara skillnaden finns mellan representanter för berörda instanser i Östersund (polis, åklagare, domstol, advokat samt kommun) och berörda instanser i Härnösand (Kriminalvårdens regionkansli, Transporttjänsten samt häktet). Skillnaderna i uppfattningarna kan bero på att man upplever situationen på olika sätt. De kan även bero på att myndigheterna i Östersund tidigare arbetat på ett annat sätt med utredningar än myndigheter i övriga landet. Det kan ha fått som konsekvens att häktade från Östersundsområdet tidigare behandlades annorlunda jämfört med häktade från övriga landet.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

Representanter för polis, åklagare och advokater i Östersund anger att man när häktet fanns i Östersund besökte de häktade oftare än vad man gör i dag. Vid häktet i Härnösand anger man att poliser och advokater från Östersund inte besöker häktet i mindre utsträckning än vad poliser och advokater från mer närliggande städer gör. Enligt polis och åklagare i Östersund måste besök av häktade med restriktioner övervakas av någon med god kunskap om förundersökningen. Enligt representanter för häktet i Härnösand får häktade med restriktioner besök efter tillåtelse från åklagaren. Besök tillåts endast i undantagsfall, men när det sker övervakas besöken av en vårdare från häktet.

Häktet och Transporttjänsten i Härnösand anger att man i vissa fall transporterar häktade till Östersund för förhör utan att begära ersättning för detta av polisen i Östersund. Enligt polisen i Östersund kan de beställa transporter från häktet och Transporttjänsten mot ersättning men att man av ekonomiska orsaker undviker det.

Uppföljning av tidigare beräkningar

Den uppföljande kalkylen visar att vinsten för kriminalvården efter häktesnedläggningen är betydande. Jämfört med de tidigare beräkningarna har dock kostnaderna för resor blivit betydligt lägre. Myndigheterna har anpassat sig till situationen; enligt dem själva har man gjort det av ekonomiska skäl. Däremot blev flera personer arbetslösa och pensionerade än vad revisorerna tidigare räknat med. Sammantaget överensstämmer de samhällsekonomiska beräkningarna förhållandevis väl med revisorernas tidigare beräkningar.

När hänsyn tagits till de samhällsekonomiska kostnader som kvantifierats i ovanstående beräkning kvarstår en besparing till följd av häktesnedläggningen. Denna besparing var dock mindre än hälften av den besparing kriminalvården gjorde.

Hur nedläggningen skall bedömas i ett samhällsekonomiskt perspektiv beror dock även på vilka värden som ges de poster som inte har kvantifierats i beräkningarna. Dessa diskuteras nedan.

Utredningarnas kvalitet ifrågasätts

Som ovan nämnts anser representanter för olika delar av rättsväsendet i Östersund att utredningarna har blivit sämre och att det är en effekt av häktesnedläggningen. Ett stort antal häktade från Östersundsområdet försätts på fri fot under häktningsstiden eller fram till och med huvudförhandling. Som redovisats ovan är andelen försatta på fri fot från Östersundsområdet större än vad som gäller för samtliga häktade vid häktet i Härnösand. Detta kan vara en effekt av häktesnedläggningen, men även andra faktorer kan ha betydelse, exempelvis det lokala arbetssättet i Östersund.

Mindre verksamhetsvolym ger bättre lönsamhet

Polisens utgifter för förhørsresor är låga. Resekostnaderna är mindre än beräknat. Åklagaren värnar om arbetsklimatet mellan polis och åklagare och utnyttjar därför inte möjligheten att på polisens bekostnad få de häktade

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

transporterade till häktet i Östersund för förhör. Polisen har möjlighet att genom egna beslut påverka utredningarnas kvalitet. Att utgifterna för polisens resor är låga behöver i detta sammanhang inte betraktas som något uteslutande positivt. Om polisen hade utnyttjat de möjligheter som finns hade dock utgifterna blivit större och nedläggningen av häktet mindre lönsam. Utrymmet för annat polisarbete hade samtidigt blivit mindre.

Östersundspolisen har vidtagit åtgärder för att bemöta de besparingskrav som polisen ålades av regeringen år 1992. Enligt uppgift från Polismyndigheten i Östersund har man minskat utgifterna för personal, internutbildning, investeringar samt hyror för polisstationerna i länet. Polisens utökade lokal- yta i Östersund efter det att man övertog häktets gamla lokaler består som ovan nämnts bl.a. av utbildningslokaler. Polisen i Östersund har således utökat lokalytorna där undervisning kan hållas samtidigt som man minskat internutbildningen.

Den mindre volymen polisarbete som man vid polisen i Östersund fått kan främst hänföras till de besparingar man ålagts men även till de ökade kostnader man åtagit sig eller ålagts till följd av häktesnedläggningen.

Revisorernas slutsatser

Revisorernas slutsatser kan sammanfattas på följande sätt.

- Kriminalvården har gjort en vinst genom att lägga ned häktet i Östersund. Det beror främst på att det fanns överkapacitet vid häktena i både Östersund och Härnösand.
- Nedläggningen har medfört ökade kostnader för främst polisen. Ökade kostnader för hyror, arrestbevakning och resor har givit mindre utrymme för operativt polisarbete. Färre häktade har inneburit en större besparing för kriminalvården till följd av häktesnedläggningen. Det finns således ett samband mellan omfattningen av det operativa polisarbetet och besparingens storlek. Nedläggningen av häktet har delvis fått oförutsedda konsekvenser, framför allt beroende på att nedskärningar i polisverksamheten leder till bättre ekonomi för kriminalvården.
- En jämförelse med revisorernas tidigare beräkningar visar att kostnaderna för resor överskattades, medan samhällets kostnader för uppsagd personal och pensioner däremot underskattades. Efterkalkylen visar på i vissa fall väsentliga skillnader jämfört med tidigare beräkningar. Sammantaget överensstämmer revisorernas tidigare beräkningar relativt väl med de beräkningar som revisorerna redovisat ovan.
- Häktade från Östersundsområdet får inte lika ofta besök av sina anhöriga som övriga häktade. De har även sämre möjligheter att träffa sin advokat. Det långa avståndet till närmaste häkte har medfört att villkoren för polisens utredningsverksamhet har försämrats.

Nedläggningen av häktet i Östersund har således inneburit mindre polisarbete, färre besök samt risk för sämre utredningar. Revisorerna menar att effekterna för utredningskvaliteten förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Reviso-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 3

rerna har därför för avsikt att i en kommande granskning bl.a. belysa förundersökningarnas kvalitet i tre län (förstudie 1997/98:13).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 3

Sammanfattning av remissyttranden avseende nedläggningen av häktet i Östersund

Allmänna synpunkter

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Riksåklagaren	Rapporten innehåller en rad påståenden angående polis- och åklagarverksamheten i Östersund som är av intresse från tillsynssynpunkt.
Åklagarmyndigheten i Sundsvall	Om revisorerna arbetat på ett mer konventionellt sätt och informerat myndighetsledningen om arbetet hade rapporten kunnat ges mer substans. Det är svårt att bedöma det som framförs i rapporten vad beträffar utredningsarbetet och åklagararbetet.
Åklagarkammaren i Östersund	Rapporten ger en riktig bild av nedläggningens effekter.
Rikspolisstyrelsen	Rikspolisstyrelsen instämmer i allt väsentligt i revisorernas slutsatser. Överläggningar pågår med Kriminalvårdsstyrelsen om ett bättre samarbete när det gäller utnyttjandet av häkten.
Polismyndigheten i Jämtlands län	Sedan en tid tillbaka pågår ett utredningsarbete för att utarbeta ett förslag till ett rättsvårdscentrum där häkte skulle ingå som en del. En brist i utredningen är avsaknaden av analys av ett besparingsförslag beträffande det dåvarande häktet i Östersund. De jämförelser som i rapporten gjorts med mindre orter i norra Norrland och deras avstånd till närmaste häkte lämnas utan kommentar. Revisorerna har på ett tillfredsställande sätt noterat att handläggningen av häktesnedläggningen skett på ett snedvridet sätt.
Kriminalvårdsstyrelsen	Rationella och praktiska lösningar kan kompensera långa avstånd utan att kravet på rättsskipning, lagföring eller rättssäkerhet åsidosätts. Turlerna kring nedläggningen visar att samråd med rättsväsendets olika företrädare i Östersund borde ha ägt rum före nedläggningen. Regeringen har i den senaste ändringen i instruktionen för Kriminalvårdsverket (SFS 1998:18) föreskrivit att sådant samråd skall ske. Denna form av uppföljning utgör onekligen intressant läsning.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Kriminalvårdens regionkansli i Härnösand	Regionkansliet ansluter sig i allt väsentligt till vad Kriminalvårdsstyrelsen anfört i sitt yttrande. Ett par år har gått sedan häktesnedläggningen och förhållandena har stabiliserats. Man har en väl fungerande verksamhet i Härnösand som också gäller personer från Östersund.
Östersunds kommun	Nedläggningen av häktet i Östersund bör omprövas. Kriminalvårdsstyrelsen bör tillsammans med andra myndigheter i länet pröva möjligheten att finna en alternativ lösning som möjliggör häktesverksamhet i Östersund. Kriminalvårdsstyrelsen har, trots att kommunen uppvakttat regeringen, givits möjlighet att genomföra besparingar som fått negativa konsekvenser för länet. Jämförelsen med mindre orter i Norrland utan häkte saknar relevans då Östersund har ett helt annat befolkningsunderlag.
Norra avdelningen av Sveriges Advokatsamfund	Häktesnedläggningen är ett exempel på en inte acceptabel utarmning av offentlig verksamhet som äventyrar grundläggande värden i rättsmaskineriet. Samhället måste acceptera att geografiska avstånd föranleder vissa merkostnader. Häktet i Östersund bör återuppstå.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Utfallet av den samhällsekonomiska kalkylen

Revisorerna: En jämförelse med revisorernas tidigare beräkningar visar att kostnaderna för resor överskattades, medan samhällets kostnader för uppsagd personal och pensioner däremot underskattades. Efterkalkylen visar på i vissa fall väsentliga skillnader jämfört med tidigare beräkningar. Sammantaget överensstämmer revisorernas tidigare beräkningar relativt väl med de beräkningar revisorerna redovisar i den nya rapporten.

Det finns ett samband mellan omfattningen av det operativa polisarbetet och besparingens storlek. Nedläggningen har delvis fått oförutsedda konsekvenser, framför allt beroende på att nedskärningar i polisverksamheten leder till bättre ekonomi för kriminalvården. Färre häktade har inneburit en större besparing för kriminalvården till följd av häktesnedläggningen.

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Rikspolisstyrelsen	Revisorernas slutsats att nedskärningarna i polisväsendet leder till bättre ekonomi för kriminalvården lämnar utrymme för viss självkritik hos polisen. Man borde inom polisen ha kunnat påvisa de totala ekonomiska konsekvenserna för polisen på ett tydligare sätt och på så sätt givit statsmakterna ett tillfredsställande beslutsunderlag.
Polismyndigheten i Jämtlands län	Det är naturligt att Kriminalvårdsstyrelsen kan redovisa en vinst. Det kan dock inte vara departementets mening att kostnader skall övervältras på andra statliga myndigheter.
Kriminalvårdsstyrelsen	Genom att rapporten redovisar ett positivt ekonomiskt utfall för staten som helhet undanröjs den tveksamhet i detta avseende som revisorerna givit uttryck för i sin tidigare rapport.
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Revisorerna belyser i sin rapport en oacceptabel situation då man konstaterar att nedskärningar inom polisen leder till bättre ekonomi för kriminalvården.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Effekterna för kriminalvården

Revisorerna: Kriminalvården har gjort en vinst genom att lägga ned häktet i Östersund. Det beror främst på att det fanns överkapacitet vid häktena i både Östersund och Härnösand.

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Kriminalvårdsstyrelsen	Att det var ekonomiskt motiverat för kriminalvården att lägga ned häktet i Östersund var Kriminalvårdsstyrelsens ansvar. Däremot anser sig styrelsen inte ha i uppdrag att väga in statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser i ett beslutsunderlag avseende en besparingsåtgärd inom den egna myndigheten. Justitie-eministern angav i sitt interpellationssvar den 3 maj 1996, avseende nedläggningen av häktet i Östersund, att det är regeringens uppgift att väga samman alla aspekter och göra en helhetsbedömning av vad som bäst gagnar samhället i stort.

Effekterna för polis, åklagare och advokat

Revisorerna: Nedläggningen har medfört ökade kostnader för främst polisen. Ökade kostnader för hyror, arrestbevakning och resor har givit mindre utrymme för operativt polisarbete.

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Riksåklagaren	Från åklagarsynpunkt är det en fördel om häkten finns på de orter där åklagarverksamhet bedrivs.
Rikspolisstyrelsen	Kompetensen inom polisen att utföra komplicerade ekonomiska kalkyler har tidigare varit begränsad. Under senare år har man uppmärksammat att det finns anledning att höja denna kompetens. Revisorernas rapport är av stort intresse som metodologisk förebild, och därför kommer rapporten att spridas till samtliga myndigheter i polisväsendet.
Östersunds kommun	Ur ett medborgerligt perspektiv är det orimligt att operativt polisarbete och utredande insatser prioriteras bort på grund av att en annan statlig myndighet gör en besparing. Det är stötande för den allmänna rättskänslan att antalet häktade blivit färre även om det beror på att man från polisen tvingats till felaktiga prioriteringar.
Norra avdelningen av Sveriges Advokatsamfund	Poliser, advokater och åklagare tvingas till betydligt mer improduktivt arbete i varje enskilt fall, vilket utgör slöseri med tillgängliga resurser både i det enskilda ärendet och totalt sett eftersom färre ärenden kan hantearas.

Transporter

Det långa avståndet till närmaste häkte har medfört att villkoren för polisens utredningsverksamhet har försämrats.

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Åklagarkammaren i Östersund	Det ökade antalet transporter är negativt för utrednings säkerheten.
Polismyndigheten i Jämtlands län	Transporter av häktade till Härnösand och i vissa fall till Umeå, Gävle och Falun är inte försvarbart från mänsklig och social synpunkt eller från miljösynpunkt.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Länsstyrelsen i Jämtlands län	Resurser som går till transport av häktade borde användas för bättre utredningar.
Östersunds kommun	Ur ett långsiktigt miljöperspektiv är det orimligt med transporter till Härnösand, Gävle, Falun och Umeå.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

De häktades situation

Revisorerna: Häktade från Östersundsområdet får inte lika ofta besök av sina anhöriga som övriga häktade. De har även sämre möjligheter att träffa sin advokat. Det långa avståndet till närmaste häkte har medfört att villkoren för polisens utredningsverksamhet har försämrats.

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Kriminalvårdsstyrelsen	De minskade möjligheter häktade från Östersundsområdet har att träffa anhöriga kompenseras av de vidgade möjligheter till gemensamhet som Härnösandshäktet kan erbjuda.
Östersunds kommun	Nedläggningen har inneburit en större isolering från närsamhället för de häktade.
Norra avdelningen av Sveriges Advokatsamfund	För såväl samhället som den häktade är det viktigt att utredningen i samband med häktning kan ske genom direktkontakt med den häktade.

Utredningarnas kvalitet och rättssäkerheten

Nedläggningen av häktet i Östersund har inneburit mindre polisarbete, färre besök samt risk för sämre utredningar. Revisorerna menar att effekterna för utredningskvaliteten förtjänar fortsatt uppmärksamhet.

Remissinstans	Särskilda kommentarer
Åklagarmyndigheten i Sundsvall	Utredningskvaliteten förtjänar fortsatt uppmärksamhet. Det kan finnas problem i utredningsarbetet och i åklagararbetet som kräver en närmare analys.

Åklagarkammaren i Östersund	Frågan om förundersökningarnas kvalitet bör förtydligas. I formell mening uppfyller utredningarna de krav som kan ställas. Det minskade antalet förhör med den häktade medför dock risk för att man inte kommer lika långt i utredningen. Vid återkommande förhör är det inte ovanligt att man lyckas utreda brott där man från början inte hade några riktade misstankar. Detta förekommer inte alls i samma utsträckning när huvuddelen av förhören med den misstänkte sker före häktningsförhandlingen.
Kriminalvårdsstyrelsen	Att häktade från Östersundsområdet skulle försättas på fri fot i större utsträckning än övriga intagna vid häktet i Härnösand och att det skulle tyda på att utredningarna blivit sämre sedan häktesnedläggningen ifrågasätts. Andelen häktade från Östersundsområdet vid häktet i Härnösand uppgår endast till 24 %.
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Nedläggningen av häktet kan vara ekonomiskt försvarbar för Kriminalvårdsstyrelsen. Den medför dock en så väsentlig försämring av rättssäkerheten att beslutet måste omprövas.
Östersunds kommun	Från rättssäkerhetssynpunkt är det lika allvarligt när bristen i utredningskvaliteten leder till ett frikännande som när omständigheter som talar till den tilltalades favör inte kommer fram. Det minskade antalet resor leder till brister i utredningarna och sämre rättssäkerhet för samhället och den enskilde.
Norra avdelningen av Sveriges Advokatsamfund	Vid en samlad bedömning medför nedläggningen av häktet en oacceptabel försämring av rättsverksamheten i Jämtlands län. Särskilt allvarliga är de påtalade försämringarna av utredningskvaliteten och försvararnas minskade möjligheter att träffa sina klienter.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 4

Innehållsförteckning

1. Revisoreernas granskning.....	1
2. Revisoreernas överväganden och förslag	2
2.1 Kvalitet och tillsyn.....	2
2.1.1 Förundersökningarnas kvalitet	2
2.1.2 Kvalitetsmått	3
2.1.3 Tillsyn	4
2.1.4 Revisorererna	5
2.2 Kvalitetshöjande åtgärder för polisens verksamhet.....	6
2.2.1 Förstärkt utbildning	6
2.2.2 Närpolisens arbetsformer	6
2.2.3 Problemorienterat arbetssätt	7
2.2.4 Revisorererna	8
2.3 Kvalitetshöjande åtgärder för åklagarnas verksamhet.....	9
2.3.1 Samverkan mellan åklagarkamrar och tingsrätter	9
2.3.2 Åklagarnas arbetsformer	10
2.3.3 Revisorererna	11
2.4 Rättsväsendets ekonomi.....	12
2.5 Bedömningar av effekter av organisationsförändringar	13
3. Revisoreernas förslag	16
Bilaga 1	
Förord.....	19
Sammanfattning.....	20
Granskningen.....	20
Förslag	21
Granskningens bakgrund och inriktning.....	23
Syfte och metoder	23
Avgränsningar.....	23
Rapportens uppläggning	24
Del 1 Rättsväsendet i reformer och siffror.....	25
Är rättsväsendet en enhet?	25
Omorganisationer inom rättsväsendet.....	25
Rättsväsendets ekonomi.....	26
Något om rättsväsendets produktivitet.....	28
Polisväsendet	28
Polisens mål	29
Poliserna och de civilanställda.....	29
Organisation.....	34
Polisens ekonomi	40
Resultatmodellen	43
Åklagarväsendet	45
Åklagarväsendets mål	46
Åklagarna och administratörerna	46
Åklagarväsendets organisation	47
Ekobrottsmyndigheten	49

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Åklagarväsendets ekonomi	50
Åklagarväsendets prestationer	53
Metodutveckling	56
Gemensam informationsförsörjning.....	58
Tingsrätterna.....	59
Tingsrätternas placering.....	59
Omorganisation av domstolsväsendet.....	59
Tingsrätternas arbete.....	60
Häkten	62
Del 2 Rättsväsendet i tre län	64
Polisväsendet	64
Åklagarväsendet.....	74
Tingsrätterna	85
Del 3 Förundersökningarnas kvalitet	87
Går det att mäta rättsväsendets prestationer?	88
Från anmälan till dom	89
Revisorernas undersökning	93
Vad anser de som berörs av förundersökningarna?.....	98
Del 4 Revisorernas överväganden och förslag.....	105
Medelsförbrukningen.....	105
Omorganisationer.....	106
Polisens synlighet	107
Förundersökningarnas kvalitet.....	108
Rättsväsendets prestationer	109
Organisationens betydelse för prestationerna	110
Rättsväsendets samverkansformer	110
Revisorernas förslag.....	112
Referenser.....	114
Intervjuer.....	114
Litteratur och annat skriftligt material	115

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden avseende organisationsförändringar inom rättsväsendet	122
Allmänna synpunkter	122
Revisorernas överväganden	123
Revisorernas förslag.....	131

Bilaga 3

Förord.....	139
Sammanfattning.....	140
1 Häktet i Östersund	141
Uppgifter om häktet i Östersund.....	141
2 Riksdagens revisorers rapport.....	142
3 Östersundsperspektivet	142
De gamla häkteslokalerna	143
Resor.....	143
Transporterna	144

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Utredningarna	144
Det rättsliga förfarandet	145
De häktades situation	145
Övrigt.....	146
4 Härnösandsperspektivet.....	146
Häktet i Härnösand	146
Transporttjänsten	147
Kriminalvårdens regionmyndighet.....	148
5 Sammanställning av ekonomiska effekter	148
Engångskostnader och engångsbesparingar	148
Ekonomiska effekter år 1997	149
Riksdagens revisorers tidigare rapport – en jämförelse av resultat ...	151
Ej kvantifierade kostnader	157
6 Revisorernas överväganden och slutsatser.....	158
Revisorernas slutsatser.....	160

Bilaga 4

Sammanfattning av remissyttranden avseende nedläggningen av

häktet i Östersund	137
Allmänna synpunkter	161
Utfallet av den samhällsekonomiska kalkylen	162
Effekterna för kriminalvården.....	163
Effekterna för polis, åklagare och advokat.....	164
Transporter.....	164
De häktades situation	165
Utredningarnas kvalitet och rättssäkerheten	165

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**