

# Motion till riksdagen

1989/90:Ju809

av Britta Bjelle m.fl. (fp)

Polisens och rättsväsendets förnyelse

---

## Sammanfattning

I denna motion framförs konkreta krav på polisens, domstolsväsendets och åklagarmyndigheternas förnyelse. För polismyndigheten föreslår vi bl.a. en omorganisation med försvaret som förebild och att antalet polisdistrikt minskas för att skära ned på administrationen. Polisen bör koncentrera sig på de mest brottsaktiva och kvarterspolisverksamheten måste prioriteras. Vidare föreslås en överföring av verksamheter till andra myndigheter så att polisen kan koncentrera sig på brottsbekämpningen.

Förnyelsearbetet inom domstolsväsendet bör bl.a. inriktas på en enhetligare domstolsorganisation, renodling av domstolverksamheten, en moderniserad karriärgång och en satsning på tekniska hjälpmedel.

För åklagarna bör förändringsarbetet inriktas på generösare rekryteringsprinciper, större åklagardistrikt och ett belöningsystem för dem som tar tjänst i mindre attraktiva distrikt. Möjligheten till en fullständig juristutbildning i Norrland borde öka möjligheterna att rekrytera jurister till norrlands-länen.

## Inledning

Rättssäkerheten i ett utvecklat samhälle som vårt måste innebära att myndigheterna aktivt medverkar till att enskilda medborgare kan bevaka och skydda sina intressen. Detta kräver bl.a. att staten tar det grundläggande ansvaret för medborgarnas liv och egendom och – om dessa blir utsatta för kränkning – i efterhand riktar straff mot den skyldige. För att garantera detta måste staten ha ett effektivt rättsväsende; polisen, åklagarna och domstolarna måste fungera. På senare år har tecknen blivit allt tydligare på att rättsväsendets organ inte fungerar som de borde. Bristerna visar sig bl.a. i att personalen lämnar sina tjänster, ärendehögarna växer, sjukskrivningarna tilltar och allmänhetens missnöje ökar. Vi menar att problemen i hög grad är vållade av regeringen. Resultatet av denna felprioritering börjar nu visa sig. I denna motion beskriver vi problemen och lämnar våra förslag till lösningar.

**Analys av läget**

Höstens intensiva våldsdebatt har placerat polisen i centrum för debatten. Medier, politiker, allmänheten och inte minst poliserna själva har luftat sitt missnöje över polisens möjlighet att fullgöra sin uppgift som myndighet. Den vanligaste åsikten är att polisen är underbemannad och i övrigt saknar resurser.

Resursbristen har bl.a. lett till att andelen av uppklarade brott nu endast uppgår till 32%. Vidare växer balanserna av icke avgjorda ärenden och den genomsnittliga tiden för en utryckning efter ett larm ökar stadigt. Eftersom polisen alltid måste se till att ordnings- och utryckningsverksamheten fungerar innebär detta att annan verksamhet får stå tillbaka. Denna prioritering har drabbat kvarterspolisverksamheten som ofta får stryka på foten i konkurrensen om vad de lokala polisledningarna skall prioritera.

Trafikövervakningen får också fungera som regulator när resurserna är knappa. Trafikpoliserna används ofta till annan verksamhet som bedöms vara mer akut.

Därtill kommer att polisen saknar administrativa hjälpmedel som gör att t.ex. kontorsarbetet kan bedrivas på ett rationellt sätt.

De nu nämnda bristerna gör att poliserna själva inte drar sig för att beteckna situationen som en kris. Vid en ytlig betraktelse förefaller lösningen enbart vara fråga om mer pengar. Med mer personal och mer resurser till rikspolisstyrelsen borde ordningen vara återställd. Det är emellertid en alltför enkel syn på problemen.

Inte minst rikspolisstyrelsen själv framhåller att problemen inom myndigheten är av mera grundläggande natur än brist på pengar. Detta slås bl.a. fast i rapporten "Polis 90" som rikspolisstyrelsen lade fram i april 1989. Rapporten är slutresultatet av ett projekt som pågått under nära 3 år med syfte att skapa ett underlag för polisverksamhetens utveckling under 1990-talet.

Vi återkommer senare i denna motion till de slutsatser som rikspolisstyrelsen drar i utredningen.

Tidningen Affärsvärlden gjorde under våren 1989 en större analys av polisen som myndighet. Analysen gjordes utifrån företagsekonomiska principer och resultatet är entydigt. Det är inte i första hand bristande resurser som ligger till grund för polisväsendets kris utan fel på organisationen som sådan.

Utöver rikspolisstyrelsens och Affärsvärldens analyser pekar åtskilliga brottforskare på att den svenska brottsligheten inte i första hand kan minskas genom fler poliser. Brottsnivån och det låga antalet uppklarade brott har väsentligt mer komplicerade orsaker än bara antalet poliser.

Polisens krissituation visar sig också tydligt i det faktum att polisen inte förmått utnyttja de resurser som faktiskt ställts till rikspolisstyrelsens förfogande. Trots de ständiga kraven på flera tjänster har t.ex. polismyndigheterna i storstäderna inte förmått tillsätta existerande tjänster. För närvarande står hundratals tjänster obesatta.

Under de senaste 25 åren har antalet polistjänster också ökat från drygt 11 000 till drygt 17 000 under 1988. Antalet anmälda brott har under samma

period mer än fördubblats och andelen uppklarade brott sjunker stadigt. Vari ligger då problemet?

Rikspolisstyrelsen pekar på bristfälliga målformuleringar i sin verksamheten. Målen är otydliga och mångtydiga. Mycket skall prioriteras och inget eftersättas. Detta medför att polisen splittrar sig i sitt arbete. Exempel på oklar ansvarsfördelning mellan polisen och sociala myndigheter är t.ex. om det är en polisiär eller social uppgift att ta hand om en berusad tonåring eller prata lugnande med en misshandlad kvinna.

Vidare framhåller rikspolisstyrelsen att samordningen av det polisiära arbetet ofta har brister. Den ene polisen vet inte vad den andre gör och anser många gånger också att det inte heller angår honom eller henne. En sådan attityd leder lätt till revirtänkande som i sin tur bidrar till ett ineffektivt utnyttjande av resurserna.

För det tredje påpekar rikspolisstyrelsen att man saknar kapital för att investera i ny teknik, moderna system och lokaler för att polisverksamheten skall fungera på ett tillfredsställande sätt.

Rikspolisstyrelsen framhåller också att polisverksamheten inte förmått hänga med i den internationella utvecklingen mot öppnare gränser. Strömmarna av människor och varor till och från Sverige medför givetvis nya och ökade möjligheter till brottslig verksamhet.

Slutligen framhåller rikspolisstyrelsen som en viktig del i krisanalysen att samarbetet med rättsväsendet fungerar illa. Polisen känner många gånger att det arbete som läggs ner, exempelvis på att få fast en våldsverkare eller styra in en potentiell ungdomsbrottsling på en annan bana, är förgäves. Man anser att de sociala myndigheterna, åklagarna och domstolarna många gånger ger otydliga signaler om hur samhället egentligen bedömer en brottslig gärning genom att alltför flitigt utnyttja åtalseftergift, ge korta eller inga straff etc. För den enskilde polismannen känns det då inte lika angeläget att anstränga sig för att gripa en brottsling när han ser att den kriminelle snart är i full brottslig verksamhet igen.

Tidningen Affärsvärlden uttrycker sig synnerligen drastiskt när den försöker analysera orsakerna till dagens situation. Tidningen skriver:

Dagens kris beror till stor del på polisens och politikernas svårighet att bestämma sig för verksamhetens syfte och strategier (produkter, tjänster, vad som ska göras och för vem) och sedan bestämma målen. Måluppfyllelsen måste kunna kontrolleras i efterhand.

Även om man inte kan jämföra polisväsendet med vilket annat företag som helst kan paralleller till företagsledning onekligen ändå dras. Tidningen skriver:

Ägare, ledning och anställda har förlorat affärsidén ur sikte, organiserat sig illa och hamnat i den självsvängning som inte är ovanlig i stora organisationer och företag: när målet för verksamheten inte syns tydligt koncentreras kraften på revirtänkande och anslagsmaximering.

Även om vi naturligtvis inte kan jämföra polisen med ett företag, som kan välja sina arbetsuppgifter själv, är jämförelserna onekligen bestickande. Folkpartiet delar uppfattningen att mycket av polisens nuvarande problem beror på att verksamhetens mål inte tydligt definierats. Först när så har skett

kan man lägga fast de nödvändiga strategierna och på bästa sätt se till att uppfylla målen.

Som rikspolisstyrelsen själv påpekar går det inte att både kräva att vissa verksamheter ska prioriteras som t.ex. narkotikabekämpning, eko-brottslighet m.m. och samtidigt kräva att övrig verksamhet ska skötas lika effektivt som tidigare.

Eftersom polisens verksamhetsmål är oklara splittrar sig polisen för mycket. Den enskilde polismannen vet därför inte på förhand vilken typ av ärenden eller verksamhet som han skall prioritera. Prioriteringen blir därför en fråga om den enskilde polismannens egna val i den akuta situationen. Risken för felval blir naturligtvis också stor. Det säger sig självt att det då inte heller går att utläsa någon tydlig linje i polisens arbete.

De nuvarande problemen beror också på att samhället idag inte ser ut som det gjorde för 25 eller 50 år sedan. Tillfällena att begå brott har blivit många fler. Att brottsligheten i vårt samhälle har en sådan omfattning och karaktär som den har idag beror till liten del på antalet poliser. Paralleller har t.ex. dragits till omfattningen av skattebrottsligheten. Ingen gör på allvar gällande att nivån på denna beror på antalet taxeringsrevisorerna. Inte heller att vi skulle ha väsentligt färre eldsvådor om vi hade fler brandmän. Brottsorsakas av andra och långt mera sammansatta orsaker än om polishusen är fulla av tjänstemän med hög arbetskapacitet.

Däremot är de flesta brottsforskare eniga om att polisens synlighet på gator och torg har en brottsdämpande effekt. Kvarterspolisverksamhet är därför direkt brottsförebyggande.

Trots den bitvis mycket skarpa kritiken mot polisen från allmänheten åtnjuter polisen alltså ett mycket högt förtroende. I de attitydundersökningar som då och då görs och nu senast av rikspolisstyrelsen i projektarbetet "Polis 90" framgår att förtroendet för polisen är mycket högt. Det är därför viktigt att undanröja polisens nuvarande problem innan förtroendet rubbas. Risken för upptäckt och bestraffning har ju en viktig brottsavhållande effekt. Likaså är ett stort förtroende för polisen den bästa garanten för att förhindra att medborgargården och andra "privata lösningar" på brottsbekämpande verksamhet uppstår.

### **Förändringsarbetet**

Vilka är då lösningarna på polisens problem? Rikspolisstyrelsens egna förslag är både av kortsiktig och långsiktig karaktär.

Kortsiktigt efterlyses en gemensam övergripande grundsyn för polisväsendet. Denna grundsyn bör framgå av den polisproposition som regeringen länge har aviserat och nu senast till våren. Vi delar rikspolisstyrelsens uppfattning att en sådan proposition snarast bör läggas fram. Propositionen bör bl.a. innehålla förslag till en enhetlig verkskultur, en samlad syn på de etiska frågorna i polisarbetet och en för all personal tydlig formulering av de uppgifter som statsmakterna ålägger polisen. Realistiska mål för verksamheten måste uppställas. Utöver dessa målformuleringar måste rikspolisstyrelsen ges möjlighet att rationalisera verksamheten och ges erforderliga resurser för att åstadkomma t.ex. administrativa och organisatoriska förändringar.

Slutligen framhåller rikspolisstyrelsen det stora behovet av moraliskt stöd från uppdragsgivarna. Ett elementärt krav vid all företagsledning är att arbetstagarna känner att de har arbetsgivarens stöd. För företagsledningen gäller att de känner att de har uppdragsgivarnas förtroende. Det är sällan som aktiva politiker konstruktivt kritiserar eller uttalar att de är nöjda med polisverksamheten. En sådan återkoppling bör ske i utökad utsträckning.

Långsiktigt framhåller rikspolisstyrelsen att utvecklingen måste inriktas på internationella frågor, på förändringar i vårt samhälle och på brottslighetens förändringar. Detta medför i sin tur att det bl.a. föreligger behov av ett särskilt framtids- och omvärldssekretariat inom rikspolisstyrelsen. Vidare måste rikspolisstyrelsen ges ökade befogenheter att själv fatta beslut om t.ex. aspirantutbildning och administrativa frågor.

Om riksdagen inte är beredd att låta polisen – inom uppställda mål – organisera sitt arbete på bästa möjliga sätt, kommer vi fortsättningsvis att få dras med ett ineffektivt polisväsende. Konsultfirman Asbjörn Habberstad har i sin genomgång av rikspolisstyrelsen sammanfattat effektivitetsbristerna på följande sätt:

”Viljan att vara nyttig är större än systemet tillåter.”

Det är med andra ord inbyggda hinder i verksamheten som gör att de enskilda poliserna inte kan göra så mycket nytta som de skulle önska. Detta är oacceptabelt eftersom det dels innebär att brott förblir outredda, dels är frustrerande för den enskilde polismannen som känner sig hindrad i sitt arbete. Förändringsarbetet måste dock initieras av dem som ska arbeta i verksamheten, dvs. komma inifrån polisväsendet. Självklart kan inte riksdagen undandra sig ansvar men det är meningslöst att försöka forma en organisation som inte har stöd ifrån organisationen själv.

Många gånger är det säkert bara detaljer eller mycket små förändringar som behövs för att en enskild polismans arbetsituation skall förbättras. Sådana detaljer varken kan eller bör riksdagen lägga sig i. Riksdagens uppgift är att se till att polisväsendet ges de praktiska och formella möjligheterna att organisera arbetet på lämpligt sätt.

Det ankommer också på riksdagen att uttala sig om de mål och strategier som måste gälla för polisväsendet, vilket ju också rikspolisstyrelsen värdjat om.

### **Övergripande mål**

Folkpartiet vill därför slå fast att det övergripande målet för all polisverksamhet måste vara att människor ska känna sig trygga. Trygghet förutsätter att polisen är synlig i bostadsområdena, snabbt rycker ut efter ett larm, har förmåga att någorlunda snabbt klara upp ett anmält brott och i övrigt tillgodose allmänhetens krav på service. Att uppfylla befolkningens krav på ett tryggt och laglydigt samhälle är alltså polisens övergripande mål.

### **Medel att nå målet**

Det är viktigt att inte blanda ihop mål och medel. Eftersom brottsforskare ifrågasätter sambandet mellan antalet anmälda brott och antalet poliser

måste det därför till andra och mycket radikalare medel för att nå målet. Sådana konkreta åtgärder som vi vill föra fram kan exempelvis vara följande.

#### *Omorganisation av polisväsendet*

Omorganisationerna av polisen 1965 och 1985 har medfört att beslutsgångarna inom polisväsendet nu är snåriga och motstridiga. 1965 genomfördes en centralisering av verksamheten medan 1985 års beslut innebar en decentralisering av besluten. Detta innebär att rikspolisstyrelsens chef nu är förhindrad att påverka de regionala och lokala polisorganisationerna annat än rent ekonomiskt men han är samtidigt ansvarig för att verksamheten skall fungera. Vi menar att en tänkbar förebild för en omorganisation kan vara försvarets organisation med en sammanhållande ÖB (rikspolischef) och med få men starka och självbeslutande regionala chefer.

#### *Koncentration på de mest brottsaktiva*

Kalmarmodellen bör införas i alla polisdistrikt. Denna modell innebär att polisen koncentrerar sin verksamhet på kända brottslingar som står för huvudparten av kriminaliteten på orten. Förebyggande spaningsarbete på redan kända brottslingar har visat sig vara mycket effektivt i brottsförhindrande verksamhet. Överhuvudtaget bör polisen, utan att rättssäkerheten sätts ur spel, ges möjlighet att prioritera ärenden som ger störst utdelning i den brottsförebyggande eller brottsutredande verksamheten.

#### *Skär ned på administrationen*

Minimera de administrativa och organisatoriska överbyggnaderna genom att skära ner antalet polisdistrikt så att färre chefer behövs. Därigenom kan fler poliser placeras ute i den operativa verksamheten. En minskning av antalet polisdistrikt kräver emellertid att fler lokala polisstationer inrättas. En minskning av antalet distrikt betyder således inte att servicen till medborgarna minskar, tvärtom kommer då fler poliser ut i operativt arbete och antalet polisstationer ökar.

Det pågående arbetet med att överföra verksamhet som inte fordrar polisens befogenhet till icke polisiär personal måste intensifieras. En sådan överföring bidrar sannolikt till att göra arbetet mer omväxlande för kanslipersonalen och avlastar polismännen en massa pappersarbete.

#### *Kvarterspolisverksamheten*

Kvarterspolisverksamheten måste byggas ut. Genom lokala poliser som dagligen kan följa och lära känna invånarna i en stadsdel kan den lilla grupp som står för huvuddelen av brottsligheten övervakas och förhoppningsvis styras över till en normal livsföring. Kvarterspoliserna bidrar också, genom sin synliga närvaro, till att allmänheten kan känna sig trygg och att den har någon att vända sig till i nödsituationer.

Eftersom det visat sig vara svårt att rekrytera poliser till denna verksamhet anser vi att en särskild befodringsgång för kvarterspoliser bör övervägas för

att göra dessa tjänster mer attraktiva. Den särskilda beföringsgången får dock inte leda till att kvarterspoliserna diskvalificeras från att söka tjänster inom andra verksamhetsområden.

Mot. 1989/90  
Ju809

### *Överför verksamhet till andra*

Flera av de verksamheter som polisen för närvarande sköter kan handhas av andra.

a) Tidigare har parkeringsbrotten avkriminaliserats genom en överföring till kommunernas trafikövervakning. På samma sätt skulle andra lämpliga brott avkriminaliseras och omvandlas till förseelser som beivras av andra myndigheter än polisen. Vilka dessa brott är bör bli föremål för en noggrann utredning. Även efter en sådan avreglering skall naturligtvis polisen ha en skyldighet att ingripa mot farlig verksamhet. Trots avkriminaliseringen av trafikbrotten har ju polisen fortfarande skyldighet att ingripa mot trafikfarligt parkerade fordon.

b) Flygplatsernas bevakning och säkerhetskontroller borde kunna skötas av andra än polisen, t.ex. av luftfartsverket och flygbolagen. Även efter en sådan avreglering skall naturligtvis polisen ha skyldighet att ingripa mot farlig och brottslig verksamhet som t.ex. hot om kapningar och andra fall av terrorism.

c) Folkpartiet i Stockholms stad har under flera år föreslagit att en kommunal gatupolis skall inrättas. Det är ett exempel på en typ av verksamhet som inte nödvändigtvis måste skötas av den statliga polisen. För att finansiera en kommunal gatupolis kunde exempelvis dessa också ges parkeringsövervakande uppgifter. De skulle då snabbt tjäna in sina egna kostnader.

d) På samma sätt som staten tillhandahåller bevakning åt främmande beskickningar genom vaktbolag, och inte genom polisen, borde andra typer av säkerhetsverksamhet kunna lösas på motsvarande sätt. Exempelvis borde bevakningen av t.ex. artister, idrottsmän och politiker från andra länder där säkerhetspolitiska aspekter inte är aktuella, skötas av andra än polisen.

e) Som en naturlig följd av invandrarverkets regionalisering kan polisens utredande verksamhet i samband med flyktigmottagandet övertas av invandrarverket.

### *Jourdomstolar*

Inrätta jourdomstolar så att erkända, mindre allvarliga brott, omedelbart kan avgöras. Inför sådana domstolar uppnås flera fördelar. Dels kommer samhällets reaktion omedelbart efter det att brottet ägt rum, dels undviks en mängd administrativa rutiner för att hantera målet i den sedvanliga rättsapparaten.

### *Kartlägg konflikter med rättsväsendet*

Regeringen bör systematiskt kartlägga vilken lagstiftning och vilka situationer som medför att polisen känner att de inte har rättsväsendets stöd. Om sådana konflikter kan elimineras uppnås en bättre helhetssyn på verksamheten och resurserna används effektivare.

För att inte polisens utåtriktade arbete alltid ska komma till korta i förhållande till polisens inre arbete såsom t.ex. utredande eller administrativ verksamhet, bör riksdagen besluta att antalet poliser i yttre tjänst bör uppgå till ett visst kvotal av antalet mantjänster eller årsarbetstimmar. Kvottalets storlek bör bli föremål för närmare överväganden av berörda parter.

### **Utbildning och personalpolitik**

Utöver dessa långsiktiga och strategiska frågor kan man naturligtvis inte bortse från den kortsiktigt stora betydelse som exempelvis antagningen till polisutbildningen och de personalpolitiska förhållandena polisen har. Enligt regeringens budgetproposition utnyttjas nu möjligheten att utbilda nya poliser maximalt men detta avhjälp inte problemen kortsiktigt. Bristen på aktiva polismän kommer att vara besvärande även under de närmaste åren. På detta problem finns dock några lösningar.

Det är viktigt att staten genom sin personalpolitik kan behålla sin personal. Inom vissa sektorer har det varit svårt under senare år. Här finns ett problem som polisväsendet delar med flera andra offentliga verksamheter. Personalen måste få uppskattning för det arbete som utförs. Ett entusiastiskt ledarskap, befodringsgångar, vidareutbildning och lönesättning är viktiga såväl för polisen som för andra statliga verksamheter med personalflykt.

För det andra finns möjligheten att snabbt ersätta de polismän som nu fullgör administrativa arbetsuppgifter med rena administratörer. En ytterligare tänkbar möjlighet att öka tillgången till poliser är att förlägga utbildningen på fler orter än Stockholm. Vi inser de praktiska svårigheterna med en sådan lösning, men den bör i vart fall övervägas.

Den socialdemokratiska regeringen bär ensam ansvaret för den akuta polisbristen. Under den borgerliga regeringsperioden antogs varje budgetår, med något undantag, mellan 600 och 800 polisaspiranter. När socialdemokraterna återkom i regeringen skars antagningen ner rejält. Något år har antagningen varit nere i 150 aspiranter och under flera år har denna endast uppgått till mellan 200 och 300 aspiranter. Rikspolisstyrelsens egna krav på antagningen till polisutbildningen tillgodosågs först förra budgetåret. Det är angeläget att utbildningen kan ligga kvar på denna högre nivå.

## **Domstolsväsendet**

### **Analys av läget**

Domstolsväsendet befinner sig i kris. Krisen visar sig bl.a. i att ärendebalanserna ökar. Omloppstiderna, dvs. den tid det tar från att ett mål kommit in till domstolen till dess det avgjorts blir allt längre. Ett skattemål tar nu i genomsnitt 21 månader att avgöra. Krisen visar sig också i att det är svårt att behålla och rekrytera personal och då särskilt domarpersonal. Vid somliga hovrätter har det under senaste året inte funnits några kompetenta sökande jurister. Nyrekryteringen till domarbanan är med andra ord obefintlig i vissa av de sex hovrättsområdena.

Men det krävs inte bara jurister av god kvalitet och med stor integritet. För att rättssäkerheten skall upprätthållas måste också målen bli avgjorda inom rimlig tid. Ett brott skall snabbt följas av ett straff och parterna i ett tvistemål skall inte behöva vänta flera år på att få sin sak avgjord. Det faktum att det kan ta 3–4 år att få ett tvistemålsärende avgjort gör att skiljedomsinstitutet kommit att bli allt vanligare. De flesta affärsavtal stadgar numera regelmässigt att eventuella tvister skall avgöras genom skiljeförfarande. Förfarandet är ett privat rättegångsförfarande där parterna mot höga arvoden anlitar jurister att avgöra uppkomna tvister. Skiljeförfarande lämpar sig emellertid inte när mindre belopp står på spel. Även om någon skulle vilja tillämpa detta förfarande för att snabbt klarlägga en uppkommen tvist anser många mindre företag ofta att de inte har råd. Domstolarnas underkapacitet drabbar därför i första hand småföretagen och privatpersoner, medan storföretagen klarar sig bättre.

Domstolarnas kris är ännu ett exempel på att den socialdemokratiska regeringen tappat kontrollen över den offentliga verksamheten.

Problemen bottnar i en kombination av för hög arbetsbelastning, eftersatt teknik, dålig arbetsmiljö, föråldrade arbetsförhållanden och lönesättningen. Det är få unga människor som idag accepterar att arbeta i en miljö som inte påtagligt förändrats sedan 50-talet. Eftersom alternativen, t.ex. inom banker, försäkringsbolag, advokatkontor etc, ofta har en mycket attraktiv kontorsmiljö och åtskilliga andra förmåner är det knappast överraskande att många slutar inom domstolsväsendet.

Domarpersonalen tillhör den långtidsutbildade medelklass som i många år fått ta stryk i den svenska lönesättnings- och skattepolitiken. Den pågående förändringen i synsätt i dessa avseenden kan bidra till att avhoppet avstannar.

Avhoppet från domarbanan är således en anledning till att ärendehögarna växer. En annan är naturligtvis att samhället och lagstiftningen blivit alltmer komplicerade vilket gör att målen och ärendena tenderar att bli allt svårare och mera resurskrävande.

Regeringen har trots folkpartiets och andras påpekanden under flera år ihärdigt förnekat problembeskrivningen. Men när bevisen för att domstolsväsendet står inför en oacceptabel utveckling blev allt tydligare tvangs regeringen bekänna färg genom framläggandet av statssekreteraren i justitiedepartementet Sten Heckschers promemoria (Ds 1989:2).

### **Idéskissen**

Promemorian eller idéskissen som den kommit att kallas slog fast två förhållanden. Dels att den socialdemokratiska regeringen ansåg att det nu var påkallat med en större översyn av domstolarnas framtida arbetsuppgifter och organisation. Dels att problemen inte kunde lösas genom ytterligare resurser i form av nya tjänster och ökad medelstildelning.

I promemorian betonades med all rätt vikten av att renodla domarrollen, dvs. att juristdomarna skall koncentrera sig på de kvalificerade uppgifterna och låta enklare typer av mål och ärenden och annan verksamhet överföras till administrativ personal. En sådan organisation skulle göra arbetet intres-

santare både för juristerna och för kanslipersonalen. Detta har folkpartiet under många år också föreslagit.

Idéskissen innehöll också tänkvärda resonemang om en rationellare och enhetligare domstolsorganisation. En mindre välbetänkt idé i det sammanhanget var dock förslaget om avskaffande av länsrätterna. Efter massiv kritik från bl.a. folkpartiet – förslaget skulle t.ex. innebära försämrade möjligheter till överprövning av ett skatteärende – synes denna idé nu lagd i papperskorgen.

Enligt uttalanden från regeringen under våren 1989 ansågs uppenbarligen idéskissen tillsammans med en tidigare utredning om karriärgången inom domstolsväsendet vara tillräcklig för att lägga fram förslag för att uppnå ett fungerande domstolsväsende. Någon samlad proposition om domstolsväsendet har emellertid inte presenterats. Det förefaller som om regeringen insett att problemen är mera grundläggande än vad man hittills velat erkänna. Denna slutsats understryks av det faktum att regeringen tidigare i vinter tillsatte en parlamentarisk utredning, domstolsutredningen.

Folkpartiet delar regeringens uppfattning att domstolsväsendets situation är sådan att en parlamentarisk utredning är nödvändig. Däremot delar vi inte uppfattningen att problemen kan lösas utan att i framtiden tillföra domstolsväsendet ytterligare resurser i form av nya tjänster, ökade tekniska hjälpmedel, arbetsmiljöförbättrande åtgärder m.m. Utmärkande för ett rättssamhälle är att tvister snabbt skall kunna bli föremål för domstols prövning och brott omgående skall beivras av domstolarna.

Om riksdagen fortsätter att blunda för domstolsväsendets utarmning, lämnar vi inte bara domstolarnas personal i sticket, vi sätter också hela rättsstaten på spel.

### **Förnyelsearbetet**

Vi vill med denna motion inte bara peka på problemen utan också ge vår uppfattning om med vilka metoder man snabbt kan åstadkomma förbättringar.

#### *1. Enhetligare domstolsorganisation*

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att domstolsorganisationen inte ger den enskilde medborgaren ett intryck av splittring, svåröverskådlighet och inkonsekvens. Därtill kommer att en splittrad domstolsorganisation är samhällsekonomiskt dyrbar. I vår motion till detta riksmöte om Stärkt rättssäkerhet föreslår vi hur en enhetligare domstolsorganisation uppnås.

#### *2. Moderniserad karriärgång*

Domarutredningens förslag om moderniserad utbildning och ny meritvärdering för jurister är bra. Regeringens aviserade proposition med anledning av domarutredningen är därför välkommen. Utredningsförslaget är dock alldeles otillräckligt för att modernisera den ålderdomliga struktur som fiskalsutbildningen har både inom förvaltningsdomstolarna och inom det allmänna domstolsväsendet.

En anledning till svårigheterna att rekrytera nya jurister till domarbanan

är att det är få människor som idag accepterar att inte kunna få en fast tjänst förrän de uppnått 45–50-årsåldern. Därtill kommer att domstolsjuristerna under sin utbildningstid inom domstolsväsendet skickas runt inom ett stort geografiskt område. På 40- och 50-talet gick det att rekrytera domstolsjurister på sådana villkor. Idag går det inte längre. En jurist i domarkarriären har i allmänhet en förvärvsarbetande make och i många fall små barn. Det är få familjer som vill eller kan flytta runt mellan tingsrättsstäderna med 1 eller 2 års mellanrum. Inte heller de ensamstående accepterar idag ett sådant turnerande liv.

Vi föreslår därför att fiskalsutbildningen reformeras på så sätt att hela utbildningen förläggs till en hovrätt eller en större tingsrätt. Justitiedepartementets idéskiss lämnar själv ett liknande förslag på ändrad karriärgång i förvaltningsdomstolarna. Anledningen till idéskissens förslag var att om länsrätterna skulle avvecklas skulle ett led i domarutbildningen också försvinna. Ett sätt att lösa detta, enligt idéskissen, skulle vara att låta den grundläggande domarutbildningen äga rum enbart i kammarrätt. En sådan ordning borde, enligt vår uppfattning, också kunna tillämpas i de allmänna domstolarna.

Den nyligen tillsatta domstolsutredningen bör ges tilläggsdirektiv att utreda förutsättningarna för en sådan moderniserad karriärgång.

### *3. Renodling av domstolsverksamheten*

Riksdagen beslöt för några år sedan att vissa närmare angivna ärenden av enkel beskaffenhet skulle kunna få handläggas av icke lagfarna tjänstemän vid domstolarna. Idéskissens renodlingsresonemang är ytterligare ett steg på vägen. I avvaktan på att regeringen lägger fram samlade förslag för domstolsväsendet föreslår vi att delförslag omgående presenteras för riksdagen om överföring av enklare typer av mål och ärenden till kanslipersonalen. Sådana mål skulle t.ex. kunna vara äktenskapsskillnader, delgivningsfrågor, beviljande av allmän rättshjälp, andra ersättningsfrågor såsom ersättning till vittnen, tolkar och personundersökare, beslut i vissa andra fall såsom t.ex. om personundersökning och offentlig försvarare. Mycket av verksamheten inom inskrivningsväsendet skulle också kunna beslutas av icke lagfaren personal.

### *4. Färre muntliga förhandlingar i hovrätterna*

Hovrätternas verksamhet belastas idag av en mängd huvudförhandlingar i mål där saken ofta kan vara helt utredd och röra relativt obetydliga sakfrågor. Så lär vara fallet i många trafikmål. Huvudförhandlingar är synnerligen resurskrävande eftersom det går åt mycket personal och kräver omfattande förberedelsearbete. Från rättssäkerhetssynpunkt är det tveksamt att stora delar av hovrättens resurser används på småmål medan stora, omfattande mål istället kan bli liggande mycket länge. Om prövningen i hovrätten i dessa småmål var reglerad som en dispensprövning, dvs. på samma sätt som för de förenklade tvistemålen, skulle huvudförhandling ej behöva hållas. Målen skulle istället, utan några rättsförluster, kunna avgöras på handlingarna.

Vi anser därför att regeringen bör lägga fram förslag om en ändring av fullföljdsreglerna för dessa måltyper av enklare karaktär i enlighet med vad vi nu anfört.

### 5. Meritvärdering

Det är utmärkt att domarutredningens förslag om ändrade regler för utbildning och meritvärdering nu kommer att läggas fram av regeringen. Det är självklart att en förutsättning för att rekrytera och behålla de mest kompetenta juristerna inom domstolsväsendet är att domartjänster tillsättes efter en skicklighetsbedömning. Urvalskriteriet förtjänst, dvs. antalet tjänsteår i verksamheten, bör endast vara en utslagsfaktor vid i övrigt lika skicklighetsmeriter.

Det är också angeläget att domarutbildningen sker snabbare än nu för att inte riskera att de attraktiva juristerna lämnar banan.

### 6. Lönefrågor

Regeringen synes nu ha insett att lönen är en viktig konkurrensfaktor för att rekrytera och behålla skickliga domstolsjurister. Löneutvecklingen för domstolsjuristerna har onekligen blivit väsentligt bättre under de senaste budgetåren. Lönen är inte bara viktig från försörjningssynpunkt utan är också en värdering av hur arbetsgivaren placerar den anställde i förhållande till andra yrkesgrupper i samhället.

### 7. Tekniska hjälpmedel

Domstolsväsendet har ännu inte givits möjlighet att tillgodogöra sig de stora rationaliseringsvinster som kan uppnås genom ny teknik. Mycket av domstolarnas verksamhet går ut på att om och om igen producera samma typ av domar t.ex. rattfylleridomar, äktenskapsskillnader, underhållsmål etc. Mot den bakgrunden är det utomordentligt anmärkningsvärt att merparten av domstolspersonalen inte givits tillgång till dator teknik. Det repetitionsarbete som nu görs vid utskriften av domar och beslut med manuell maskinskrift måste också vara synnerligen frustrerande för kanslipersonalen.

I de mål som inte är av standardtyp, dvs. mer komplicerade brottmål och tvistemål, innebär avsaknaden av dator teknik att domarna inte gärna ändrar eller lägger till i en redan skriven dom även om detta skulle vara aldrig så motiverat av t.ex. pedagogiska – eller andra – skäl. Av rättssäkerhetsskäl är detta betänkligt.

För de unga människor som nu kommer ut på domstolarna och som från sin skoltid är vana att arbeta med datorer, framstår arbetsredskapen inom domstolsväsendet som urmodiga. Domstolsverket framhåller också i sin anslagsframställan att det är särskilt viktigt att arbetsmiljön och arbetssituationen förbättras. Personalen måste uppfatta arbetsplatsen som modern och försedd med ändamålsenlig utrustning. Åtgärderna bidrar dessutom till att ge domstolarna rimliga möjligheter att möta omvärldens tilltagande krav på service, påpekar domstolsverket.

Hovrättspresidenten Birgitta Blom, en av Sveriges mest framstående jurister, skrev en debattartikel kort efter det att justitiedepartementets idéskiss presenterats och underströk då det akuta nödläget. Hon noterade att justitiedepartementet nu visar en större förståelse för domstolsväsendet. Där emot, skrev Birgitta Blom, har justitiedepartementet inte lyckats övertyga finansdepartementet om det akuta läget. Detta är tragiskt eftersom det ju kommer att dröja åtskilliga år innan resultatet föreligger av det omstruktureringsarbete som nu sker och som kommer att ske. Om inte finansdepartementet inser att omedelbara insatser krävs kan domstolsväsendet komma att lida obotliga skador. Det är inte brist på idéer som nu saknas utan pengar. Birgitta Blom uttryckte det så här: "Medan idégräset gror kanske kon dör eller drabbas av kroniska bristsjukdomar."

Ett enigt justitieutskott framhöll också i våras att: "Vikten av att den dömande och rättsvårdande verksamheten behålls på en kvalitativt hög nivå kan enligt utskottets mening inte nog betonas."

Ansvaret vilar därför tungt på riksdagen och regeringen att se till att en av rättsstatens grundvalar, domstolarna, fungerar på ett sätt som allmänheten har rätt att kräva.

## Åklagarna

### Analys av läget

Åklagarväsendets rekryteringsproblem har varit kända under många år. Justitieutskottet konstaterade i förra årets betänkande om anslag till åklagarväsendet att rekryteringssvårigheterna ingav oro.

Rekryteringsproblemen har främst drabbat de norra regionerna i Sverige. Norrlandslänens akuta personalförsörjningsproblem föranledde riksåklagaren att under våren 1988 tillsätta en utredning för att föreslå lösningar. De enorma rekryteringssvårigheterna för just norrlandslänet belystes särskilt förra våren då ett av TV:s nyhetsprogram gjorde ett reportage om åklagardistriktet i Gällivare. Det visade sig att chefsåklagaren för distriktet var en helt ung vikarie utan någon anknytning till övre Norrland. Om sedvanlig konkurrens hade rått om chefsåklagarbefattningen i Gällivare hade vederbörande inte kommit ifråga för vikariatet. Tjänsten hade sannolikt inte heller behövt upprätthållas genom ett vikariat utan kunnat tillsättas permanent från början. Utan att på något sätt ifrågasätta den aktuella personens kompetens att fullgöra sin uppgift, är det allvarligt när den tänkta karriärgången för centrala rättsfunktioner inte iakttas.

Förutom de akuta rekryteringsproblemen är personalläget bekymmersamt eftersom avhoppet från åklagarbanan också är påfallande många. Några siffror visar situationen.

Under tiden 1 juli 1983 till 31 december 1988 antogs totalt 205 aspiranter till åklagarbanan. Av dessa slutade 32 personer redan under aspiranttiden. Av övriga, färdigutbildade åklagare, har 132 personer slutat under samma period. Färre än hälften av dessa avgick på grund av pension.

Tydligare kan det inte sägas att åklagarbanan uppenbarligen saknar attraktionskraft.

Även om krisen är värst i norrlandslänen löses inte problemen enbart genom punktinsatser där.

Vi finner det anmärkningsvärt att regeringen inte heller på detta område vidtagit nödvändiga åtgärder. Det kan ju inte vara någon överraskning att den offentliga sektorns rättsväsende är utsatt för konkurrens genom att en offentliganställd jurist har ett otal privata alternativ att gå till.

Vidare verkar inte heller regeringen förstå att staten konkurrerar med sig själv om de offentligt anställda juristerna. Om förbättringar sker inom exempelvis domstolsväsendet innebär det naturligtvis att åklagarväsendet genast blir mindre attraktivt.

### **Förändringsarbetet**

Folkpartiet vill framhålla följande konkreta förslag som tänkbara hjälpmedel att snabbt förbättra situationen inom åklagarväsendet.

1. Precis som inom domstolsväsendet är åklagardistriktet i och i närheten av storstäderna de mest attraktiva. De unga jurister som i och för sig skulle kunna tänka sig en åklagarkarriär väljer kanske att avstå från en sådan eftersom de inte kan få en aspiranttjänst i ett attraktivt distrikt. För att inte gå miste om dessa potentiella aspiranter bör nya rekryteringsprinciper införas. Aspiranter bör anställas på den ort de önskar även om det aktuella åklagardistriktet just då är fullt besatt. Målbalanserna torde alltid vara så stora att det inte föreligger någon risk för att en aspirant skall gå sysslolös. Genom att visa denna generositet kan man locka flera till åklagarbanan.

2. Den tidigare möjligheten att under ett år notariemeritera sig vid åklagarmyndighet har slopats. Vi menar att denna möjlighet bör återinföras och t.o.m. utvidgas så att hela notariemeriteringen skulle kunna fullgöras vid åklagarmyndighet. Härigenom skulle rekryteringen till åklagarväsendet kunna underlättas.

3. För närvarande finns det ett antal åklagardistrikt som enbart besätts med två personer. Sådana distrikt är mycket känsliga för frånvaro av den ena eller båda åklagarna. Vi föreslår att åklagardistriktet görs större så att illa fungerande två-åklagardistrikt avskaffas. Överhuvudtaget borde en annorlunda distriktsindelning jämfört med dagens kunna ge ekonomiska och andra rationaliseringsfördelar.

4. Lörens betydelse för rekryteringssituationen kan inte överskattas. I riksåklagarens norrlandsrapport citeras vad dåvarande departementschefen uttalade i kompletteringspropositionen för 1987: "Lönespridningen har under lång tid minskat på hela arbetsmarknaden. I den offentliga sektorn har löneutjämningen gått längre än inom övriga sektorer. Härigenom har obalans uppstått, med betydande personalförsörjningsproblem som följd. På vissa områden har det varit svårt att rekrytera erfaren och kvalificerad personal. Det är nödvändigt att anpassa lönerelationerna så att de medger en effektiv personalförsörjning i den offentliga verksamheten."

5. Vi anser att någon form av belöningsystem eller differentierad lön bör införas för den åklagare som tar tjänst i ett mindre attraktivt distrikt. Precis som landstingen lockar med högre löner för läkare som är beredda att flytta till Norrland bör motsvarande lösning prövas för åklagardistrikt med stora svårigheter att rekrytera personal.

6. I flera undersökningar har också fastslagits att möjligheten att rekrytera jurister till myndigheter på orten är beroende av avståndet till universitetsort med juristutbildning. En orsak till svårigheten att rekrytera viss personal till åklagarväsendet i Norrland är avsaknaden av fullständig juristutbildning där. Vi menar därför att regeringen förutsättningslöst bör utreda möjligheterna att tillskapa en fullständig juristutbildning i Norrland. Den utvidgning av förvaltningsjuristlinjen i Umeå som föreslås i budgetpropositionen är en bra början men tillgodoser inte våra krav på en fullständig juristutbildning.

Vad vi nu anfört bör ges regeringen till känna inför tillsättandet av den åklagarutredning som aviseras i budgetpropositionen.

## Skyddskonsulentverksamheten

Det finns i riksdagen en klart uttalad politisk enighet att satsa på frivårdspåföljder för att så långt som möjligt undvika användandet av fängelsestraff. Enigheten är relativt stor om att en icke frihetsberövande påföljd i allmänhet är det bästa alternativet ur individualpreventiv synvinkel. Fängelsepåföljd tillgrips oftast för att skydda samhället från brottslingen och inte för att rehabilitera den dömda. På senare tid har intresset för icke frihetsberövande påföljder också ökat. Införandet av kontraktsvård och försöksverksamheten med samhällstjänst är exempel härpå. Frivårdspåföljd är inte bara den oftast lämpligaste påföljden för den dömda, den är också mindre kostnadskrävande än fängelse. Det finns därför flera anledningar att se till att frivårdsverksamheten fungerar bra.

Precis som inom de övriga delarna av rättsväsendet har nu också frivårdsorganisationen fått akuta problem. Arbetsbelastningen ökar, personalen slutar i allt snabbare takt och löneläget är mycket lågt. Bortsett från att detta inte är en godtagbar arbetssituation för de anställda, innebär det att frivårdspåföljderna inte heller fungerar. Det får inte vara så att den som döms till skyddstillsyn eller villkorlig dom uppfattar att frivårdsorganisationen inte övervakar och stödjer vederbörande. I så fall innebär ju påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn detsamma som ingen påföljd alls. Detta är naturligtvis förödande för att förhindra vidare brottslighet och för att upprätthålla ett orubbat förtroende för rättsväsendet.

För att inte ytterligare urholka förtroendet för rättsväsendet är det synnerligen angeläget att regeringen uppmärksammar situationen inom frivårdsorganisationen. De nya påföljderna samhällstjänst och kontraktsvård får inte förfuskas. Om inte skyddskonsulenterna får tillräckligt med resurser har de inte möjlighet att utreda förutsättningarna för att döma till samhällstjänst eller kontraktsvård. Uteblivet stöd till frivårdsorganisationen innebär således att domstolarna inte kan döma till samhällstjänst eller kontraktsvård. Det förutsätts ju att skyddskonsulenten utrett förutsättningarna för att döma till en sådan påföljd och föreslagit att sådan påföljd ges.

Med tanke på att det är fler personer som döms till icke frihetsberövande påföljd än till fängelse är den nuvarande situationen oacceptabel.

En annan fråga vi vill rikta uppmärksamheten på är ersättningen till de frivilliga övervakarna. Övervakning sker nu både av tjänstemän inom kriminalvården och av frivilliga övervakare (lekmanövervakare). Denna senare grupp svarar för ungefär hälften av övervakningsuppdragen.

För att främja en önskvärd rekrytering till övervakaruppdrag är ersättningsnivån en betydelsefull faktor. För närvarande ersätts lekmanövervakarna med 200 kronor per månad. En sådan ersättning är närmast av symbolisk natur. Om ersättningsreglernas utformning direkt hindrar en lämplig rekrytering till övervakaruppdrag bör dessa höjas. En höjning bör lämpligen ske genom en omfördelning av frivårdsorganisationens resurser.

Mot: 1989/90  
Ju809

## Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet och inriktningen på en gemensam övergripande syn på polisväsendet,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en omorganisation av polisväsendet,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kvarterspolisverksamheten,

4. att riksdagen begär att regeringen låter utreda möjligheterna att överföra verksamhet från polisen till andra myndigheter enligt vad i motionen anförts,

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagstiftning om jourdomstolar enligt vad i motionen anförts,

6. att riksdagen begär att regeringen låter utreda de konflikter som finns mellan rättsväsendet och polisen och som försvårar polisens arbete enligt vad i motionen anförts,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kvotering av poliser i inre och yttre tjänst,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lokaliseringen och omfattningen av utbildningen inom polisväsendet,

9. att riksdagen begär att regeringen ger domstolsutredningen tilläggsdirektiv att utreda möjligheterna till en ändrad karriärgång enligt vad i motionen anförts,

10. att riksdagen hos regeringen begär förslag till överföring av enklare typer av mål och ärenden till domstolarnas kanslipersonal enligt vad i motionen anförts,

11. att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av reglerna för fullföljd till hovrätterna enligt vad i motionen anförts,

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om meritvärdering och takten i domarutbildningen,

13. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av tekniska hjälpmedel inom domstolväsendet,

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åklagarväsendet inför tillsättandet av en åklagarutredning.

15. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om skyddskonsulentverksamheten.

Mot. 1989/90  
Ju809

Stockholm den 22 januari 1990

*Britta Bjelle (fp)*

*Lars Sundin (fp)*

*Bengt Harding Olson (fp)*

*Kjell-Arne Welin (fp)*

*Ulla Orring (fp)*



