

Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott

Ds 2025:20



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1329-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1330-9 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	7
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete	10
1.3 Förslag till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)	11
1.4 Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710).....	12
1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)	13
1.6 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål.....	14
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.	15
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare	17
2 Ärendet	19
3 Rätten att vidta brottsutredande åtgärder	21

3.1	Arbetsfördelningen mellan polismän och civilanställda i Polismyndighetens utredningsverksamhet	21
3.2	En betydande del av brottsutredningarna initieras av civilanställda.....	22
3.3	Utredning under en förundersökning m.m.	23
3.4	Utredning innan förundersökning inletts.....	25
4	Rätt även för vissa civilanställda att vidta utredningsåtgärder innan förundersökning inletts	27
4.1	Rätten för civilanställda att hålla förhör och vidta utredningsåtgärder utvidgas.....	27
4.2	Primärutredningsåtgärder ska rapporteras.....	36
4.3	Följdändringar och redaktionella ändringar.....	37
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	39
6	Konsekvensbeskrivning.....	41
6.1	Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet.....	41
6.2	Ekonomiska konsekvenser.....	42
6.3	Konsekvenser för enskilda	43
6.4	Övriga konsekvenser.....	44
7	Författningskommentar	45
7.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	45
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.....	47
7.3	Förslaget till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)	48
7.4	Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)	48

Sammanfattning

En polisman får på eget ansvar vidta vissa brottsutredande åtgärder innan förundersökning har inletts (s.k. primärutredning). I denna promemoria föreslås att rätten att vidta sådana åtgärder även ska gälla andra särskilt utsedda civila tjänstemän vid Polismyndigheten. Förslaget medför att dessa tjänstemän även kommer få genomföra förenklade utredningar enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken. Genom förslagen kommer Polismyndighetens utredningsverksamhet effektiviseras. Förslagen bedöms därmed kunna frigöra resurser hos Polismyndigheten, vilket innebär att polismän kan ägna sig åt uppgifter där det finns ett större behov av polisiär kompetens. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 3 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

3 §¹

Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. En förundersökning inleds även genom att en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap., om inte

1. 22 § är tillämplig,

2. ett föremål tas i beslag för att det skäligen kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 12 § brottsbalken om förverkande av särskilda brottsverktyg, eller

3. förutsättningarna för rapportertergift enligt 9 § andra stycket polislagen (1984:387), 3 kap. 18 § andra stycket kustbevakningslagen (2019:32) eller 2 kap. 9 § tullbefogenhetslagen (2024:710) är uppfyllda. *Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel*

3. förutsättningarna för rapportertergift enligt 9 § andra stycket polislagen (1984:387), 3 kap. 18 § andra stycket kustbevakningslagen (2019:32) eller 2 kap. 9 § tullbefogenhetslagen (2024:710) är uppfyllda.

¹ Senaste lydelse 2024:784.

beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också uppdra åt en polisman eller en annan anställd vid Polismyndigheten att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Det som i denna balk föreskrivs om Polismyndigheten gäller för Säkerhetspolisen då den leder förundersökning eller biträder åklagare i en förundersökning.

Innan förundersökning hunnit inledas, får en polisman hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Detsamma gäller i fall där förundersökning inletts

genom en polismans användning av tvångsmedel.

3 a §

Innan en förundersökning har hunnit inledas får en polisman, eller en annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har utsett, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Detsamma gäller i fall där förundersökning inletts genom en polismans användning av tvångsmedel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

Härigenom föreskrivs att 4 b kap. 6 § lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 b kap.

6 §²

Vid utförande av uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel har en finsk polisman samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387) och de befogenheter som en svensk polisman har att

1. verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare i enlighet med bestämmelserna i 24–28 kap. rättegångsbalken,
2. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § *fjärde stycket* och 6 § *3 a §* och 6 § rättegångsbalken,
2. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 a § och 6 § rättegångsbalken,
3. beordra en person att medfölja till förhör och ta med honom eller henne till förhöret enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken,
4. omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och besluta om kroppsvisitation enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken,
5. gripa någon enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken,
6. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken,
7. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken,
8. göra en husrannsakan enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken,
9. göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken,
10. besluta om kroppsvisitation samt hålla kvar eller ta med den som ska kroppsvisiteras enligt 28 kap. 13 och 13 a §§ rättegångsbalken, och
11. omhänderta en person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

² Senaste lydelse 2024:1259.

1.3 Förslag till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 4 § kustbevakningslagen (2019:32) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §

Innan en förundersökning har hunnit inledas har en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brott som omfattas av den direkta brottsbekämpningen.

Innan en förundersökning har hunnit inledas har en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brott som omfattas av den direkta brottsbekämpningen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 6 § tullbefogenhetslagen (2024:710) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

6 §

En tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brott. De åtgärder som vidtagits ska så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökningen om brottet.

En tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brott. De åtgärder som vidtagits ska så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökningen om brottet.

Det som föreskrivs i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om rätt för en polisman att uppmana någon att följa med till förhör och att ta med någon till förhör gäller även för en tulltjänsteman.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förundersökningskungörelsen (1947:948)

Härigenom föreskrivs att det i förundersökningskungörelsen (1947:948) ska införas en ny paragraf, 3 c §, av följande lydelse.

3 c §

En anställd vid Polismyndigheten som inte är polisman och som vidtagit utredningsåtgärder innan förundersökning har hunnit inledas, ska så snart som möjligt anmäla de vidtagna åtgärderna till den som har rätt att leda förundersökning om brottet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till förordning om ändring i kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål

Härigenom föreskrivs att 1 § kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Den som hörs under en förundersökning i brottmål eller enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken kan få ersättning av allmänna medel enligt förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

1 §³

Den som hörs under en förundersökning i brottmål eller enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken kan få ersättning av allmänna medel enligt förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2016:86.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m.

Häri genom föreskrivs att 6 § förordningen (1982:805) om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §⁴

Resersättning, traktamente och ersättning för tidsspillan får tillerkännas

1. vittne,
2. sådan sakkunnig vid allmän domstol som inte har utsetts av rätten,
3. målsägande som ska höras i brottmål i anledning av åklagarens talan,
4. vårdnadshavare eller annan som ska höras enligt 26 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och vårdnadshavare som ska höras enligt 21 kap. 1 § rättegångsbalken,
5. den som förordnats till särskild personutredare enligt 3 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. och som ska höras vid allmän domstol,
6. förtroendeman enligt 4 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. som ska höras vid allmän domstol,
7. den som ska höras under en förundersökning i brottmål eller enligt 23 kap. 3 § *fjärde stycket* rättegångsbalken,
7. den som ska höras under en förundersökning i brottmål eller enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken,
8. den som, utan att vara part, ska höras enligt utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar,
9. den som, utan att vara part, ska höras enligt lagen (1973:188) om arrende- och hyresnämnder,

⁴ Senaste lydelse 2022:713.

10. den som medverkar vid en utredning enligt 6 § lagen (1988:609) om målsägandebiträde, 17 § rättshjälpslagen (1996:1619) eller 4 § lagen (1996:1620) om offentligt biträde,

11. den som, utan att vara sökande, på kallelse av inskrivningsmyndigheten har inställt sig för att höras vid ett lagfarts-sammanträde eller sammanträde enligt 19 kap. 16 § jordabalken,

12. den som, utan att vara sökande, på kallelse av registermyndigheten har inställt sig för att höras vid ett sammanträde enligt 2 kap. 21 § sjölagen (1994:1009),

13. den som, utan att vara part, ska höras under en utredning som avses i 9 § andra stycket lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

14. den som, utan att vara part, ska höras inför Nämnden mot diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567),

15. tredje man som ska höras inför Kronofogdemyndigheten enligt 2 kap. 11 § utsökningsbalken,

16. den som, utan att vara sökande, på kallelse av inskrivningsmyndigheten har inställt sig för att höras vid ett sammanträde enligt 22 § förordningen (2005:142) om inskrivning av rätt till luftfartyg.

Ersättning till vittne lämnas även i fall som avses i 36 kap. 8 § rättegångsbalken.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare

Härigenom föreskrivs att 12 § förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Om anmälan görs eller frågan om att inleda förundersökning uppkommer vid en region eller annan enhet inom Polismyndigheten än Avdelningen för särskilda utredningar eller vid en annan myndighet, ska sådana åtgärder som anges i 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken vidtas där anmälan har gjorts eller frågan uppkommit.

Om *en* anmälan görs eller frågan om att inleda förundersökning uppkommer vid en region eller *en* annan enhet inom Polismyndigheten än Avdelningen för särskilda utredningar eller vid en annan myndighet, ska sådana åtgärder som anges i 23 kap. 3 a § rättegångsbalken vidtas där anmälan har gjorts eller frågan uppkommit.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Ärendet

Polismyndigheten gav i maj 2019 in en skrivelse till Justitiedepartementet med begäran om ändringar i rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948). Syftet med begäran är att särskilt utsedda civilanställda ska få samma rätt som polismän att vidta brottsutredande åtgärder innan förundersökning har inletts. Denna promemoria har tagits fram inom Justitiedepartementet med anledning av Polismyndighetens begäran.

3 Rätten att vidta brottsutredande åtgärder

3.1 Arbetsfördelningen mellan polismän och civilanställda i Polismyndighetens utredningsverksamhet

En central del i Polismyndighetens uppdrag är att utreda brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen [1984:387]). Vid Polismyndigheten arbetar cirka 40 000 medarbetare, varav cirka 24 000 är poliser. Övriga medarbetare är civilanställda och arbetar bl.a. med utredningar, forensik, personalutveckling, juridik, ekonomi och it. Polismyndighetens utredningsverksamhet bedrivs av såväl polismän som civilanställd personal med annan kompetens.

En polisman är enligt 4 § polislagen tjänsteman vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Polisförordningen (2014:1104) innehåller i 2 § första stycket en uppräknning av vilka som har behörighet som polisman. Den som är polisman har särskilda befogenheter. Som exempel kan nämnas att en polisman har rätt att gripa personer och i vissa fall använda våld för att genomföra tjänsteåtgärder. För anställning som polisman krävs bl.a. svenskt medborgarskap och obligatorisk grundutbildning vid polisprogrammet.

Det finns inte någon definition för vad som avses med en civilanställd. De civilanställda vid Polismyndigheten har också olika utbildning och bakgrund beroende på vilken funktion de har i verksamheten. Ungefär 2 400 av de civilanställda arbetar som utredare och 850 som operatörer. I denna grupp finns även anställda utan högskoleutbildning som har kompetensutvecklats internt inom Polismyndigheten. Civilanställda som arbetar inom utredningsverksamheten eller med att ta emot anmälningar har inte samma befo-

genheter som polisman men utför i dag flera uppgifter som också utförs av polisman, t.ex. att hålla förhör inom förundersökningar.

Inom utredningsprocessen arbetar framför allt förundersökningsledare, utredare och tekniker. De allra flesta beslut om att vidta en åtgärd fattas av förundersökningsledaren medan utredare och tekniker verkställer besluten. Såväl utredare som tekniker kan i dag vara poliser eller civila. En del av utredningsverksamheten hanteras också vid den ingripande verksamheten. Inom den ingripande verksamheten arbetar endast poliser.

Behovet av att i ökad omfattning kunna använda personal med annan kompetens än den som polisman har, har uppmärksammats i flera sammanhang (se t.ex. SOU 2003:114 s. 290 ff., SOU 2008:39 s. 105 och prop. 2013/14:232 s. 24 ff.). Civilanställda har genom åren fått utökade befogenheter. Under år 2015 infördes en rätt för civilanställda som myndigheten utsett att hålla förhör med den som varit anhållen i sin frånvaro och anträffats eller med den som gripits (prop. 2013/14:232 s. 27 f.). Vid samma tillfälle infördes en rätt för civilanställda att lämna information om förenklad delgivning och att besluta om förverkande i vissa fall (prop. 2013/14:232 s. 29 ff. och s. 34 f.). Civilanställda har sedan år 2024 rätt att biträda åklagare vid genomförandet av utredningar om självständigt förverkande (prop. 2023/24:144 s. 302 f.). Som skäl för dessa reformer framhöll regeringen bl.a. att ytterligare befogenheter för utredare som inte är polismän skulle göra det möjligt att effektivisera och höja kvalitén i utredningsverksamheten eftersom myndighetens utredare då skulle kunna utnyttjas mer flexibelt (prop. 2013/14:232 s. 26 och prop. 2023/24:144 s. 303).

3.2 En betydande del av brottsutredningarna initieras av civilanställda

Uppgifter om brott kommer till Polismyndighetens kännedom på olika sätt, t.ex. genom brev, telefonsamtal eller genom att polisen själv upptäcker ett brott. Ett av de vanligaste sätten som ett brott kommer till Polismyndighetens kännedom är genom att någon gör en anmälan via polisens telefonnummer 114 14 eller genom polisens hemsida. En anmälan som kommer in till Polismyndigheten genom

114 14 eller via polisens hemsida handläggs vid Polisens kontaktcenter (PKC). Vid PKC arbetar cirka 850 operatörer, fördelade på separata verksamhetsställen hos de sju polisregionerna. Merparten av operatörerna är civilanställda. Deras huvudsakliga uppgift är att upprätta brottsanmälningar och ta emot tips.

Civilanställda saknar i dag rätt att vidta brottsutredande åtgärder vid anmälningsupptagningen när det inte pågår en förundersökning. Som framgår av nästföljande avsnitt har de vissa brottsutredande befogenheter inom en pågående förundersökning.

3.3 Utredning under en förundersökning m.m.

Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Beslut att inleda förundersökning ska enligt huvudregeln i rättegångsbalken fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. En förundersökning inleds även genom att en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. Från det sistnämnda fallet finns vissa särskilt angivna undantag. (Se 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken).

Även om huvudregeln är att brott ska utredas genom förundersökning, kan i vissa fall en brottsutredning ske i andra former utan att en förundersökning behöver inledas. Ett exempel på detta är s.k. förenklad utredning som regleras i 23 kap. 22 § rättegångsbalken. En förutsättning för att en förenklad utredning ska kunna användas är att det föreligger tillräckliga skäl för åtal och brottet inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. En förenklad utredning används främst vid enkla bötesbrott som kan utredas direkt på platsen för ett ingripande. Vid rättegångsbalkens tillkomst framhölls att förenklad utredning var avsedd att tillämpas på fall där det var helt klart vem som var gärningsman och någon särskild utredning inte krävdes. Vid förenklade utredningar ställs lägre krav på dokumentationen av utredningsarbetet och det finns inte något krav på att den misstänkte ska få del av utredningen enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken. Det räcker att den rapporterande tjänstemannen antecknar det väsentliga i den misstänktes utsaga och den misstänkte behöver inte granska den (24 § förundersöknings-

kungörelsen). Det bör framgå om den misstänkte erkänner eller förnekar brott (25 § förundersökningskungörelsen). Den utredning som lämnas till åklagaren måste fortfarande innehålla tillräckliga uppgifter för att åklagare ska kunna väcka åtal eller utfärda strafföreläggande (prop. 1994/95:23 s. 74 f.). Den misstänkte måste bli underrättad om misstanken (JO dnr 2569-1996). Användningen av tvångsmedel är begränsad vid förenklade utredningar. Det är endast möjligt att besluta om beslag och penningbeslag enligt reglerna i 27 kap. rättegångsbalken. Tvångsmedelsbeslut får endast fattas av undersökningsledare, polisman eller åklagare (27 kap. 4 § rättegångsbalken). Det är inte reglerat vem som får genomföra en förenklad utredning. Av förarbeten framgår dock att det tillkommer polisman att självständigt besluta om en sådan utredning (NJA II 1969 s. 676).

Det normala förfarandet för att utreda brott är alltså genom förundersökning. Gärningsmannen behöver inte vara känd för att en förundersökning ska inledas, men det ska finnas en misstanke om ett brott. Enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken är syftet med förundersökningen att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal. Ett sekundärt syfte med förundersökningen är att bereda målet på ett sådant sätt att bevisningen vid en huvudförhandling kan presenteras i ett sammanhang.

En förundersökning leds oftast av Polismyndigheten eller av åklagare. Åklagare ska leda förundersökningen när någon är skäligen misstänkt för brott, om inte brottsutredningen är av enkel beskaffenhet. Åklagare ska dock alltid leda en förundersökning när det är påkallat av särskilda skäl. (23 kap. 3 § första stycket 3 andra och tredje meningen rättegångsbalken).

I fråga om Polismyndigheten krävs, enligt 8 § polisförordningen (2014:1104), ett särskilt förordnande för den som ska leda förundersökning. Ett sådant får enligt samma paragraf endast ges till särskilt kvalificerade beslutsfattare som har den utbildning, kompetens och erfarenhet som krävs.

Inom en förundersökning har polisman och civilanställda befogenhet att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder (jfr 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken, 24 kap. 8 § rättegångsbalken, 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen, och prop. 2013/14:232 s. 27 f. och 31 f.).

3.4 Utredning innan förundersökning inletts

Innan förundersökning hunnit inledas får en polisman trots att han eller hon själv inte är behörig att inleda förundersökning, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen, s.k. primärutredning (23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken).

I de ursprungliga förarbetena till bestämmelsen om primärutredning framhölls att det ofta förekommer dröjsmål under utredningen av brott som medför betydande olägenheter. Som exempel angavs att det efter lång tid är svårare att få ett händelseförlopp klarlagt och att det är påfrestande för den misstänkte att behöva vänta länge innan hans sak blir prövad. Dröjsmålen bedömdes till stor del bero på den ökande arbetsbördan inom rättsväsendet. Denna kunde enligt departementschefen endast i begränsad omfattning mötas av personalförstärkningar. Det ansågs därför viktigt att se till att tillgänglig personal utnyttjades effektivt. Vidare framhölls att det för att en förundersökning ska kunna bedrivas effektivt ofta är nödvändigt att utredningen kan påbörjas i nära samband med brottets begående, eftersom en sådan ordning sparar tid och arbete för utredningspersonalen och bidrar till att utredningen bedrivs skyndsamt. De utredningsåtgärder som enligt departementschefen främst kunde komma i fråga för sådan utredning var platsundersökning och förhör med parter och vittnen som kan ske i nära anslutning till att brottet begåtts. I förarbetena framhölls att befogenheten var avsedd för utredning som skedde i nära samband med brottet och främst på brottsplatsen. (Se prop. 1969:114 s. 30 f. och 45).

Enligt bestämmelsens ursprungliga lydelse fick endast åtgärder som inte kunde uppskjutas utan olägenhet vidtas. Det kravet avskaffades i mitten på 1990-talet, då bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse. I förarbetena till den ändringen framhölls bland annat att bestämmelsen hittills ansetts ge uttryck för en möjlighet snarare än en skyldighet att vidta utredningsåtgärder i detta skede, att det kunde ifrågasättas om inte en polisman i större utsträckning än vad som ditills varit fallet borde göra den utredning som lämpligen kan ske i anslutning till att ett brott har begåtts och att det från såväl utredningssynpunkt som för att påskynda förfarandet finns mycket att vinna med att möjliga utredningsåtgärder genomförs i nära anslutning till brottet. Den allmänna uppfattningen inom

polisen var att en stor del av arbetet gick ut på att vidta utredningsåtgärder som utan större svårighet skulle kunnat ha vidtagits i direkt anslutning till brottet, vid ingripandet eller vid anmälningsupptagningen. Bestämmelsen ändrades därför till sin nuvarande lydelse, som innebär att samtliga åtgärder som är av betydelse för utredningen och som det finns förutsättningar att genomföra ska vidtas. (Se prop. 1994/95:23 s. 78 och 119 samt SOU 1992:61 s. 373).

Rätten att vidta utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken framstår alltså numera som relativt vid. Bestämmelsen är dock en undantagsbestämmelse som enligt sin ordalydelse endast gäller innan förundersökning hunnit inledas. Av förarbetena framgår att den avgränsningen är avsedd att markera att befogenheten att vidta åtgärder endast gäller inledningsskedet av en utredning då polismannen arbetar utan behörig förundersökningsledare (prop. 1969:114 s. 34 och prop. 1994/95:23 s. 78). Bestämmelsen ger inte polisman rätt att vidta åtgärder som innebär någon form av tvång.

Under 2024 gjordes ett tillägg i bestämmelsen om primärutredning. Av 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken framgår det numera även att polisman som inleder en förundersökning genom användning av tvångsmedel har rätt att fortsätta vidta primäråtgärder. Tillägget syftade till att förtydliga att polismän, som inte får besluta hur en förundersökning ska bedrivas, ändå har rätt att på eget ansvar företa vissa nödvändiga utredningsåtgärder (prop. 2023/24:132 s. 350 f. och 517).

4 Rätt även för vissa civilanställda att vidta utredningsåtgärder innan förundersökning inletts

4.1 Rätten för civilanställda att hålla förhör och vidta utredningsåtgärder utvidgas

Förslag: Rätten att hålla förhör och vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts ska utvidgas till att även omfatta civilanställda som Polismyndigheten utsett.

Skälen för förslaget

Brottsutredningar som handläggs av civilanställda kan effektiviseras

Det är i dag endast polismän som får hålla förhör och vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts (23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken). Regeringen har tidigare ansett att civilanställdas befogenheter inte bör utökas till att omfatta en rätt att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts (prop. 2013/14:232 s. 32 f.). Det framhölls bl.a. att Polismyndigheten genom insatser borde kunna öka kvaliteten i anmälningssupptagningen och därigenom skapa förutsättningar för en mer effektiv utredningsverksamhet.

Brottsutvecklingen i samhället ställer nya krav och innebär förändrade utmaningar för polisen. Inte minst gäller det den grova organiserad brottsligheten och en förskjutning av brottsligheten till nya brottsplatser i den digitala miljön. För att utredningsverksamheten ska fungera effektivt är det av vikt att kontinuerligt

utveckla arbetsmetoder och ta tillvara på den kompetens som finns hos Polismyndigheten.

Polismyndigheten har i en skrivelse till Justitiedepartementet hemställt om att 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken ska ändras så att även andra tjänstemän vid Polismyndigheten än de som är polismän ska kunna hålla förhör och vidta utredningsåtgärder innan förundersökning har hunnit inledas. Polismyndigheten har som skäl bland annat anfört att den nuvarande ordningen där civilanställda inte har sådan rätt medför extra arbetsmoment och ett ineffektivt arbetsflöde i flera verksamheter inom myndigheten där civilanställd personal arbetar, t.ex. vid receptioner på polisstationer och vid polisens kontaktcenter (PKC). En stor andel av anmälningarna som kommer in till Polismyndigheten hanteras av operatörer vid PKC, där den absoluta merparten av operatörerna är civilanställda. Utöver att upprätta anmälningar och ta emot tips, genomför operatörerna vid PKC också inledande brottsutredande åtgärder, exempelvis genom att hålla målsägande- och vittnesförhör per telefon, inhämta fotografier och filmer. För de civilanställda operatörerna gäller emellertid att sådana åtgärder endast kan vidtas efter att en förundersökningsledare har beslutat att inleda förundersökning.

Den nuvarande ordningen medför att en operatör som svarar på inkommande telefonsamtal och upprättar brottsanmälningar ofta får del av mer information än vad som krävs för att upprätta själva anmälan. Operatören behöver ofta också ställa frågor till anmälaren för att få rätt information för att kunna upprätta anmälan. Eftersom de civilanställda operatörerna i detta skede inte får hålla något förhör, dokumenteras de övriga uppgifter som operatören får del av men som inte behövs i anmälan inte i ett förhör. Uppgifterna kan i stället vid behov dokumenteras i en separat promemoria. När operatören fått tillräcklig information för att kunna upprätta en anmälan pausas eller avslutas samtalet med anmälaren och ärendet föredras för tillgänglig förundersökningsledare som beslutar om förundersökning ska inledas. I de flesta fall avslutas samtalet med inringaren, varpå en anmälan upprättas och skickas till en förundersökningsledare. I de fall förundersökning inleds måste sedan uppgifter från anmälaren inhämtas på nytt genom ett inledande förhör. Ofta sker detta genom att operatören ringer tillbaka till inringaren eller återupptar samtalet som pausats och håller förhöret

per telefon. Inringaren behöver då normalt berätta samma sak igen, för samma operatör. Ibland ges i stället direktiv till en ny operatör som har att kalla olika personer till förhör, däribland den person som gjort anmälan och fanns tillgänglig per telefon vid anmälnings-tillfället.

Det nuvarande arbetssättet medför dubbelarbete, onödig tids-åtgång och att civilanställda operatörer behöver lägga arbetstid på sådant som skulle ha kunnat lösas redan vid den första kontakten med PKC. Förfarandet kan också leda till att uppgifterna som nedtecknats i en promemoria senare i förhör beskrivs eller dokumenteras på ett något annat sätt varpå det följer en risk att skillnaden används för att ifrågasätta uppgifternas bevisvärde. En ytterligare tänkbar risk är att uppgifter som lämnats vid anmälan men som inte dokumenterats i någon mån förändras eller inte nämns eftersom uppgiftslämnaren vet att han eller hon redan har lämnat uppgifterna tidigare.

Polismyndigheten bedömer att det skulle innebära en tidsvinst om ca 12 000 timmar fördelat på ca 48 000 telefonförhör per år om civilanställda, i stället för med nuvarande ordning med dubbelarbete, kunde få hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder inom ramen för förfarandet med primärutredning. Det skulle också leda till kortare svarstider hos 114 14 och väsentligt förkorta den totala genomströmningstiden för ärendet.

De problem som Polismyndigheten förde fram 2013 i prop. 2013/14:232 s. 32 f., om svårigheterna som uppstår vid anmälnings-upptagningen när civila inte har rätt att genomföra inledande brotts-utredande åtgärder, kvarstår fortfarande. Vidare har JO vid senare granskningar som gällt Polismyndighetens tillgänglighet via 114 14 framhållit att det är ett angeläget samhällsintresse att enskilda kan komma i kontakt med polisen inom rimlig tid (JO dnr 9929-2022 m.fl. och 2683-2023).

Civilanställda har rätt att hålla förhör under förundersökning

Av 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken framgår alltså att rätten att hålla förhör innan förundersökning har inletts i dag endast tillkommer polisman. Civilanställd personal hos Polismyndigheten får därmed inte hålla förhör i detta skede. När förundersökning väl

har inletts finns emellertid, vad gäller just rätten att hålla förhör i brottsutredningen, inget författningsmässigt krav på att vara polisman. Tidigare gällde, enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken, att det inledande förhöret med den som varit anhållen i sin frånvaro och anträffats eller som gripits utan ett föregående anhållningsbeslut endast fick hållas av åklagare eller en polisman. I syfte att möjliggöra för civilanställda att hålla sådana förhör utvidgades den rätten dock, genom ändringar som trädde i kraft i januari 2015, till att även gälla annan anställd vid Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten som myndigheten har utsett (prop. 2013/14:232 s. 27 f.). En polisman har till skillnad från en civilanställd rätt att besluta om att förelägga den som ska förhöras vid vite och utföra kroppsvisitation i samband med förhör (23 kap. 6 a andra stycket och 9 a §§ andra stycket rättegångsbalken). I övrigt har civilanställda samma möjligheter att hålla förhör under förundersökning som en polisman. Att hålla förhör är också en av de vanligaste arbetsuppgifterna för en civilanställd som arbetar med utredningar eller med att ta emot anmälningar.

Civilanställda har rätt att vidta vissa utredningsåtgärder under förundersökning

När förundersökningen leds av åklagaren, får denne anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också ge i uppdrag åt en polisman att genomföra vissa uppgifter som hör till förundersökningen, om det är lämpligt (23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). I lagtexten nämns inte civilanställd personal. Bestämmelsen har dock sedan länge tillämpats så att åklagaren kan och också regelbundet lämnar uppdrag till civilanställd personal inom polisen (SOU 2003:114 s. 310, prop. 2013/14:232 s. 31 och Ds 2013:64 s. 201). Regeringen har vid två tillfällen ansett att det inte behövs någon ändring i rättegångsbalken för att civilanställda skulle kunna tas i anspråk för enklare uppgifter i utredningen (prop. 1969:114 s. 36 och prop. 2013/14:232 s. 31 f.). Civilanställda har i dag alltså en möjlighet att inom förundersökning och på uppdrag av åklagare vidta vissa åtgärder som hör till förundersökningen. Det kan handla om att samla in bevisning på olika sätt, t.ex. inhämta övervakningsfilmer, fotografier, konto-utdrag, journaler m.m.

När förundersökningen leds av en förundersökningsledare vid Polismyndigheten har det i princip överlämnats till den myndigheten att avgöra vilken organisationsenhet som ska ha en viss uppgift. Sådana avgöranden kan komma till uttryck i arbetsordningen eller i annan form (prop. 2013/14:110 s. 428). När en förundersökning har inletts och leds av Polismyndigheten har särskilt utsedda civilanställda, i likhet med polismän, rätt att på uppdrag av förundersökningsledare vidta utredningsåtgärder (jfr 23 kap. 3 § rättegångsbalken och 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen).

Civilanställda är normalt de som först kommer i kontakt med anmälda brott

Som redovisas i avsnitt 3.2 är det vanligaste sättet som ett misstänkt brott kommer till Polismyndighetens kännedom genom att en civilanställd tar emot en anmälan som kommit in via polisens hemsida eller genom polisens nationella larmnummer 114 14. Det är anställda på PKC, huvudsakligen civilanställda operatörer, som hanterar dessa anmälningar. PKC tar emot över en miljon samtal per år och registrerar cirka 65 % av alla de anmälningar som kommer in till myndigheten. Detta resulterar i cirka 1,5 miljoner anmälningar, varav cirka 400 000 kommer in via polisens e-tjänster på polisens hemsida. En stor andel av de brott som anmäls hanteras alltså i det inledande skedet av någon som inte är polisman och som därmed inte har rätt att vidta primärutredningsåtgärder. Det sagda innebär att primärutredningar med nuvarande reglering typiskt sett endast genomförs i de fall en polisman anländer till en potentiell brottsplats, vilket innebär att möjligheten till primärutredning i dag endast aktualiseras i få fall sett till vad som hade kunnat vara möjligt.

Vikten av att säkra bevis i ett tidigt skede

Inte sällan beskrivs bevis som en färskvara. Brottsbekämpande myndigheter har länge arbetat med vetskap om att en tidig bevissäkring är av central betydelse för brottsutredningen och en eventuellt kommande lagföring. En strävan efter tidig bevissäkring är också något som ligger i linje med Polismyndighetens nationella

utredningsmetodik. Att brott ska utredas i nära anslutning till händelsen utgör en av framgångsfaktorerna för en effektiv brottsutredning (prop. 2013/14:232 s. 32 f.). Under senare år har tidig bevissäkring utgjort grunden för en ändring i rättegångsbalken som gör det möjligt att, när det är lämpligt, som bevis åberopa tidigt inspelade förhör (35 kap. 15 § rättegångsbalken och prop. 2020/21:209 s. 38 f.). En sådan ordning bedömdes effektivisera brottsbekämpningen. Regeringen menade bl.a. att en tidig bevissäkring skulle resultera i en mer tillförlitlig bevisning och bättre förutsättningar för materiellt riktiga domar (prop. 2020/21:209 s. 19 och 40).

Som framhållits ovan är det i de allra flesta fall en civilanställd vid Polismyndigheten som påbörjar handläggningen av ett misstänkt brott. Brottsutredningen kan i praktiken sägas bli inledd redan i samband med att anmälan börjar handläggas. I ett sådant tidigt skede av brottsutredningen har i normala fall en förundersökning inte hunnit inledas av en förundersökningsledare, vilket begränsar möjligheterna till tidig bevissäkring.

Den nuvarande ordningen innebär att civilanställda som arbetar vid PKC, dit över en majoritet av landets alla brottsanmälningar kommer in, inte har möjlighet att säkra bevisningen direkt. Bevissäkringen kan endast genomföras efter att den civilanställda redovisat ärendet för en förundersökningsledare som har beslutat att inleda en förundersökning. Detta arbetssätt är ineffektivt, resurskrävande och medför att bevissäkringen senareläggs, vilket riskerar att skada brottsutredningens kvalitet.

Det bör införas en rätt för civilanställda att utföra primärutredningar

Att utreda brott är ett av polisens viktigaste uppdrag. I de absolut flesta fallen är det inte en polisman, utan en civilanställd som först kommer i kontakt med ett anmält brott. I detta inledande skede av brottsutredningen saknar de civilanställda befogenhet att samla in bevisning. En tidig bevissäkring är av central betydelse för att en brottsutredning ska kunna bedrivas på ett framgångsrikt sätt. Det förhållande att civilanställda endast har befogenhet att samla in bevisning efter att en förundersökningsledare beslutat att inleda en förundersökning förlänger handläggningstiderna i brottsutredning-

arna, leder till extra arbetsmoment och senarelägger bevissäkringen. Den nuvarande ordningen bedöms utgöra ett hinder för en effektiv brottsbekämpning.

En primärutredning enligt 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken genomförs i inledningsskedet av en utredning. Detta framgår av att denna rätt endast finns i det skedet då förundersökning inte hunnit inledas. Med den tekniska utvecklingens möjligheter inleds i dag de flesta brottsutredningar genom anmälningsupptagningar på telefon eller via polisens hemsida. Det normala är alltså inte att en brottsutredning inleds på en brottsplats av en polisman i yttre tjänst. Fler brott begås i dag även i den digitala miljön och därför finns det inte heller alltid en geografiskt utpekad brottsplats. Vikten av tidig bevissäkring gäller alla brott och oavsett om en polisman i det inledande skedet befinner sig på brottsplatsen eller inte. Det finns inget formellt hinder för en polisman att genomföra en primärutredning utan att befinna sig på brottsplatsen. I dag förekommer det att primärutredningar utförs på distans, bl.a. av de polismän som är operatörer i PKC:s utredningsverksamhet. Detta är något som bedöms ligga i linje med primärutredningens syfte – att tidigt och effektivt kunna säkra bevisning.

Särskilt utsedda civilanställda inom Polismyndigheten har under lång tid haft befogenhet att hålla förhör och utföra andra utredningsåtgärder inom förundersökning. En stor andel av de civilanställda har alltså den kompetens och utbildning som behövs för att utföra flera av de arbetsuppgifter som hör till utredningsverksamheten. Att låta civilanställda med tillräcklig erfarenhet av utredningsverksamheten på eget ansvar hålla inledande förhör och vidta vissa enklare utredningsåtgärder inom ramen för en primärutredning bedöms därför inte vara en större förändring i de civilanställdas nuvarande arbetssätt. Förhören kommer dessutom normalt endast hållas med personer som självmant kontaktat Polismyndigheten och som önskar medverka i utredningen. Några tvångsåtgärder kommer inte kunna användas genom primärutredningen. En utvidgning bedöms inte heller innebära några arbetsmiljörisker för de civilanställda. En utvidgning kommer även frigöra resurser med polismans kompetens som kan användas i andra delar av Polismyndighetens verksamhet, t.ex. för att ingripa mot eller förebygga brottslighet. Det förhållande att en primärutredning genomförs av en civilanställd innebär inte att denne kommer kunna genomföra en brottsutredning själv. Efter att

de inledande åtgärderna vidtagits behöver ärendet på sedvanligt sätt redovisas för en förundersökningsledare som beslutar om en förundersökning ska inledas och vilka andra åtgärder som ska vidtas.

Det föreslås mot denna bakgrund och med hänsyn till behovet av förändring att rätten att utföra primärutredningar även ska omfatta civilanställda som Polismyndigheten utsett. Detta innebär att civilanställda som har tillräcklig kompetens, utbildning och erfarenhet ska få hålla förhör och vidta utredningsåtgärder innan en förundersökning har inletts.

Bestämmelsen om primärutredning finns i 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken. Den paragrafen reglerar huvudsakligen hur en förundersökning inleds och leds. Det föreslås att regleringen om primärutredning, och den nu föreslagna utvidgningen till civilanställda, införs i en ny paragraf i samma kapitel (3 a §).

Av 3 a § förundersökningskungörelsen framgår att en polisman som ingriper mot brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan ska vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om en förundersökning inte hunnit inledas. Det finns alltså en skyldighet för polisman att vidta primärutredningsåtgärder när detta är möjligt. Eftersom civilanställda genom sin tjänst inte har en rapporteringsplikt motsvarande den som i 9 § polislagen finns för polismän, saknas det anledning att införa en motsvarande skyldighet för civilanställda.

Brott som någon har begått innan han eller hon fyllt 15 år kommer även fortsättningsvis kunna utredas inom ramen för en primärutredning (jfr 1 § andra stycket och 31 § första stycket lag [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL och den nya bestämmelsen i 23 kap. 3 a § rättegångsbalken). Av 32 § LUL framgår bl.a. att bestämmelsen om förundersökning i 23 kap. 3 § rättegångsbalken i tillämpliga delar ska gälla för en utredning som avses i 31 § LUL. Primärutredningen hör inte till förundersökningen och är därför inte en bestämmelse om förundersökning. Det bedöms därför inte behövas någon särskild hänvisning till 23 kap. 3 a § rättegångsbalken i 32 § LUL (jfr 1 § andra stycket LUL och prop. 1983/84:187 s. 34 f.).

Civilanställda kommer kunna utföra förenklade utredningar

Civilanställda, som särskilt utsetts av Polismyndigheten, kommer till följd av förslaget i 23 kap. 3 a § rättegångsbalken ges rätt att genomföra primärutredningar. Av Polismyndighetens riktlinjer för handläggning av brottmål utan förundersökning (PM 2017:05) framgår att en polis som genomför en primärutredning ska uppmärksamma möjligheterna att tillämpa det förenklade utredningsförfarandet i 23 kap. 22 § rättegångsbalken.

Som redovisas i avsnitt 3.3 är det inte reglerat vem som får genomföra en förenklad utredning. Denna rätt har enligt äldre förarbeten i vart fall ansetts tillkomma polisman. I dag tillämpas bestämmelsen även av tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Civila utredare vid Skatteverket har också möjlighet att genomföra förenklade utredningar (5 § lag [1997:1024] om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet). I senare förarbeten har det bedömts att även civilanställd personal vid Polismyndigheten som inte har polismanns kompetens har rätt att tillämpa det förenklade utredningsförfarandet, genom att t.ex. ta upp anmälan (Ds 2013:64 s. 83 f., 257 och 276). Det bedöms inte finnas några legala hinder för en civilanställd, som har rätt att vidta primärutredningsåtgärder, att genomföra en förenklad utredning.

Förfarandereglererna i 23 kap. rättegångsbalken är öppet formulerade, vilket är naturligt med hänsyn till de varierande förhållandena under vilka olika utredningar kan komma att bedrivas. Utredningsmetoder, användande av teknikstöd och rutiner måste i så stor utsträckning som möjligt få utvecklas utan att ändring av det grundläggande regelsystemet ska behöva göras (jfr SOU 1992:61 s. 372). Det förenklade förfarandet är enligt förarbeten främst avsett för att utreda brott som kan utredas direkt på platsen för ett ingripande. Som anges ovan finns det numera inte alltid en naturlig brottsplats och ett stort antal brott begås över internet, utan att en polisman ingriper.

En rätt för civilanställda i utredningsverksamheten att på distans utföra primärutredningsåtgärder och använda det förenklade utredningsförfarandet skulle innebära effektivitetsvinster. Flera utredningar som i dag genomförs inom ramen för förundersökningar bör kunna utföras av civilanställda på distans genom förenklade utredningar. Det kan t.ex. handla om erkända gärningar

på bötesnivå där utredningen är okomplicerad och inte ger upphov till svåra juridiska bedömningar.

Det är av vikt att de involverade kan identifieras på ett tillförlitligt sätt, att den misstänkte förstår misstanken och att utredningen kan genomföras i enlighet med de riktlinjer som finns för förenklade utredningar i förundersökningskungörelsen (12, 24 och 25 §§). En av svårigheterna med att handlägga en utredning på distans kan vara att identifiera de personer som hörs i utredningen. I dag har Polismyndigheten flera metoder för att på ett tillförlitligt sätt bekräfta en identitet på distans, t.ex. genom användandet av e-legitimation.

En förenklad utredning bör endast genomföras på distans när förhållandena är sådana att utredningen kan utföras på ett rättssäkert sätt och det i övrigt bedöms som lämpligt. Polismyndigheten bedöms ha metoder för att säkerställa att förenklade utredningar kan genomföras på ett rättssäkert sätt även när de utförs på distans av civilanställda med erfarenhet från utredningsverksamheten. Redan i dag genomförs ett stort antal förhör med misstänkta, vittnen och målsäganden på distans. En förenklad utredning genomgår alltid granskning av åklagare som ska fatta beslut om åtal eller strafföreläggande. Om det efter att inledande utredningsåtgärder inte visar sig vara lämpligt med en förenklad utredning finns det alltid en möjlighet att involvera en förundersökningsledare som i stället kan fatta beslut om att inleda en förundersökning. Civilanställda kommer därutöver inte ha befogenhet att fatta beslut om tvångsmedel inom ramen för det förenklade förfarandet (jfr 23 kap. 22 §, 27 kap. 1 a och 4 §§ rättegångsbalken). Sammantaget bedöms det finnas goda förutsättningar att på ett rättssäkert sätt genomföra förenklade utredningar på distans.

Polismyndigheten bör lämna vägledande riktlinjer om när det kan vara lämpligt för civilanställda att genomföra förenklade utredningar på distans.

4.2 Primärutredningsåtgärder ska rapporteras

Förslag: Civilanställda som vidtagit primärutredningsåtgärder ska så snart som möjligt anmäla åtgärderna till den som har rätt att leda förundersökning om brottet.

Skälen för förslaget

Enligt 9 § polislagen är en polisman, som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skyldig att rapportera det till sin förman så snart det kan ske. Denna skyldighet kompletteras av 3 a § förundersökningskungörelsen där det framgår att vidtagna åtgärder så snart som möjligt ska anmälas till den som har rätt att leda förundersökning om brottet. Skyldigheten att anmäla vidtagna primärutredningsåtgärder utgör en garanti för att Polismyndigheten och åklagare ska ha kontroll över utredningen (prop. 1994/95:23 s. 78).

Eftersom särskilt utsedda civilanställda nu ges befogenhet att vidta primärutredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken föreslås att skyldigheten att anmäla vidtagna åtgärder också ska omfatta dem. Denna skyldighet införs genom en ny paragraf, 3 c § i förundersökningskungörelsen.

4.3 Följdändringar och redaktionella ändringar

Förslag: I 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken ska förtydligas att åklagaren också får ge en annan anställd vid Polismyndigheten i uppdrag att vidta viss åtgärd i en utredning. Det ska även göras vissa följdändringar och redaktionella ändringar.

Skälen för förslaget

Som redovisas i avsnitt 4.1 har 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken (numera tredje stycket) sedan länge tillämpats så att åklagare kan ge civilanställd personal i uppdrag att genomföra viss åtgärd i utredningen. För att bestämmelsen närmare ska återspegla hur den faktiskt tillämpas bör det framgå att åklagare även kan ge civilanställd personal i uppdrag att genomföra viss åtgärd i en utredning.

Förslaget att införa en ny paragraf i 23 kap. rättegångsbalken (3 a §) medför att följdändringar behöver göras i följande författningar: lag (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, kustbevakningslagen (2019:32), tullbefogenhetslagen (2024:710), förundersökningskungörelsen (1947:948), kungörelsen (1969:590) om ersättning vid förundersökning i brottmål, förordningen (1982:805)

om ersättning av allmänna medel till vittnen, m.m. och förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.

Av 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken framgår bland annat att en förundersökning inleds när en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap. Från denna regel finns tre undantag angivna i en punktlista. Av punkten 3 framgår att en förundersökning inte ska inledas när det finns förutsättningar att meddela rapporteftergift. I samma punkt anges även följande:

Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

Det ovan angivna stycket saknar anknytning till undantaget i punkten 3 och flyttas därför till ett nytt andra stycke.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Bedömning: Det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser med anledning av förslagen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Förslagen förutsätter en översyn av vissa av Polismyndighetens föreskrifter och att nya riktlinjer behöver utfärdas när det gäller primärutredningar och förenklade utredningar på distans. De författningsändringar som föreslås bör därför träda i kraft den 1 juli 2026.

Några särskilda övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

6 Konsekvensbeskrivning

6.1 Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet

Bedömning: Genom att utvidga civilanställdas befogenheter ökar effektiviteten i utredningsverksamheten vilket bidrar till att stärka det brottsbekämpande arbetet.

Skälen för bedömningen

Genom förslagen kommer särskilt utsedda civilanställda kunna vidta primärutredningsåtgärder och genomföra förenklade utredningar. Detta skulle innebära en effektivisering av Polismyndighetens utredningsverksamhet. Som det närmare har redogjorts för i avsnitt 4.1 är det oftast civilanställda vid Polismyndigheten som först kommer i kontakt med anmälda brott. De civilanställda saknar i det inledande skedet befogenhet att vidta utredningsåtgärder. Detta är något som hindrar en tidig bevissäkring och medför en ineffektiv användning av resurser. Genom förslaget att göra det möjligt för särskilt utsedda civilanställda att vidta primärutredningsåtgärder och genomföra förenklade utredningar kommer bevisning kunna säkras tidigare i fler fall, vilket bedöms stärka brottsutredningarnas kvalitet. Brottsutredningarna kommer också kunna färdigställas snabbare och leda till att resurser kan frigöras för utredning av andra brott. Det förhållande att anmälningsprocessen förenklas väntas vidare bättre överensstämma med allmänhetens förväntningar om att de ska kunna få hjälp snabbt och effektivt. Den effektivisering i utredningsverksamheten som förslagen resulterar i kan antas bidra till att stärka det brottsbekämpande arbetet.

Ett möjligt alternativ till det förslag som nu har lämnats är att i stället anställa fler polismän som operatörer vid PKC, dvs. den del

av utredningsverksamheten som mottar anmälningar och utreder brott som anmäls via larmnumret 114 14 och polisens hemsida. Detta alternativ bedöms vara olämpligt då det skulle medföra stora kostnader och innebära en ineffektiv användning av polisiära resurser som behövs i andra delar av verksamheten.

6.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför en effektivisering av Polismyndighetens utredningsverksamhet och leder till minskade utgifter för staten. Kostnader för utbildning kan uppstå, men bedöms bli låga.

Skälen för bedömningen

Förslagen om att av Polismyndigheten utsedda civilanställda ska kunna vidta primärutredningsåtgärder och genomföra förenklade utredningar bedöms leda till en högre effektivitet i Polismyndighetens utredningsverksamhet. Som framhållits i avsnitt 4.1 har Polismyndigheten bedömt att förslaget om primärutredning kan medföra en tidsvinst om cirka 12 000 timmar och 7,5 årsarbetskrafter fördelat på ca 48 000 telefonförhör per år. Förslagen kommer alltså innebära resursbesparingar för Polismyndigheten.

En stor andel av de civilanställda i Polismyndighetens utredningsverksamhet bedöms redan i dag ha den kompetens och utbildning som behövs för att genomföra primärutredningar. Förslaget om primärutredning kommer inte innebära några större förändringar i det nuvarande arbetssättet för de civilanställda som redan i dag utreder brott och håller förhör. Utbildningsinsatser kommer däremot behövas när det gäller genomförandet av förenklade utredningar. Kostnader för utbildning kan därför uppstå, men dessa bedöms bli låga och kan finansieras inom ramen för Polismyndighetens befintliga anslag.

6.3 Konsekvenser för enskilda

Bedömning: Förslagen bedöms inte resultera i minskad rättssäkerhet för enskilda.

Skälen för bedömningen

Enligt artikel 6 i Europakonventionen gäller att var och en vid prövningen av en anklagelse för brott ska vara berättigad till en rättvis rättegång. Den misstänkte tillförsäkras ett antal minimirättigheter, som t.ex. rätten att utan dröjsmål underrättas om brottsmisstanken på ett språk som han eller hon förstår, rätten att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och rätten att försvara sig antingen personligen eller genom ett rättegångsbiträde som den anklagade själv har valt. Dessa principer gäller under hela det straffprocessuella förfarandet, dvs. även under tiden då det misstänkta brottet utreds. En brottsutredning ska vidare bedrivas objektivt, skyndsamt och med hänsyn till den enskildes personliga integritet (jfr 23 kap. 4 § rättegångsbalken). Enskilda tillförsäkras vidare skydd mot godtyckliga ingrepp i sitt privatliv och sin personliga integritet från statens sida genom bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga.

Förslaget om primärutredning innebär att civilanställda på eget initiativ kommer kunna vidta vissa inledande åtgärder i en brottsutredning. I de absolut flesta fallen kommer det handla om att hålla ett inledande förhör med den som har anmält ett brott, typiskt sett en målsägande eller ett vittne som själv har kontaktat Polismyndigheten. En sådan situation bedöms inte medföra några inskränkningar i den enskildes rättigheter.

En rätt för civilanställd att genomföra en primärutredning innebär även att det kommer vara möjligt för den civilanställda att kontakta den som är misstänkt för det anmälda brottet. Detta bedöms främst bli aktuellt vid brott av enklare karaktär som utreds genom det förenklade utredningsförfarandet. Den som inom ramen för en förenklad utredning är skäligen misstänkt för brott ska även fortsättningsvis underrättas om bl.a. misstanken senast när åtal väcks eller i samband med att en klagan om undanröjande av ett strafföre-

läggande eller ett föreläggande av ordningsbot lämnas in till domstol (12 § förundersökningskungörelsen).

Förenklade utredningar kommer som framhållits i avsnitt 4.1 endast kunna användas för brott på bötesnivå i fall där bevisläget är sådant att det föreligger tillräckliga skäl för åtal. Det är alltså endast mål av enklare karaktär som är avsedda för utredning genom det förenklade förfarandet, t.ex. när den misstänkte erkänner brott. Utredningarnas kvalitet kommer även garanteras av den granskning som görs av åklagare inför beslut om åtal eller strafföreläggande. Det bedöms sammantaget inte som problematiskt utifrån rättssäkerhets-synpunkt att civilanställda med erfarenhet från utredningsverksamheten genomför förenklade utredningar i de fall där det utifrån förhållandena är lämpligt. Polismyndigheten har i dag flera metoder för att på ett tillförlitligt sätt säkerställa den misstänktes identitet på distans, t.ex. genom användning av e-legitimation.

6.4 Övriga konsekvenser

Bedömning: I övrigt bedöms inte förslagen leda till några konsekvenser.

Förslagen påverkar inte Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

Skälen för bedömningen

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller påverka Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap. Om förundersökning

3 § Beslut att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. En förundersökning inleds även genom att en polisman beslutar om och verkställer ett tvångsmedel enligt 24–28 kap., om inte

1. 22 § är tillämplig,

2. ett föremål tas i beslag för att det skäligen kan antas bli förverkat enligt 36 kap. 12 § brottsbalken om förverkande av särskilda brottsverktyg, eller

3. förutsättningarna för rapporteftergift enligt 9 § andra stycket polislagen (1984:387), 3 kap. 18 § andra stycket kustbevakningslagen (2019:32) eller 2 kap. 9 § tullbefogenhetslagen (2024:710) är uppfyllda.

Om förundersökningen har inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den. Åklagaren får också uppdra åt en polisman eller en annan anställd vid Polismyndigheten att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Det som i denna balk föreskrivs om Polismyndigheten gäller för Säkerhetspolisen då den leder förundersökning eller biträder åklagare i en förundersökning.

I paragrafen anges bland annat hur en förundersökning inleds, vem som ska leda den och vad som gäller i fråga om biträde till åklagaren. Övervägandena finns i avsnitt 4.1 och 4.3.

En del av hittillsvarande *första stycket 3* flyttas till ett nytt *andra stycke*.

I det nya *tredje stycket* förtydligas att åklagaren får uppdra även åt en civilanställd vid Polismyndigheten att vidta viss åtgärd som hör till förundersökningen. Ändringen innebär inte någon ändring i sak, utan syftar till att förtydliga vad som redan gäller.

Hittillsvarande *fjärde stycket* flyttas till en ny paragraf, 3 a §.

3 a § Innan en förundersökning har hunnit inledas får en polisman, eller en annan anställd vid Polismyndigheten som myndigheten har utsett, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. Detsamma gäller i fall där förundersökning inletts genom en polismons användning av tvångsmedel.

Paragrafen är ny och reglerar rätten att genomföra s.k. primärutredning som får genomföras under inledningsskedet av en utredning, dvs. innan någon behörig person hunnit ta ställning till om en förundersökning ska inledas eller inte. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak hittillsvarande 3 § fjärde stycket. I sak innebär ändringen att det införs en rätt för civilanställda vid Polismyndigheten som myndigheten har utsett att vidta primärutredningsåtgärder. Vilka anställda som har en sådan befogenhet kan t.ex. framgå av myndighetens arbetsordning. Primärutredningsåtgärder behöver inte genomföras på en brottsplats, utan kan även utföras på distans.

Vidtagna åtgärder ska så snart som möjligt rapporteras till den som har rätt att leda förundersökning om brottet, se 3 a och c §§ förundersökningskungörelsen.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete

4 b kap. Operativt samarbete enligt avtalet med Finland

Befogenheter

6 § Vid utförande av uppgifter i Sverige i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel har en finsk polisman samma befogenheter som en svensk polisman har enligt polislagen (1984:387) och de befogenheter som en svensk polisman har att

1. verkställa ett beslut om tvångsmedel som har fattats av förundersökningsledaren eller åklagare i enlighet med bestämmelserna i 24–28 kap. rättegångsbalken,

2. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder enligt 23 kap. 3 a § och 6 § rättegångsbalken,

3. beordra en person att medfölja till förhör och ta med honom eller henne till förhöret enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken,

4. omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras och besluta om kroppsvisitation enligt 23 kap. 9 a § rättegångsbalken,

5. gripa någon enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken,

6. ta föremål i beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken,

7. förbjuda tillträde till ett visst område eller vidta andra åtgärder enligt 27 kap. 15 § rättegångsbalken,

8. göra en husrannsakan enligt 28 kap. 5 § rättegångsbalken,

9. göra en undersökning enligt 28 kap. 10 § rättegångsbalken,

10. besluta om kroppsvisitation samt hålla kvar eller ta med den som ska kroppsvisiteras enligt 28 kap. 13 och 13 a §§ rättegångsbalken, och

11. omhänderta en person enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Paragrafen reglerar en finsk polismanns befogenheter att i vissa fall vidta tvångsåtgärder och utöva våld i Sverige. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Paragrafen ändras till följd av att bestämmelsen om primärutredning nu finns i 23 kap. 3 a § rättegångsbalken.

7.3 Förslaget till lag om ändring i kustbevakningslagen (2019:32)

3 kap. Den direkta brottsbekämpningen

Hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder

4 § Innan en förundersökning har hunnit inledas har en kustbevakningstjänsteman samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brott som omfattas av den direkta brottsbekämpningen.

Paragrafen anger att en kustbevakningstjänsteman har samma rätt som en polisman att genomföra s.k. primärutredning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Paragrafen ändras till följd av att bestämmelsen om primärutredning nu finns i 23 kap. 3 a § rättegångsbalken.

7.4 Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

8 kap. Befogenheter för att utreda brott

Åtgärder i samband med förhör

6 § En tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 23 kap. 3 a § rättegångsbalken hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av brott. De åtgärder som vidtagits ska så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökningen om brottet.

Det som föreskrivs i 23 kap. 8 § rättegångsbalken om rätt för en polisman att uppmana någon att följa med till förhör och att ta med någon till förhör gäller även för en tulltjänsteman.

Paragrafen anger att en tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att genomföra s.k. primärutredning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Paragrafens *första stycke* ändras till följd av att bestämmelsen om primärutredning nu finns i 23 kap. 3 a § rättegångsbalken.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.
9. Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. U.
10. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. Fö.
11. En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Fö.
12. Nordisk verkställighet i brottmål. Ju.
13. Rätt att installera laddpunkt hemma. Ju.
14. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om överföring av straffrättsliga förfaranden. Ju.
15. Nya regler om aktier på multilaterala handelsplattformar. Ju.
16. Några frågor om ersättning vid gemensamhetsinrättningar. Ju.
17. Förbättrade förutsättningar för IVO – förslag för att motverka oseriösa och kriminella aktörer inom hälso- och sjukvården. S.
18. Nya regler om ansökningsförfarandet för vissa uppehålls- och arbetstillstånd. Ju.
19. Slutredovisning av uppdraget om förstärkningsteam inom socialtjänsten. S.
20. Utökade befogenheter för civilanställda vid Polismyndigheten att utreda brott. Ju.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

- Sveriges försvarsmaterieldirektör.
En ny inriktning. [3]
- En ändamålsenlig hantering av tillstånd
och tillsyn av explosiva varor. [6]
- En ändamålsenlig hantering av tillstånd
och tillsyn av explosiva varor
– slutredovisning. [10]
- En tydlig beslutsordning för
deltagande i Natos samlade
verksamhet för avskräckning
och försvar. [11]

Justitiedepartementet

- Hyra anstaltsplatser utomlands. [1]
- En ny lag om unga lagöverträdare. [4]
- Genomförande av direktivet om skydd för
personer som deltar i den offentliga
debatten. [5]
- Polisens användning av AI för
ansiktsgenkänning i realtid. [7]
- Nordisk verkställighet
i brottmål. [12]
- Rätt att installera laddpunkt
hemma. [13]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s
förtordning om överföring av straff-
rättsliga förfaranden. [14]
- Nya regler om aktier på multilaterala
handelsplattformar. [15]
- Några frågor om ersättning vid
gemensamhetsinrättningar. [16]
- Nya regler om ansökningsförfarandet för
vissa uppehålls- och arbetstillstånd.
[18]
- Utökade befogenheter för civilanställda
vid Polismyndigheten att utreda brott.
[20]

Kulturdepartementet

- Moderna – en ny myndighet för modern
konst, arkitektur och design. [2]

Socialdepartementet

- Administrativa sanktioner
i socialförsäkringen. [8]
- Förbättrade förutsättningar för IVO
– förslag för att motverka oseriösa och
kriminella aktörer inom hälso- och
sjukvården. [17]
- Slutredovisning av uppdraget
om förstärkningsteam inom
socialtjänsten. [19]

Utbildningsdepartementet

- Ett nationellt mobilförbud i de
obligatoriska skolformerna och
fritidshemmet. [9]